

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Keylla Gomes Martins Amelotti

RELAÇÕES ORGANIZACIONAIS EM POLÍTICAS PREVENTIVAS: UMA ANÁLISE
DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PREVENTIVA NA INDÚSTRIA
(FAPI)

Belo Horizonte

2022

Keylla Gomes Martins Amelotti

RELAÇÕES ORGANIZACIONAIS EM POLÍTICAS PREVENTIVAS: UMA ANÁLISE
DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PREVENTIVA NA INDÚSTRIA
(FAPI)

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte
2022

A499r

Amelotti, Keylla Gomes Martins.

Relações organizacionais em políticas preventivas [manuscrito]
: uma análise do Programa de Fiscalização Ambiental
Preventiva na Indústria (FAPI) / Keylla Gomes Martins Amelotti.
– 2022.

[13], 79 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Bibliografia: f. 87-89

1. Políticas públicas – Meio ambiente. 2. Programa de
Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI). 3.
Política ambiental. 4. Organizações. I. Marinho, Karina Rabelo
Leite. II. Título.

CDU 32:35:504

Keylla Gomes Martins Amelotti


RELAÇÕES ORGANIZACIONAIS EM POLÍTICAS PREVENTIVAS: UMA
ANÁLISE DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PREVENTIVA
NA INDÚSTRIA (FAPI)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.


Aprovada na Banca Examinadora



Prof.^a Karina Rabelo Leite Marinho (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Dias Magalhães (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Victor Barcelos Ferreira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2022

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos servidores públicos do Estado de Minas Gerais que se dedicam verdadeiramente à missão do serviço público, mesmo com todas as limitações e dificuldades que ele apresenta, e trabalham incansavelmente na construção de um futuro melhor para todos os mineiros.

AGRADECIMENTOS

O processo de elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso costuma ser visto como um momento desafiador e por vezes até solitário. Porém, posso dizer que a companhia e o apoio de algumas pessoas foi essencial para que esse período tenha sido levado com leveza e tranquilidade.

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora Karina Marinho, que está ao meu lado nesse caminho desde outubro de 2021, me ajudando a traduzir em produção científica o que meu coração queria dizer. Sua disponibilidade, generosidade acadêmica e apoio me deram segurança e me ajudaram a acreditar nesse trabalho.

Agradeço aos professores da Fundação João Pinheiro, em particular Agnez Saraiva, Bárbara Anjos, Bruno Magalhães, Carla Bronzo e Nícia Raies, por me acolherem nas minhas aflições e me ajudarem a lidar com minha ansiedade. Agradeço aos meus colegas de curso, tanto aos do XLI CSAP que viveram comigo esse momento quanto os de outras turmas que ainda vão passar por isso; a sua companhia, afeto e carinho foram essenciais para minha sanidade nesses meses. Em especial, meu agradecimento ao Thiago pela companhia e pelas horas e horas de escuta no meu falatório infinito sobre o TCC, antes mesmo de começar o TCC.

Agradeço ao pessoal da SEMAD que contribuíram muito com a realização deste trabalho, e pessoalmente ao Gustavo pela acolhida desde a primeira entrevista, ao pessoal da Fiscalização, por me receberem tão bem e me fazerem sentir em casa desde o primeiro dia, e especial à Larissa, minha tutora do estágio, que desde o primeiro momento abraçou minha causa e logo na primeira semana deixou de ser chefe e passou a ser uma amiga que levarei para a vida.

Agradeço, por fim, à minha família. À minha mãe, pela paciência e compreensão diante da minha ausência; aos meus filhos, que várias vezes precisaram de mim ou quiseram minha companhia, mas tiveram maturidade e generosidade para entender minha falta de disponibilidade e pelas incontáveis vezes que fizeram café e às vezes, mesmo sem eu pedir, foram levar uma caneca para mim nos dias, noites e feriados que passei nesse trabalho. Ao Guto agradeço por, mesmo na minha distância, permanecer por perto; seu amor e sua generosidade foram meu descanso e aconchego nessa jornada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma discussão dos modos de relação entre organizações participantes de uma política preventiva, dado que interinstitucional, buscando compreender se, e em que medida, diferenças entre essas organizações oferecem obstáculos à compreensão do desenho e implementação da política. Para tanto, foi feita uma abordagem sobre o papel do Estado na gestão do meio ambiente, além de uma contextualização histórica a respeito da entrada da temática ambiental nas agendas políticas do Brasil e de Minas Gerais, relacionando-os a conceitos de Políticas Públicas e Políticas Preventivas. Para proceder à pesquisa, foi apresentado um referencial teórico desenvolvendo conceitos da Teoria Organizacional e Institucionalismo. Através da sobreposição da pesquisa ao referencial teórico, foi possível a identificação das dimensões teóricas a serem analisadas para compreender se esses obstáculos existem, quais são eles, como ocorrem e o que fazer para mitigá-los. Concluiu-se que, de fato, as diferenças organizacionais oferecem barreiras na execução da política, principalmente no que se refere aos objetivos da política e a ações de em que se observa maior interinstitucionalidade, na medida em que geram distorções na compreensão entre atores de diferentes organizações e podem prejudicar o alinhamento entre os objetivos e resultados esperados.

Palavras-chave: Organizações, Institucionalismo, Políticas Públicas, Políticas Preventivas, Meio Ambiente.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the modes of relationship between organizations participating in a preventive policy, given that it is inter-institutional, seeking to understand whether, and to what extent, differences between these organizations pose obstacles to understanding the design and implementation of the policy. To this end, an approach was made to the role of the State in the management of the environment, in addition to a historical context regarding the entry of the environmental theme into the political agendas of Brazil and Minas Gerais, relating them to concepts of Public Policies and Policies Preventive. To carry out the research, a theoretical framework was presented, developing concepts of Organizational Theory and Institutionalism. By superimposing the research on the theoretical framework, it was possible to identify the theoretical dimensions to be analyzed in order to understand whether these obstacles exist, what they are, how they occur and what to do to mitigate them. It was concluded that, in fact, the organizational differences offer barriers in the execution of the policy, mainly with regard to the objectives of the policy and actions in which greater inter-institutionality is observed, insofar as they generate distortions in the understanding between actors from different organizations and can undermine the alignment between objectives and expected results.

Keywords: Organizations, Institutionalism, Public Policies, Preventive Policies, Environment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Variáveis de Tecnologia	38
Figura 2 – Planejamento do FAPI segundo a FIEMG	55
Figura 3 – Passo a Passo do FAPI	56
Figura 4 – Mapa de Processos e Resultados	57
Figura 5 – Como ler o Mapa de Processos e Resultados	59
Figura 6 – Organograma SEMAD	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro síntese da análise	80
--------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACM – Associação Comercial de Minas
- ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
- BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
- CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos
- CETEC – Centro Tecnológico de Minas Gerais
- CIEMG – Centro Industrial e Empresariam de Minas Gerais
- CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
- COPAM – Comissão de Política Ambiental / Conselho Estadual de Política Ambiental
- COPASA – Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais
- CTF – Cadastro Técnico Federal
- CTF/APP – Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais
- DEFIS – Diretoria de Estratégia em Fiscalização
- DRH – Departamento de Recursos Hídricos
- DTMA – Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente
- FAPI – Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria
- FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente
- FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
- FJP – Fundação João Pinheiro
- IEF – Instituto Estadual de Florestas
- IEL – Instituto Euvaldo Lodi
- IGA – Instituto de Geociências Aplicadas
- IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas
- MaPR – Mapa de Processos e Resultados
- NUPREV – Núcleo de Fiscalização Preventiva

ONU – Organização das Nações Unidas

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SECTMA – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente

SEMA – Secretaria Ambiental de Meio Ambiente

SECT – Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia

SEFIS – Superintendência de Fiscalização

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SISFAI – Sistema de Fiscalização e Autos de Infração

SISFIS – Sistema de Informação da Fiscalização

SLU – Sistema de Limpeza Urbana

SMA – Superintendência de Meio Ambiente

SOCT – Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia

SUFIS – Subsecretaria de Fiscalização Ambiental

SUPRAM – Superintendência Regional de Meio Ambiente

TCT – Termo Técnico de Cooperação

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	19
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E O MEIO AMBIENTE	23
3.1	A entrada do Meio Ambiente na agenda política brasileira e o papel do Estado	24
3.2	Políticas Públicas Preventivas e o Meio Ambiente.....	31
4	RELAÇÕES INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS PREVENTIVAS	35
4.1	Análise tecnológica das organizações	36
4.2	Análise institucional das organizações	40
5	PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PREVENTIVA NA INDÚSTRIA (FAPI)	48
5.1	Descrição da política	48
5.1.1	Antecedentes e histórico da FAPI.....	48
5.1.2	Desenho formal da política	54
5.2	Relação entre os atores institucionais	60
5.2.1	Instituições participantes.....	60
5.2.2	Análise das relações institucionais	68
6	CONCLUSÕES E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	83
	REFERÊNCIAS.....	87

1 INTRODUÇÃO

Por atuarem sobre as causas dos problemas e não sobre os efeitos, políticas preventivas lidam com questões geralmente multifatoriais. Assim, políticas que se disponham a atuar de forma preventiva precisam lidar com equipes multidisciplinares que, muitas vezes, fazem parte de diferentes organizações. Porém, geralmente essas organizações possuem diferenças de cultura, de estrutura organizacional, modos de operação e até mesmo de linguagem, gerando divergências quando precisam trabalhar em conjunto. Essas divergências, entretanto, nem sempre são colocadas, talvez nem mesmo percebidas pelos atores nas arenas em que essas instituições precisam atuar juntas.

Em paralelo a isso, observa-se que a maior parte da literatura a respeito do tema das políticas preventivas trata quase exclusivamente de políticas de prevenção na saúde e na segurança. Mesmo que se reconheça a importância dessas áreas finalísticas na promoção de bem-estar social, também fazem parte deste vários outros aspectos da vida, como o meio ambiente. Frequentemente visto de forma isolada dos demais aspectos da vida e restrito a um “nicho de interesse”, a preservação do meio ambiente é uma questão básica da vida humana, que deveria estar presente no interesse de todos os cidadãos, e com problemas multifatoriais que envolvem várias áreas de conhecimento.

No Artigo 3º da Constituição Federal de 1989, consta entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária e promover o bem de todos (BRASIL, 1988). A forma que o Estado tem de atuar sobre os problemas que impedem o cumprimento de seus objetivos é através das políticas públicas. Cabe ao Estado, portanto, a gestão das políticas públicas em todo seu ciclo, desde a identificação do problema (que se dá com a observação de uma diferença entre a situação real e a situação ideal possível) até a extinção da política (quando a situação real se torna a ideal possível).

Trazendo para o contexto do Estado de Minas Gerais, a pasta de Meio Ambiente hoje vê a prevenção em políticas ambientais como um componente estratégico da gestão ambiental do Estado. Neste contexto, emergem discussões sobre políticas preventivas que sejam capazes de tangenciar a multiplicidade de causas dos problemas que se busca combater. Políticas assim demandam a mobilização e uma atuação em rede de uma multiplicidade de organizações, que não

necessariamente compartilham culturas e linguagens. Nesse sentido, o presente trabalho diz respeito à pesquisa que teve como objetivo analisar as relações entre as organizações que fazem parte de uma política preventiva, o Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI). Um dos elementos que mostram a relevância desta pesquisa reside no fato de que apesar da grande quantidade de estudos acerca dos temas políticas públicas e institucionalismo, pouco se encontra a respeito da influência de fragilidades na articulação interinstitucional, e de como estes podem representar um fator limitador em políticas públicas preventivas.

O Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI) é uma política ambiental preventiva, realizada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). O FAPI tem como objetivo instruir e sensibilizar empreendedores, de forma que estes exerçam suas atividades de forma ambientalmente correta e sustentável, além de promover a regularização ambiental dos empreendimentos.

Por vezes, diferentes atores podem até concordar no propósito da intervenção ou na ação a ser executada; porém, uma mesma ação pode ser percebida ou executada de formas distintas, não só pela questão do *modus operandi* diferente, mas também pela forma como cada instituição percebe, por exemplo, o nível de complexidade do objeto da política. No FAPI, é possível observar essas divergências em mais de uma perspectiva.

Começando pela natureza de cada uma das organizações: Enquanto a FIEMG representa o setor industrial de Minas Gerais e seus interesses, SEMAD e PMMG são órgãos públicos e, como tal, representam os interesses do Estado. Entretanto, mesmo que os dois últimos possuam proximidade por serem órgãos públicos, ainda existem divergências no que é percebido como produto desejável de cada uma dessas instituições. Para a SEMAD, quanto menor o número de infrações constatadas nas fiscalizações, maior o sucesso de suas ações de conscientização e, conseqüentemente, espera-se que haja maior preservação ambiental. Para a PMMG, no entanto, um número muito baixo de infrações detectadas pode parecer ineficiência de suas ações de fiscalização e, conseqüentemente, pouca efetividade no combate a irregularidades.

Apesar de políticas preventivas serem mais desejáveis que políticas repressivas, os efeitos perversos provocados pelas diferenças institucionais entre

organizações participantes, por vezes fazem com que essas políticas sejam mais complexas e demoradas do que seriam se houvesse uma coordenação eficiente entre atores. Antes de mais nada, é importante destacar que para que uma política seja executada, ela precisa entrar na agenda política. No ciclo de políticas públicas, a formação de agenda não depende apenas de fatores como eficiência da política ou abrangência do problema; a formação de agenda é, quase sempre, um jogo político onde o tempo que se leva para observação de resultados (mesmo que efêmeros), visibilidade e pressão da opinião pública são mais levados em conta.

É possível encontrar uma grande quantidade de estudos acerca dos temas políticas públicas e institucionalismo, mas pouco se encontra a respeito da influência de fragilidades na articulação interinstitucional e de como estes podem representar um limitador de políticas interinstitucionais, mesmo diante da utilização cada vez maior de termos como “transversalidade” e “intersectorialidade” no desenho e implementação de políticas públicas. A compreensão de se, e como, diferenças institucionais interferem na implementação de políticas públicas pode oferecer aporte também na coordenação destas, fator que poderia elevar a eficiência e a efetividade de políticas públicas já existente, sendo este um outro ponto que demonstra a pertinência dessa pesquisa, que também é válida como contribuição para o campo de públicas ao propor uma abordagem pouco usual na prevenção em políticas públicas.

Ainda que discussões sobre ações públicas preventivas ocorram frequentemente no âmbito de áreas como saúde e segurança, demonstram pertinência, também, em outros campos de atuação do Estado. Nesse sentido, vale destacar a relevância do FAPI como objeto de análise desta pesquisa. É muito importante que se pense em políticas de prevenção no meio ambiente, considerando-se que recursos naturais, uma vez esgotados, não retornam. Assim, por iniciativa da SEMAD, em parceria com a PMMG e a FIEMG, foi criado o Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva (FAPI).

O programa começou em 2017, e na sua primeira edição tinha-se a intenção de que fossem abarcadas todas as atividades produtivas presentes da listagem de atividades industriais com potencial poluidor estabelecida pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Entretanto, observou-se que política seria mais efetiva se, a cada ano, fossem selecionadas algumas atividades da listagem, de acordo com critérios técnicos que serão abordados na pesquisa, o que passou a ser feito a partir da edição de 2018.

Com um total de 3 etapas, o programa começa com a etapa de Orientação, em que ocorrem *workshops* em todas as regionais do Estado, oferecidas aos produtores das atividades compreendidas na edição. Após 90 dias do final da primeira fase acontece a segunda, a etapa de Fiscalização preliminar, em que os empreendimentos são fiscalizados e, em seguida, acontece a fase de Monitoramento, com a elaboração do relatório de avaliação. Dessa forma, o programa oferece aos produtores informações sobre as melhores práticas ambientais e o processo de regularização ambiental, e ainda tem tempo hábil para adequar seus empreendimentos após a etapa de Orientação. Assim, a política busca tanto promover a diminuição da degradação ambiental quanto favorecer o desenvolvimento econômico sustentável, uma vez que previne também que os produtores tenham suas atividades paralisadas em decorrência da constatação de irregularidades.

De acordo com o mostrado no sumário, este trabalho foi organizado em seis partes, contando com a Introdução. Essa introdução busca apresentar seu tema e objeto. Em seguida, está o capítulo 2, no qual estão as Considerações Metodológicas do trabalho. Essa parte começa com uma retomada dos objetivos da pesquisa e apresenta todo o percurso do trabalho e a metodologia de pesquisa, incluindo elementos como a descrição dos documentos utilizados, a construção do roteiro das entrevistas e escolha dos atores entrevistados. Além da metodologia de pesquisa propriamente dita, foi apresentada também a forma como foram organizados os conteúdos nesta monografia e a linha de raciocínio seguida nessa organização. Nos capítulos 1 e 2 estão, portanto, elementos que dão ao leitor subsídios iniciais para a compreensão da pesquisa.

O Capítulo 3, intitulado “Políticas Públicas e o Meio Ambiente”, tem como objetivo trazer ao leitor um contexto do objeto da política, de forma a demonstrar as características e especificidades da gestão de meio ambiente no Brasil e em Minas Gerais. O capítulo é dividido em 2 (duas) seções. Na primeira é feita a abordagem do papel do Estado e como se deu a entrada da questão ambiental na agenda política brasileira, e na segunda é feito um recorte, tanto ao abordar a entrada do tema na agenda política de Minas Gerais, quanto na direção do olhar para a política pública como prevenção.

O capítulo 4, “Relações Institucionais em Políticas Preventivas” é o mais conceitual. Nele é apresentado o referencial teórico utilizado como base para a realização da pesquisa e análise dos dados. Também dividido em 2 (duas) seções,

na primeira estão os conceitos da Teoria Organizacional relacionados à análise tecnológica das organizações, ou seja, como as organizações trabalham internamente; e a segunda discorre sobre conceitos do Institucionalismo, levando o olhar para elementos de fora da organização.

Feita a contextualização a respeito do objeto da política e expostos o elementos teóricos a serem utilizados na análise das relações interinstitucionais, o capítulo 5, de nome “Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI)”, traz o cerne do trabalho, o desenvolvimento da pesquisa. Na primeira parte do capítulo é feita uma descrição pormenorizada da política, seu contexto histórico, evolução, desenho formal e o Mapa de Processos e Resultados desenvolvido, que mostra graficamente o encadeamento lógico entre os processos e resultados da política, e as organizações envolvidas em cada um deles. Na segunda parte do capítulo é desenvolvida a relação entre as instituições que participam da política, começando por uma exposição das organizações, suas características e peculiaridades, de forma a embasar as análises organizacionais realizadas; também aqui é feita uma análise mais robusta dos “nós conceituais”¹ identificados quando da sobreposição dos dados resultantes da pesquisa sobre o referencial teórico. Será possível observar que alguns dessas dimensões teóricas são tratadas de forma transversal em toda a monografia, uma vez que relações não são “compartimentalizáveis”, de forma que os elementos que caracterizam as organizações se manifestam em vários momentos, perpassando essas relações desde os alinhamentos iniciais até a finalização do ciclo.

Por fim, no capítulo 6, são apresentadas as conclusões obtidas na pesquisa e as propostas de intervenção. Cabe observar que as propostas de intervenção não visam uma grande revolução; o que se propõe é que sejam feitos ajustes no planejamento da política, e a introdução de medidas que ajudem em uma mudança de percepção não apenas para a política em questão, mas para a administração pública de maneira geral, jogando luzes sobre a importância da interlocução entre Estado e demais atores da sociedade.

¹ Neste trabalho, a expressão “nós conceituais” se refere às dimensões teóricas que organizaram a pesquisa e suas etapas mais analíticas.

2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O objetivo geral deste trabalho é fazer uma discussão acerca de como se relacionam as organizações participantes do FAPI (Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria), buscando compreender se, e em que medida, diferenças organizacionais oferecem obstáculos à compreensão do desenho e/ou à execução da política.

Assim, teve como objetivos específicos:

- a) Fazer uma revisão conceitual e discutir o conceito de política pública preventiva, para ter subsídios que abordam seu caráter multidimensional e interinstitucional;
- b) Apresentar uma análise tecnológica e institucional das organizações, compreender as diferenças culturais entre elas, a fim de mobilizar os instrumentos conceituais utilizados quando da análise do objeto;
- c) Descrever o FAPI, política abordada na pesquisa, e fazer um resgate de seu desenho, demonstrando o caminho a ser seguido, desde o curto prazo até a mudança real a longo prazo pretendida;
- d) Realizar entrevistas com atores chave e análise documental da política preventiva, para coleta de informações que subsidiam a análise do trabalho;
- e) Identificar as diferenças culturais entre as organizações e seus eventuais efeitos sobre a implementação da política em análise;
- f) Estabelecer recomendações de como as limitações decorrentes das diferenças organizacionais, caso sejam observadas, poderiam ser superadas.

Com relação à metodologia, esta pesquisa se caracteriza como de caráter qualitativo, e foi baseada em três tipos de pesquisa: Pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica foi feita através de literatura a respeito dos dois grandes eixos temáticos principais – políticas públicas e sociologia das organizações e será melhor explorada a seguir.

O conceitos relativos ao eixo temático de políticas públicas foram trazidos com o objetivo de possibilitar uma contextualização sobre Políticas Públicas, Políticas Preventivas e papel do Estado, e a forma esses temas se relacionam com o Meio Ambiente, assunto da política pública tratada nessa pesquisa. O fio condutor dessa

contextualização foi um breve apanhado histórico de como se deu a entrada da questão ambiental nas agendas políticas brasileira e mineira, o que possibilitou uma compreensão mais aprofundada de como o Estado de Minas Gerais tem lidado com a gestão da pasta de Meio Ambiente, cuja responsável é a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), uma das três instituições participantes da política. No eixo de Sociologia das Organizações, a pesquisa foi direcionada ao campo teórico da tecnologia organizacional e da teoria institucional. O objetivo neste eixo teórico foi fazer uma apresentação de um ferramental conceitual importante para a compreensão de como as organizações lidam com as incertezas institucionais. Assim, foram construídas as bases epistemológicas a partir das quais seriam identificados os elementos relevantes para a construção da pesquisa de campo.

A pesquisa documental, por sua vez, foi feita a partir de documentos gerenciais, produzidos pela política desde seu primeiro ciclo até o atual, compreendidos no período de 2017 a 2022, além dos documentos normativos, produzidos antes de sua implementação. Os documentos usados para a pesquisa foram:

- a) Apresentação FAPI 2021: Documento com a apresentação do projeto, seus conceitos principais e etapas realizadas pela SEMAD, utilizada tanto em eventos para a apresentação do projeto quanto durante a realização de uma das etapas do projeto.
- b) Relatórios FAPI: Relatórios feitos anualmente, com a descrição da política, os setores fiscalizados na etapa, os principais resultados e aprendizados do ano em questão. Foram utilizados os relatórios dos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.
- c) Boletim Diário do FAPI de 2021: Compilado de respostas dos formulários preenchidos pelos fiscais da PMMG que fazem a fiscalização.
- d) Termos de Cooperação Técnica: Termos de cooperação técnica firmados entre a SEMAD, a PMMG e a FIEMG, que define a competência de cada uma das partes na execução do FAPI e rege a execução da política de forma geral. É nesse documento que consta o plano de trabalho da política. Existem dois Termos de Cooperação Técnica, o primeiro firmado em 2017 e o segundo em 2019.

- e) Processos SEI: Processos no Sistema Eletrônico de Informações onde constam todas as comunicações internas da SEMAD e entre a SEMAD, PMMG e FIEMG no âmbito do FAPI, como memorandos, ofícios e despachos.

A princípio, o objetivo desta pesquisa seria obter informações formais a respeito da política, como atores envolvidos, matriz de responsabilidade, sua evolução, indicadores e resultados, pretendidos e alcançados. Entretanto, ao longo da pesquisa, observou-se que nos documentos formais existentes, os aspectos do FAPI estavam sempre descritos de forma muito generalizada, sem maiores detalhes e sem um marco lógico com o desenho da política. Dessa forma, a pesquisa de campo assumiu uma importância ainda maior, sendo necessária para compreender melhor alguns aspectos gerenciais da política.

A pesquisa de campo, então, foi feita a partir de entrevistas com atores chave das 3 (três) organizações participantes da política. As entrevistas foram feitas através de roteiro semiestruturado, e suas questões tiveram como subsídio os marcos teóricos abordados no referencial teórico. Essas perguntas, formuladas a partir dos marcos teóricos, quando da análise, se transformaram nos “nós conceituais”, que por sua vez foram a estrutura sobre a qual foi construída a análise. Com relação ao roteiro das entrevistas, foram formulados dois protocolos, um a ser realizado com os gestores e outro com os implementadores. As perguntas foram separadas em 3 (três) módulos, a seguir:

- a) Caracterização do desenho da política: Teve como objetivo identificar como o entrevistado compreende o desenho da política, visando observar se a compreensão do desenho muda de acordo com a instituição ou com a função do entrevistado (gestor/implementador);
- b) Identificação dos estrangulamentos: O objetivo deste módulo foi, a partir da visão dos entrevistados, identificar os pontos críticos da política e quando, como e porque ocorrem;
- c) Relações entre as instituições: Este módulo teve como objetivo identificar eventuais questões e/ou pontos críticos associados ao relacionamento entre instituições, e levantar dados sobre como cada instituição (1) lida com o objeto da política e (2) compreende a política.

A escolha dos entrevistados foi a partir de 2 critérios: (a) Organização à qual pertencem e (b) Forma de atuação na política (como gestores ou implementadores). Primeiramente, seriam selecionadas no mínimo 6 (seis) pessoas, 2 (duas) de cada organização: um gestor e um implementador. Porém, como a entrevista seria necessária também para fazer o resgate do marco lógico (que deu origem a um Mapa de Processos e Resultados) e compreender o contexto em que se deu a criação do FAPI, foram também selecionados para a entrevista alguns atores chave que poderiam auxiliar na construção do desenho da política e na compreensão de sua criação e evolução. Na FIEMG, porém, por não haver níveis hierárquicos entre os membros que participam do FAPI nem divisão entre gestores e implementadores, apenas 1 (um) entrevistado da instituição foi suficiente. Assim, foram entrevistadas 8 (oito) pessoas no total: 5 (cinco) da SEMAD, 1 (um) da FIEMG e 2 (dois) da PMMG. Através das entrevistas, foi possível alcançar a consecução da política, pois o ator observa para além dos documentos gerenciais e formais. É preciso, entretanto, compreender que essas entrevistas forneceram a interpretação que os atores construíram acerca da consecução, e são essas percepções que foram analisadas na pesquisa.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O MEIO AMBIENTE

Apesar da preservação do Meio Ambiente ser uma questão sempre presente nos discursos políticos e plataformas de governo, a preocupação da Administração Pública com o Meio Ambiente é relativamente recente, se comparada com outras pautas governamentais. A primeira vez que o tema foi discutido de forma global por líderes governamentais foi apenas há 50 anos, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que aconteceu no ano de 1972 em Estocolmo. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o evento marcou o início da discussão entre países industrializados e em desenvolvimento sobre a relação entre meio ambiente, desenvolvimento econômico e bem-estar das pessoas.

Após a conferência foi publicada a Declaração de Estocolmo, que afirma que a maioria dos problemas ambientais nos países em desenvolvimento seriam motivados por seu próprio subdesenvolvimento, e que estes deveriam, portanto, buscar o desenvolvimento levando em consideração e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente (ONU, 1973). Nos países industrializados, por sua vez, os problemas ambientais estariam relacionados à industrialização e desenvolvimento tecnológico.

O que se observa, então, é que além da visão da responsabilidade do Estado sobre o Meio Ambiente ser relativamente recente, as particularidades de cada país ou estado tiveram diferentes impactos tanto na forma como a temática ambiental passou a fazer parte das agendas governamentais, quanto no foco e priorização de suas políticas ambientais.

Em vista disso, antes de explorarmos a política pública objeto desta pesquisa é importante demonstrar o papel do Estado na preservação do Meio Ambiente e a forma como se deu a entrada do tema na agenda política brasileira, além de fazer um histórico e contextualização da gestão de meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Estas questões serão tratadas nas duas primeiras seções desse capítulo, enquanto na terceira e quarta seções serão apresentados os conceitos e o ferramental teórico dos grandes eixos conceituais de políticas públicas e institucionalismo, e de como estes se correlacionam com o tema desta pesquisa.

3.1 A entrada do Meio Ambiente na agenda política brasileira e o papel do Estado

Em 1972, ano da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, o Brasil vivia o auge do chamado “milagre econômico”, conquistado através de uma política de reorganização do sistema financeiro e aumento do investimento público em infraestrutura. Apesar do crescimento econômico e do aumento dos investimentos estrangeiros no país, o desenvolvimento tecnológico não acompanhou o desenvolvimento econômico. Nesse momento, o Brasil se configurava então como um país ainda em desenvolvimento e em franca expansão da economia, porém sem os avanços tecnológicos necessários para promover o crescimento econômico de forma ambientalmente sustentável, algo então não alcançado nem nos países industrializados.

Em paralelo a isso, as grandes ONGs ambientalistas de caráter conservacionista ganhavam cada vez mais projeção e recebiam forte incentivo, inclusive financeiro, ao defenderem a conservação de florestas tropicais, uma vez que a preservação desse bioma não acarretaria nenhum inconveniente para norte-americanos e europeus e ainda agradaria à opinião pública e às elites científica (BENTES, 2005). Além disso, sua grande biodiversidade também despertava o interesse de gigantes farmacêuticas, o que fortalecia ainda mais o interesse das grandes potências na “internacionalização da Amazônia”, diante de questionamentos da capacidade dos países subdesenvolvidos de preservarem o bioma². De acordo com os ambientalistas, proteger o meio ambiente e os recursos naturais brasileiros não seria, então, apenas importante para os brasileiros, mas para todo o mundo, devendo então o país pautar seus interesses e seu desenvolvimento econômico pelas questões ambientais.

Essa visão do Brasil como uma espécie de portador da responsabilidade pelo “bem estar ambiental” em escala global levou algum tempo para ser considerada pacificada pelo governo brasileiro, que de imediato não aceitou a afirmação de alguns países de que deveriam “frear” seu crescimento – não só econômico, mas também demográfico (BENTES, 2005), o que ia de encontro à política desenvolvimentista do

² Como resposta e como forma de garantir a soberania sobre o território compreendido pela Amazônia, em 1980 foi promulgado o Tratado de Cooperação Amazônica, realizado entre os governos da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

governo brasileiro dos anos 1970. A intransigência dos representantes do Brasil na Conferência de Estocolmo chegou a ser considerada como um risco para o sucesso da reunião³. Na tentativa de contornar os efeitos negativos gerados pela postura do governo brasileiro e sua repercussão na opinião pública, foi criada através do Decreto nº 73.030 de 30 de outubro de 1973 a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), considerada marco inicial da entrada da temática na agenda governamental brasileira (ARQUIVO NACIONAL, 2020).

Porém, os primeiros avanços significativos começaram a ocorrer apenas em 1981, com a aprovação da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei diz, em seu artigo 2º, que o meio ambiente deve ser considerado “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (BRASIL, 1981, Art. 2º). Alguns anos mais tarde, a proteção do meio ambiente conquista importância constitucional, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Diferentemente dos direitos fundamentais individuais e sociais, o direito ao meio ambiente é um direito de terceira geração, ou seja, um direito que se refere à coletividade, como apontam Varella e Leuzinger (2008). De acordo com esses autores, a Constituição Federal de 1988 criou então “uma função, chamada de função ambiental, consubstanciada na obrigação, cometida ao Estado e aos integrantes do corpo social, de preservação do ambiente natural” (Varella e Leuzinger, 2008, p. 398). Compreende-se, portanto, que a função ambiental é uma função dividida entre poderes privado e público.

No que se refere à competência dos poderes públicos (legislativo, judiciário e executivo), a Constituição Federal de 1988 diz em seu artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

³ No Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, é possível verificar em alguns trechos que a delegação brasileira desde o começo assumiu posicionamento intransigente e de certa forma contrária aos acordos propostos pelos “ambientalistas”, argumentando, entre outras coisas, que os “problemas ambientais típicos” seriam quase exclusivamente encontrados nos países desenvolvidos, associados ao desenvolvimento industrial (BRASIL, 1972).

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [...] (BRASIL, 1988, Art. 225)

Destarte, observa-se que é função do Estado não só proteger ou conservar os recursos naturais de forma a manter o equilíbrio ambiental, mas também controlar as atividades produtivas e promover a educação ambiental.

Em 1992, quatro anos após a promulgação da CF-88, foi criado o Ministério do Meio Ambiente, que já recebeu várias nomeações e, no ano de 1999, voltou à nomeação original, que permanece até os dias atuais. Como órgão do poder executivo nacional responsável pela gestão do meio ambiente em todo o território brasileiro, é papel do Ministério do Meio Ambiente estabelecer a política nacional do meio ambiente e as estratégias de melhoria da qualidade ambiental e uso sustentável dos recursos naturais a nível nacional.

É preciso, contudo, levar em consideração que, como já afirmado anteriormente, o Brasil é o país com a maior biodiversidade do planeta. Isso implica em uma diversidade de biomas e especificidades regionais que têm consequências não só na gestão ambiental em cada local, mas também nas atividades produtivas e no desenvolvimento econômico de cada região. Assim, é de suma importância abordar também as políticas de meio ambiente estaduais. Nesta seção, será feita uma contextualização da política de Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais.

Pelas questões ambientais na década de 1970 serem vistas quase como “antagônicas” à política desenvolvimentista promovida pelo governo brasileiro, os primeiros movimentos na criação de uma estrutura político-institucional voltada às questões ambientais foram impulsionados por pressões de organizações de caráter mais ambientalista. Em Minas Gerais, por outro lado, desde o início esse assunto foi tratado vinculado ao desenvolvimento científico e tecnológico, considerando a perspectiva do ecodesenvolvimento⁴.

⁴ Criado por Maurice Strong e amplamente difundido pelo economista Ignacy Sachs, o termo ecodesenvolvimento se refere a um processo de desenvolvimento econômico endógeno, que vise harmonizar os objetivos econômicos e sociais, através de uma gestão ecologicamente prudente dos recursos naturais e do meio ambiente. (MONTIBELLER FILHO, 1993)

Essa relação pode ser observada no fato de que o primeiro núcleo técnico de Minas Gerais voltado à questão ambiental ser a Diretoria de Tecnologia⁵ e Meio Ambiente (DTMA), criada na Fundação João Pinheiro (FJP) em 1975, com a competência de coordenar a formulação de programas estaduais de pesquisa tecnológica e de proteção ao meio ambiente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998). Outro fator que reforça essa relação se observa no fato de que a entrada da temática do Meio Ambiente na agenda política do poder legislativo do Estado, ocorreu, de certa forma, motivadas pelos impactos ambientais em consequência de atividades industriais. No ano de 1974 a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) elaborou um projeto de lei que recomendava a criação de um conselho estadual de meio ambiente, após pressões de movimentos ecológicos motivadas pelos impactos provocados pelos altos níveis de poluição industrial e em decorrência da exploração mineral, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e no Vale do Aço.

Percebe-se, então, que enquanto no Brasil as primeiras iniciativas na criação de uma política de meio ambiente seriam, em tese, motivadas por problemas decorrentes do subdesenvolvimento, na mesma época, em Minas Gerais, a preocupação com o Meio Ambiente no estado já vinha carregada de aspectos relacionados a atividades voltadas ao desenvolvimento tecnológico, de serem também de interesse do setor industrial⁶:

O fato de o sistema de política ambiental em Minas Gerais ter-se originado na área de Ciência e Tecnologia facilitou o entendimento de que qualificação técnica, informação e conhecimento são fatores imprescindíveis a esse tipo de atuação e possibilitou a priorização da atividade de pesquisa e da abertura científica em relação a seu papel estritamente fiscalizador ou policial. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, p. 61)

Mais uma amostra de como se construiu a relação entre meio ambiente e desenvolvimento tecnológico na gestão ambiental de Minas Gerais pode ser vista na Lei nº 6.953 de 16 de dezembro de 1976, que cria a Secretaria de Estado de Ciência

⁵ O termo “tecnologia” é mencionado nesta pesquisa com duas conotações. No capítulo 3, o termo se refere à aplicação prática do produto da ciência em diversas áreas de pesquisa, envolvendo métodos, técnicas e instrumentos para a resolução de problemas. Já no capítulo 4, o termo é empregado para se referir à forma como as organizações lidam internamente com sua matéria prima e como executam seus processos, sendo o emprego referente à literatura da Teoria das Organizações.

⁶ Apesar da política ambiental de Minas Gerais ter em sua gênese a preocupação com o desenvolvimento industrial, a relação estabelecida não significa que houve uma vinculação entre a estrutura institucional voltada à preocupação com o meio ambiente e o setor industrial; pelo contrário. Nesse período, que foi de meados da década de setenta até o final da década de oitenta o setor industrial ofereceu grande resistência ao estabelecimento de uma política ambiental estadual.

e Tecnologia (SECT). Embora não dispusesse em sua estrutura organizacional de um setor que fosse especificamente orientado à gestão da política ambiental do Estado, a secretaria tinha entre suas competências algumas específicas da pasta ambiental, juntamente com outras voltadas do desenvolvimento tecnológico:

I – planejar, executar, coordenar e controlar as atividades governamentais relativas ao desenvolvimento e a aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos no Estado e dos que preservem e melhorem o meio ambiente;

II – exercer a coordenação das atividades dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Operacional de Sistema e Tecnologia;

III – elaborar e executar planos, programas e projetos de pesquisa pura e aplicada em sua área de atuação, articulando-se com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. [...] (MINAS GERAIS, 1976, Art. 2º)

A Lei cria também o Sistema Operacional do Sistema e Tecnologia (SOCT), do qual fariam parte também o Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) e o Instituto de Geociências Aplicadas (IGA). Posteriormente, no Decreto Estadual nº 18.468 de 29 de abril de 1977, é criada a Comissão de Política Ambiental (COPAM)⁷, órgão colegiado formado por representantes das Secretarias de Estado, de órgãos governamentais ligados a atividades ambientais, da ALMG, organizações ambientalistas e cientistas de notório saber de livre escolha do governador, além de associações empresariais, como a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Associação Comercial de Minas (ACM).

A constituição do COPAM, um órgão colegiado com poderes normativos e deliberativos, com representantes de diversos segmentos da sociedade traz mais do que um caráter participativo para a gestão da política de meio ambiente do Estado. O COPAM permitiu também a adoção de uma política ambiental que entente que a preservação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida não deve ser um problema a ser resolvido apenas pelo poder público, mas também por outros setores da sociedade, o que acabou se configurando como uma solução para os interesses contraditórios na época representados principalmente por grupos ambientalistas em uma ponta e pelo setor industrial na outra.

Em 1980, foi aprovada a Lei Estadual nº 7.772/1980, que conferia instrumentos legais para a atuação da COPAM, como licenciamento para a instalação

⁷ Posteriormente, ocorre uma modificação em sua nomenclatura, passando a ser denominada Conselho Estadual de Política Ambiental

e operação de atividades potencialmente poluidoras e suspensão de atividades de empreendimentos. As atribuições conferidas por esta lei aumentaram as demandas da COPAM, problema cuja solução encontrada foi a ampliação da secretaria executiva da COPAM e criação da Superintendência de Meio Ambiente (SMA). Esse período foi marcado pela precariedade da SMA no cumprimento de suas funções pela falta de infraestrutura do Estado, de recursos humanos e de equipe técnica capacitada. A precariedade se dava, em parte, à vinculação à Administração Direta, que não permitia autonomia financeira e administrativa e reforçava a necessidade de descentralização (MORAIS, 2011).

A partir dos anos finais da década de 1980 acontece uma série de mudanças que geram um grande reflexo na atuação dos órgãos responsáveis pela gestão da política de meio ambiente em Minas Gerais, a partir de um estudo realizado em 1987, por uma comissão composta por representantes da SECT e do CETEC. O estudo sugere a criação de uma estrutura técnica e executiva específica, que dispusesse de autonomia administrativa e financeira. Nesse mesmo ano, ocorre a mudança da SECT para Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA), o COPAM deixa de ser comissão e passa a ser Conselho e ocorre a instituição da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), através da Lei Estadual nº 9.525/1987. O CETEC é então afastado da gestão do Meio Ambiente e suas atribuições ambientais são assumidas pela FEAM.

Em 1991, a aprovação da Lei Florestal nº 10.541/1991 faz com que o Instituto Estadual de Florestas (IEF), vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e que até então tinha como atividade principal o fomento ao reflorestamento industrial via incentivos fiscais, fez com o que o IEF assumisse caráter tipicamente ambientalista, mais voltado à preservação ambiental.

Em 1995 acontece o Fórum Mineiro de Política Ambiental promovido pela Comissão de Meio Ambiente da ALMG, que fortalece a ideia da criação de um sistema ambiental integrado, e em setembro do mesmo ano é aprovada a Lei Estadual nº 11.903/1995, que cria a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), estando vinculada a ela o IEF e a FEAM. Em 1996 integra-se à SEMAD o Departamento de Recursos Hídricos (DRH)⁸, e no ano seguinte, em 1997, são publicadas uma série de leis estaduais que reorganizam a SEMAD, o IEF, a FEAM e

⁸ Em 1997 o DRH passa a se chamar Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM)

do DRH – este último passando então a se chamar Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). É importante observar que, assim como aconteceu com o IEF em 1991, o IGAM também passou por uma mudança de concepção na sua atuação. Até então, o DRH se ocupava mais da outorga, e a partir da vinculação à SEMAD volta suas atenções também à proteção de mananciais (MORAIS, 2011).

A criação de um sistema integrado possibilitaria maior agilidade na análise dos processos de licenciamento ambiental, já que os processos seriam divididos de acordo com a competência de cada um dos órgãos. Enquanto a SEMAD seria responsável pelo planejamento e coordenação da gestão da política ambiental, o IEF seria o responsável pela “agenda verde”, atuando na formulação e execução da política florestal; a FEAM cuidaria da “agenda marrom”, no estudo, controle e prevenção da degradação ambiental decorrente de atividades poluidoras, assessorando as câmaras de atividades industriais, minerárias e de infraestrutura; e o IGAM ficaria com a “agenda azul”, na proposição e execução de diretrizes para a gestão dos recursos hídricos do Estado. Além disso, o sistema promoveria a redução dos problemas relacionados ao engessamento dos processos burocráticos, inerentes à Administração Direta, uma vez que IEF, FEAM e IGAM seriam órgãos da Administração Indireta, com autonomia administrativa e financeira.

Ao longo da evolução do sistema de meio ambiente na Administração Pública mineira, houve evoluções também na percepção da questão ambiental por parte do setor produtivo. Em razão da questão ambiental ter entrado na agenda política do Estado de Minas Gerais intimamente relacionada ao desenvolvimento científico e tecnológico, é possível observar que as políticas de meio ambiente foram mais influenciadas pelos interesses do setor produtivo do que o contrário (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998).

Apesar de alguns empreendimentos (geralmente com maior desenvolvimento tecnológico e de maior porte), perceberem que a degradação ambiental também interferia nos seus próprios interesses, em função de fatores como disponibilidade de matéria prima e do elevado potencial poluidor de suas atividades, o setor produtivo de forma geral só começou a mudar sua mentalidade e buscou sua adequação quando o cumprimento de obrigações ambientais passou a ser obrigatório e sujeito a sanções estabelecidas na legislação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998). Ainda no que se refere ao porte e desenvolvimento tecnológico dos empreendimentos:

Alguns setores estariam mais adiantados no controle ambiental, em virtude da própria tecnologia [mas] o fator mais lembrado para definir a diferenciação existente dentro do setor produtivo quanto à adoção de normas de controle ambiental é o tamanho do empreendimento. [...] quanto menor a empresa, maior a dificuldade de controle, mesmo porque os pequenos empresários não estariam ainda conscientes do dano ambiental que podem causar. Por considerarem seus empreendimentos insignificantes, eles tendem a não se assumirem como agentes responsáveis pela degradação do meio ambiente. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, p. 202).

É possível depreender que a degradação ambiental em função de atividades produtivas não é responsabilidade de um setor produtivo ou tipo de empreendimento específico, tampouco possui apenas um fator. Considerando-se, portanto, que a preservação do meio ambiente é uma questão que interfere diretamente na qualidade de vida e que sua degradação é um problema multifatorial que envolve várias áreas do conhecimento, emergem questões sobre políticas públicas que sejam capazes de tangenciar a multiplicidade de causas dos problemas que buscam combater.

3.2 Políticas Públicas Preventivas e o Meio Ambiente

Assim como a abordagem da questão ambiental seguiu por diferentes trajetórias no Brasil e em Minas Gerais, a abordagem sobre os problemas públicos também pode mudar de uma gestão para outra. Porém, seja qual for a perspectiva de determinada gestão, ela sempre será posta em prática através de políticas pública, e cabe à Administração Pública a gestão das políticas públicas em todo seu ciclo, desde a identificação do problema (que se dá com a observação de uma diferença entre a situação real e a situação ideal possível) (SECCHI, 2022) até a extinção da política (o que pode acontecer, por exemplo, quando a situação real se torna a ideal possível).

Trazendo para o contexto do Estado de Minas Gerais, a pasta de Meio Ambiente sempre teve uma perspectiva atrelada ao desenvolvimento econômico, e nos últimos anos tem visto a prevenção em políticas ambientais como um componente estratégico da gestão ambiental do Estado, sendo hoje o FAPI componente do planejamento estratégico do governo. Apesar disso, observa-se que a maior parte da literatura a respeito do tema das políticas preventivas trata quase exclusivamente de políticas de prevenção na saúde e na segurança.

O termo “política pública” possui uma multiplicidade de definições. Uma política pública pode ser tanto uma ação concreta que atua sobre determinado

problema, quanto orientações para decisão, ação (ou omissão) de determinada gestão. Secchi (2022) afirma que qualquer definição de política pública é arbitrária, por não haver um consenso na literatura sobre o que ele chama de “nós conceituais”, que seriam as questões a respeito do tema para as quais os estudiosos do campo de políticas públicas possuem posicionamentos divergentes. Estes nós seriam (1) se políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, (2) se a omissão ou negligência a respeito de determinado problema também podem ser considerados política pública e (3) se apenas diretrizes estruturantes devem ser consideradas, ou também diretrizes operacionais.

Aqui, o conceito de política pública será abordado em razão de sua pertinência para a definição do objeto desta pesquisa. Dessa forma, não se faz necessário passar de forma mais aprofundada pelos três nós conceituais discutidos pela literatura, e sim adotar um conceito que abarque as características da política objeto da presente pesquisa. O conceito adotado, portanto, será o de Secchi (2022, p. 2), que, de forma objetiva, define política pública como “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

No campo teórico de políticas públicas, além das diferentes definições, existem várias tipologias que buscam analisar e compreender seus contornos. Secchi (2022, p. 29) afirma que “dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam”. Outro aspecto que deve ser observado é o estilo de políticas públicas, que determinam seus procedimentos de elaboração e implementação (RICHARDSON; GUSTAFSON; JORDAN, 1982 apud SECCHI, 2022).

Entre as tipologias de estilo de políticas, encontra-se a de Richardson, Gustafsson e Jordan, segundo a qual os estilos de política pública variam em 2 eixos: (a) o eixo consensual-impositivo e (b) o eixo proativo-reativo. O primeiro eixo se refere à relação entre atores governamentais e sociais, e o segundo estaria relacionado às lógicas racionalistas, em que um objetivo é determinado e só então se analisa o ambiente, visando uma mudança significativa da realidade (estilo proativo) ou incrementalistas, em que é feita uma análise do ambiente, dos obstáculos e das alternativas possíveis, geralmente fruto de pressões políticas (estilo reativo) (SECCHI, 2022).

Considerando o eixo proativo-reativo, ainda que o estilo proativo esteja relacionado à lógica racionalista que vise uma mudança da realidade, ele não abarca

as características de uma política pública preventiva, que atua sobre as causas do problema a ser enfrentado. Entretanto, uma abordagem relevante ao objetivo da presente pesquisa é feita pelo guia de avaliação de políticas públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que afirma ser a política pública formulada para atuar não necessariamente sobre os efeitos do problema, mas sobre suas causas (BRASIL, 2018).

É importante destacar que apesar da definição de política pública dada pelo IPEA entender a política como uma ação que atue sobre as causas do problema, atuando de forma preventiva, o mesmo documento afirma que "(...) Muitas vezes esta última (a ação pública) reconhece os efeitos, mas é incapaz de definir e atingir a causa do problema" (BRASIL, 2018, p. 72), ou seja, acaba atuando de forma reativa. Devido a esse desencontro entre como a política pública deveria atuar e como ela de fato atua na maioria das vezes, é importante abordar aqui o conceito de política pública preventiva.

Segundo Silveira (2007), foi na área da saúde que surgiu o conceito de prevenção aplicado a políticas públicas, nas teorias de Leavell e Clark, segundo as quais é possível "antecipar, preceder ou tornar impossível por meio de uma providência precoce o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde" (LEAVELL & CLARK, 1958 apud SILVEIRA, 2007, p. 60). Compreende-se então que, ao atuar sobre as causas do problema e evitando sua ocorrência, esse tipo de política é mais eficiente, econômico e mais humano que políticas que atuem sobre os efeitos. Mais eficiente, pois evita que o problema de fato ocorra, mais econômico pois o Estado precisa arcar apenas com os custos da política, não sendo acrescidos os custos de recuperação do agravo e, por fim, mais humano, pois não permite que a população chegue a sofrer com as consequências do problema que, através das ações tomadas de forma preventiva, foi impedido de se concretizar.

Ainda que discussões sobre ações públicas preventivas ocorram mais frequentemente no âmbito de áreas como saúde e segurança, essas demonstram pertinência, também, em outros campos de atuação do Estado, como o meio ambiente. É muito importante que se pense em políticas preventivas voltadas para a questão do meio ambiente, considerando-se que recursos naturais, uma vez esgotados, não retornam. Além disso, como visto na seção 3.2, muitas vezes a degradação ambiental ocorre por falta de conhecimento da população sobre as melhores práticas ambientais. Trazendo para o contexto do FAPI, política objeto desta

pesquisa, atuando na orientação prévia dos produtores, de forma que estes desenvolvam suas atividades de forma ambientalmente correta; e só procedendo a fiscalização após período de adaptação das atividades produtivas, as ações da política acabam, então, por prevenir tanto a degradação ambiental quanto a paralisação das atividades das empresas em função da constatação de irregularidades.

Ao olhar para as causas de um problema e não para os efeitos, as políticas preventivas acabam tendo como objeto problemas sociais muitas vezes complexos, que possuem uma multiplicidade de causas e fatores, e que acabam demandando também a ação de equipes multidisciplinares, formadas por diferentes atores e organizações. Essa multiplicidade de atores e organizações, entretanto, pode gerar uma série de “efeitos perversos” em razão das diferenças de linguagem, culturas e formas de atuação próprias de cada uma dessas organizações, que eventualmente podem entrar em choque e gerar situações de conflito. Assim, o trabalho aqui proposto pretende mobilizar conceitos e variáveis advindos da análise sociológica das organizações, particularmente as análises tecnológica e institucional, por serem vertentes capazes de fornecer subsídios teóricos à interpretação da relação entre organizações (MARINHO, 2011).

4 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS PREVENTIVAS

No capítulo anterior, foi apresentada a relação entre políticas públicas, políticas preventivas e meio ambiente - enquanto área de interesse da Administração Pública, com o propósito de fazer uma contextualização quanto ao objeto da política analisada nesta pesquisa e seu caráter preventivo e, portanto, interinstitucional. Neste capítulo, por sua vez, será apresentado o ferramental teórico a ser mobilizado para a análise institucional das relações interinstitucionais na política pública em questão.

Na literatura, encontramos várias definições para organizações. Por uma questão de maior proximidade com a abordagem feita nesta pesquisa, aqui será adotada a definição de organização como “coletividade instituída com vistas a objetivos definidos” (LAPASSADE, 1983, p. 101). Organizações são, portanto, unidades sociais voltadas para a produção de determinados fins, guiadas por suas estruturas.

Organizações podem, a princípio, ser classificadas como **burocráticas** ou **não burocráticas**. Segundo Merton (1971), por organizações burocráticas entende-se as organizações com uma estrutura racionalmente organizada e com padrões de atividades claramente definidos e relacionados aos fins, além de cargos organizados hierarquicamente, aos quais são inerentes determinadas obrigações e direitos estabelecidos por normas específicas. Este modelo, entretanto, apresenta limitações, podendo algumas organizações serem classificadas como não burocráticas⁹. Por não burocráticas, entende-se as organizações onde o poder estaria menos centralizado, com menos regulamentos e, portanto, maior responsabilidade individual, maior autonomia e mais abertura às ideias de seus membros de forma geral (PERROW, 1981).

Apesar da aparente simplificação do conceito “racionalizado” de organização como unidade que transforma inputs em outputs, as organizações diferem entre si em mais de uma dimensão e na forma como essas dimensões se relacionam. Entre as teorias de análise organizacional, duas em especial oferecem maior aporte aos aspectos organizacionais que esta pesquisa pretende observar. A primeira delas é a análise tecnológica das organizações, que lança luzes sobre os

⁹ Embora alguns autores, como Perrow (1981), lancem mão do termo *não burocrático* para designar um determinado modelo de organizações, não existem organizações totalmente não burocráticas, e sim organizações que se encontram num dos pontos extremos do *continuum* que vai do excesso de burocracia até a ausência quase completa de burocracia.

elementos internos as organizações (intraorganizacional), e a segunda é a análise institucional, que, por sua vez, lança luzes sobre os elementos do ambiente (entre organizações). Cada uma delas será abordada nas seções seguintes.

4.1 Análise tecnológica das organizações

Como já afirmado, a análise tecnológica¹⁰ das organizações é aquela que enfatiza os elementos internos da organização; não só como ela lida com esses elementos, mas também como esses se relacionam. Nas pesquisas bibliográficas a respeito da abordagem tecnológica na análise organizacional, frequentemente encontra-se literatura classificando as organizações apenas como burocráticas ou não burocráticas, tomando como fator de diferenciação apenas o grau de rotina das atividades. De acordo com essa classificação, na organização burocrática as técnicas seriam bem estabelecidas e aplicadas da mesma forma a todas as matérias primas – consideradas homogêneas, havendo, porém, alguma insegurança com relação aos métodos (rotina completa); e no outro extremo, das organizações não burocráticas, estas lidariam com matérias primas não padronizadas, havendo baixa insegurança a respeito dos métodos, mas maior variedade de atividades e operações (ausência de rotina).

Entretanto, de acordo com Perrow (1981), existem organizações que não se encontram em nenhum dos dois extremos compreendidos pela abordagem burocrática, de modo que poderiam ter mais rotina sob um aspecto e menos sobre outro. Uma forma de proceder a análise organizacional para além do espectro da organização “*burocrática – não burocrática*” seria então através do modelo tecnológico desenvolvido por Charles Perrow. Nele, são propostas duas dimensões independentes entre si, a serem mais bem exploradas a seguir: o grau de variabilidade da matéria prima e o nível de incerteza das atividades a serem exercidas pela organização.

A primeira dimensão é a variabilidade da matéria prima, ou seja, a *analísabilidade* do material a ser transformado (PERROW, 1981). Durante as atividades da organização, seus membros recebem “estímulos” (que podem ser vistos como as demandas). Se o estímulo for familiar, ou seja, se a demanda já possuir

¹⁰ Reforçando que, aqui, o termo tecnologia não se aplica a equipamentos ou processos técnicos, e sim à forma como a organização lida com sua matéria prima.

formas conhecidas de ser resolvida, a pessoa que recebeu a demanda saberá o que fazer, ou pelo menos onde encontrar a resposta do que fazer, e não precisará refletir muito a respeito de como proceder para resolver o problema; esta seria o que Perrow (1981) chama de *pesquisa analisável*. Por outro lado, se não houver respostas registradas sobre como resolver determinada demanda - este seria o caso de tarefas não rotineiras, a pessoa não teria como fazer uma “pesquisa mental” de possíveis soluções. Esta seria, então, a *pesquisa não analisável*.

Tomando como *matéria prima* esses estímulos aos quais a pessoa deve responder durante suas atividades, é importante destacar que a natureza da atividade (de pesquisa; se analisável ou não) depende muito mais do quanto se conhece a matéria prima. Quanto mais a matéria prima for tida como homogênea, menor seria sua complexidade e tem-se assim uma situação de **pesquisa analisável**. Todavia, quando a matéria prima é tida como heterogênea, maior sua complexidade e menor a chance de haver registro de situações semelhantes, pois cada caso seria diferente do outro. Não havendo uma “receita” de como proceder, não há possibilidade de análise; dá-se assim a **pesquisa não analisável**.

Salienta-se que aqui a matéria prima não foi colocada como “homogênea” ou “heterogênea” *a priori*, mas sim “tida como”, pois entende-se que diferentes instituições lidam com a mesma matéria prima também de forma diferente; trata-se de uma situação em que a forma como cada das organizações percebe sua matéria prima é mais relevante para a caracterização de suas atividades do que as características da matéria prima em si. Perrow (1981) cita como exemplo duas instituições correcionais de adolescentes, Dick e Inland. Enquanto na primeira os jovens eram vistos apenas como “delinquentes iguais e estáveis” que, com a dose certa de repressão seriam mantidos sob controle (matéria prima homogênea), na segunda os jovens eram vistos como “diferentes umas das outras e potencialmente instáveis”, sendo necessária grande atividade mental e capacidade de adaptação para a solução dos problemas (matéria prima heterogênea).

A segunda dimensão é o grau de incerteza da atividade desenvolvida pela organização, ou seja, a *variedade* dos problemas a serem resolvidos, e que podem provocar a atividade de pesquisa. Quando há uma grande variedade de situações, cada tarefa pode exigir uma ação diferente (quer a matéria prima seja analisável ou não), apresentando-se então **muitas situações excepcionais**. Em casos de variedade baixa, ou seja, quando as situações já são “familiares”, mesmo que a

matéria prima seja complexa, é possível estabelecer uma forma rotineira de executar essas atividades, se configurando com a situação de **poucas situações excepcionais**. Pode-se dar como exemplos um ateliê de costura e uma grande confecção. Ambas produzem o mesmo tipo de produto – roupas, mas em um ateliê as peças são feitas por encomenda e sob medida, a partir de moldes que respeitam as medidas e proporções do corpo do usuário, além de haver provas e possíveis ajustes. Em uma grande confecção, por outro lado, as peças feitas são feitas em grandes quantidades, a partir de um gabarito com medidas e proporções padronizadas, de modo que pode ser facilmente estabelecido um protocolo para as atividades a serem realizadas.

Através do cruzamento das variáveis de cada uma das dimensões (aqui chamadas, de forma simplificada, de *matéria prima* e *modo de fazer*), obtém-se como produto da relação entre essas duas dimensões a *estrutura* da organização, que é o que engendra a atividade cotidiana. Desse modo, uma organização pode ser classificada como (1) artesanato, (2) ausência de rotina, (3) rotina e (4) engenharia, de acordo com seus arranjos entre a quantidade de situações excepcionais (estímulos) e o quanto essas situações apresentam um problema analisável, “ou seja, há maneiras conhecidas de resolvê-lo, exigindo pouca reflexão” (PERROW, 1981, p. 102). Essa classificação e suas variáveis podem ser vistas na figura 1.

Figura 1: Variáveis de Tecnologia

	Poucas situações excepcionais	Muitas situações excepcionais
Pesquisa não analisável	Artesanato	Ausência de rotina
Pesquisa analisável	Rotina	Engenharia
	1 4	2 3

Fonte: PERROW, 1981

As classificações “Rotina” e “Ausência de rotina” (quadrantes 4 e 2, respectivamente), seriam as que se enquadrariam nos modelos burocrático (rotina) e não burocrático (ausência de rotina). Uma organização com tecnologia classificada como Rotina entende sua matéria prima como bem conhecida e homogênea, e tem atividades mais estáveis e previsíveis, com poucas excepcionalidades. Devido ao alto nível de previsibilidade e facilidade de planejamento, têm também maior controle sobre os processos e maior certeza quanto à forma como são vistas.

De outro modo, as organizações “sem rotina” lidam com matéria prima pouco conhecida e/ou mais heterogênea, e tem em suas atividades muitas situações excepcionais. Para que esse tipo de organização seja eficiente, demanda-se uma estrutura com maior liberdade de ação, boa coordenação entre os grupos, baixo senso de hierarquia e maior autonomia na tomada de decisão, devido à dificuldade de estabelecer formas de controle e protocolos para as atividades, em função da baixa previsibilidade.

Nos quadrantes 1 e 3 estariam, portanto, as organizações que não se enquadram na bidimensionalidade “burocrática – não burocrática”. No quadrante 1 estariam as organizações classificadas como “artesanato”, que são aquelas em que, embora a matéria prima seja pouco conhecida (ou seja heterogênea), há poucas situações excepcionais na execução das atividades. Nessas organizações, há maior liberdade no nível mais baixo, da “produção”, pois não há como colocar a atividade em protocolos rígidos. No quadrante 3 estariam as organizações classificadas como “engenharia”, em que as relações se invertem: a matéria prima é tida como conhecida, mas há muitas situações excepcionais, o que demanda maior liberdade de ação nos níveis mais altos, porém pouca nos níveis mais baixos (da produção, que lidam diretamente com a matéria prima). Assim, os membros de níveis mais baixos teriam rotinas mais bem estabelecidas e pouca autonomia, ao passo que nos níveis mais altos haveria pouca rotina, mas muita autonomia.

A abordagem desse modelo de análise é válida nesta pesquisa pois a forma como cada organização entende e lida com sua matéria prima pode gerar divergências também na forma como cada uma dessas organizações entende a política pública e como deve se dar sua implementação, uma vez que cada instituição pode entender sua matéria prima (que, no caso, seria o público-alvo da política pública). Além disso, a forma como cada uma das organizações estabelece seus modos de fazer, ou seja, a maneira como se dá a consecução de suas atividades,

também estabelece diferentes formas de coordenação *intraorganizacional* e níveis de previsibilidade das atividades. Uma vez que diferentes instituições podem ver de forma diferente aspectos de hierarquia e autonomia entre seus grupos e membros, pode haver uma interferência na coordenação *interorganizacional*, além de descompassos no planejamento de atividades a serem executadas em conjunto, em função de variáveis como previsibilidade e formas de controle.

4.2 Análise institucional das organizações

Partindo do pressuposto de que o objeto de análise desta pesquisa é uma política executada por diferentes organizações, entende-se a relevância da apropriação de um arcabouço teórico que ofereça base à compreensão das diferentes dimensões em que essas organizações podem divergir, a partir de diferentes perspectivas teóricas do institucionalismo. Isto posto, serão aqui abordados os aspectos que aproximam e diferenciam os conceitos de organizações e instituição, bem como serão desenvolvidos os conceitos de objetivo e campo organizacional. Serão também abordados tópicos relativos aos critérios de legitimidade das instituições.

Organizações são, *a priori*, sistemas racionais constituídos com vistas a atingir determinados objetivos. Porém, organizações são vistas aqui como mais que meros instrumentos. Segundo Selznick (1971), a visão da organização apenas como um “instrumento técnico para a mobilização de energias humanas” não traduz a complexidade das organizações enquanto um sistema racional e alterável de coordenação de atividades. Há que se levar em consideração que, para além da estrutura organizacional, há todo um sistema social envolvido:

Uma organização é um grupo de seres humanos vivos. A dinâmica vitalizadora não conta, jamais, por completo, com o que fazem os participantes. É sempre suplementados pela chamada *estrutura informal*, que surge quando entra a personalidade do indivíduo (...). Relações formais coordenam papéis ou atividades especializadas, não pessoas. (SELZNICK, 1971, p. 7)

Uma vez que organizações são compostas por pessoas, suas necessidades e objetivos pessoais podem tanto fortalecer a estrutura formal quanto miná-la. Isto posto, um dos objetivos primordiais da organização é conduzir e administrar essas pressões sociais, de modo a garantir sua permanência através da manutenção de seu sistema formal. À medida que as “estruturas informais” da

organização vão se consolidando, esta vai sendo percebida por seus membros como uma instituição, como um fim em si mesma (MARINHO, 1990). Em paralelo a isso, Selznick sugere que a distinção entre organização está no fato de que “se uma organização é meramente um instrumento, será prontamente alterada ou posta de lado quando aparecer outro de maior eficiência” (SELZNICK *apud* MARINHO, 1990, p. 11). A institucionalização seria, então, um processo que acontece com as organizações com o passar do tempo, também como forma de autopreservação das organizações.

Na escola institucionalista tradicional, instituições são “regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos” (SECCHI, 2022, p. 116). Corroborando o exposto no parágrafo anterior, de acordo com a teoria institucional, instituições geram obediência às normas, explícitas e implícitas, e coordenam ações, de modo a estabelecerem convergências em direção aos objetivos das instituições. Instituições são, assim, *locus* de valores, crenças, culturas e linguagens, e emergem quando organizações se tornam valores em si mesmas. Depreende-se daí que toda instituição é, antes de tudo, uma organização.

Segundo Etzioni (1984), o objetivo de uma organização é a situação futura pretendida, uma “imagem de futuro”, deixando-o de ser, quando alcançado. Assim, o objetivo organizacional “é um estado que procuramos, não um estado que possuímos” (ETZIONI, 1984, p. 8); ele nunca é dado, e sim vai sendo construído, influenciado pela coletividade de seus membros. Entretanto, o objetivo organizacional não pode ser confundido com os objetivos de seus participantes, embora estes possam entender o objetivo organizacional como um meio de alcançar seus próprios objetivos. Ainda de acordo com o autor, embora seja útil na identificação dos objetivos organizacionais a opinião de seus membros a respeito, pode ser mais esclarecedor para este fim observar a destinação dos recursos empenhados. Ele afirma:

São mais reveladoras as situações em que a distribuição de força humana e de recursos materiais sugere claramente uma direção do esforço, diferente da apresentada pelos informantes. (...) O pesquisador definirá como objetivos da organização as situações futuras para as quais se dirige a maioria dos recursos da organização e os principais compromissos dos participantes” (ETZIONI, 1984, p. 9).

Outra questão a ser observada na identificação dos objetivos organizacionais é que, eventualmente, os objetivos afirmados podem não ser exatamente os objetivos aspirados. Isso pode acontecer por falta de conhecimento

dessa discrepância por parte do representante da organização, mas na maioria das vezes ocorre de forma consciente, como forma de alcançar os objetivos reais:

É mais frequente que líderes de organizações expressem, conscientemente, objetivos que diferem dos que são realmente procurados, porque esse mascaramento auxilia os objetivos que a organização de fato deseja atingir. Uma organização cujo objetivo real é obter lucro pode ter vantagens se puder passar por uma organização educacional, não lucrativa. (ETZIONI, 1984, p. 9)

A perspectiva da organização como mais do que um sistema racional, mais próxima de um “organismo ajustável”, é relevante na compreensão de que, assim como ela lida com forças sociais internas, ela também está constantemente em confronto com situações externas, às quais precisa se adaptar, resultando em novas necessidades (MARINHO, 1990), que refletem em seus objetivos, uma vez que é desse modo que a organização pode cumprir com os critérios de legitimidade de seu campo e/ou ambiente. Assim, é importante abordar também os conceitos de ambiente e campo organizacional.

O ambiente organizacional é o ambiente externo à organização, com o qual a organização interage em busca de informações e recursos necessários à consecução de suas atividades. Mais do que apenas fornecer recursos para as atividades da organização, o ambiente também exerce determinada influência sobre ela, sendo “o conjunto de pressões e forças ao redor de uma organização que tem o potencial para afetar a maneira como ela opera a sua habilidade para adquirir recursos” (JONES *apud* SCHULTZ, 2016, p. 68).

Embora várias organizações possam estar no mesmo ambiente, este não é o mesmo para todas as organizações, pois as organizações são diferentes entre si, e essas diferenças podem gerar diferentes condições externas e níveis de acesso aos recursos externos. Dessa forma, é como se o mesmo meio fosse, para cada organização, um ambiente organizacional próprio, sujeito a graus específicos de incerteza e complexidade, uma vez que esses dependem da capacidade de negociação com os agentes externos (SCHULTZ, 2016). Para além disso, a adaptação ao meio também se caracteriza como uma forma a mais de garantir a sobrevivência da organização por uma exigência do próprio ambiente organizacional, uma vez que este acaba por selecionar as organizações mais compatíveis a ele (MARINHO, 2011).

O campo organizacional, por sua vez, é o conjunto de organizações que integram determinada área reconhecida da vida institucional. Powell e DiMaggio entendem que a importância do campo organizacional como unidade de análise está em direcionar a atenção não para concorrentes ou redes de interação, mas para a totalidade dos atores relevantes. Os campos organizacionais, porém, só podem ser entendidos como tal a partir de uma série de fatores, que segundo Powell e DiMaggio, seriam:

- a) Nível de interação entre as organizações do campo;
- b) Existência de estruturas de dominação e padrões de associação entre as organizações;
- c) Volume de informações com as quais as organizações devem lidar, internas ao campo; e
- d) Desenvolvimento de uma conscientização entre as organizações de que estão envolvidas em um negócio comum.

Observadas essas condições, emergem forças que tornam as organizações de determinado campo cada vez mais semelhantes umas às outras. Assim como o processo de institucionalização de uma organização faz com que determinadas ações passem a ser legitimadas, representando um fim em si mesmas, isso também acontece no processo de estruturação do campo organizacional, de modo que estratégias que, racionalmente, não seriam adotadas por algumas organizações, acabam sendo adotadas pelo fato de serem “normativamente sancionadas”:

Campos organizacionais altamente estruturados fornecem um contexto em que esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e com restrições levam, de maneira conjunta, à homogeneidade em termos de estrutura, cultura e resultados. [...] uma vez que um campo se torne bem estabelecido, já há um impulso inexorável em direção à homogeneização (POWELL E DIMAGGIO, 2005, p. 75).

Nesse processo, a adoção de estratégias a princípio “não racionais” acaba por se mostrar eficiente para a organização, uma vez que empregados sistematicamente pelas organizações, acabam por ter sua legitimidade fundamentada na sua efetividade pressuposta. Assim, “organizações que incorporam elementos socialmente aceitos como racionais em sua estrutura formal maximizam sua

legitimação e incrementam suas habilidades e capacidades de sobrevivência” (MEYER E ROWAN *apud* MARINHO, 2011, p. 141).

Seja por uma necessidade de adaptação ao ambiente ou por uma questão relacionada à estruturação do campo organizacional, dá-se o processo de homogeneização das organizações, uma vez que “a aquisição de legitimidade e de recursos necessários à sobrevivência organizacional encontra-se assim fundamentalmente relacionada a um modelo de isomorfia com tal ambiente” (MARINHO, 2011, p. 140).

O isomorfismo seria um “processo de restrição que força uma unidade de uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (HAWLEY *apud* POWELL E DIMAGGIO, 2005, p. 76). Na teoria institucional, são identificadas duas formas de isomorfismo, o (1) competitivo, que enfatiza a competição de mercado, mudança de nichos e medidas de adequação, visa adequação econômica; e o (2) institucional, voltado para as forças que pressionam as comunidades em direção a uma adaptação ao ambiente e organizações que não competem apenas por recursos, mas também por poder político e legitimação institucional, que, por sua vez, está focado na adequação social.

Powell e DiMaggio identificam três mecanismos de transformação isomórfica institucional, os isomorfismos (1) coercitivo, que deriva de influências políticas e problemas de legitimidade; (2) mimético, que resulta da padronização de respostas diante da incerteza e (3) normativo, que está associado à profissionalização.

Como já afirmado acima, o isomorfismo coercitivo tem relação com influências políticas e questões de legitimidade, mas também pode ocorrer em função de expectativas culturais da sociedade onde estas organizações estão inseridas e/ou atuam, ou até mesmo em razão de aspectos legais, como a necessidade de se estabelecer hierarquias organizadas, para obter apoio de outras organizações de estrutura hierarquizada, o que também pode representar um obstáculo na interação entre organizações com diferentes níveis de hierarquização, questão inclusive observada nesta pesquisa e que será melhor desenvolvida no capítulo 5.

Porém, não só a partir de forças de autoridade se dá o isomorfismo. Uma outra força bastante poderosa que leva a esse processo é a da incerteza. Diante de um cenário de incerteza no ambiente organizacional, ou quanto os próprios processos da organização não são bem compreendidos, tanto no que se refere à tecnologia

utilizada quanto a metas e objetivos organizacionais que não estejam claramente definidos, imitar outras organizações é uma forma de responder à incerteza, esse seria o mecanismo de isomorfismo mimético. Entretanto, nem sempre as organizações têm claramente o propósito de imitar, tampouco as outras organizações percebem que estão sendo imitadas. Powell e DiMaggio (2005) citam como fatores que podem levar ao mimetismo ações como a rotatividade de mão de obra, o intercâmbio tecnológico e o compartilhamento de informações com o ambiente:

[...] quanto mais ampla a população de pessoas empregadas ou a quantidade de clientes servidos por uma organização, maior a pressão sentida pela organização para oferecer programas e serviços oferecidos por outras organizações. Assim, tanto uma força de trabalho experiente quanto uma ampla base de clientes pode impulsionar o isomorfismo mimético. (POWELL E DIMAGGIO, 2005, p. 79)

Por fim, outro mecanismo de mudança é o isomorfismo normativo. Entre os três mecanismos este é o que mais se relaciona com os atores que fazem parte da organização, uma vez que ele se dá a partir dos comportamentos e *modus operandi* de uma determinada classe profissional que, por sua vez, são estabelecidos em função de “moldes” da educação formal, da padronização do tipo de profissional desejado para determinados cargos e funções e, talvez, até mesmo por um isomorfismo particular entre as próprias instituições de ensino:

Na medida em que gerentes e funcionários-chave são escolhidos nas mesmas universidades e selecionados a partir de um grupo comum de atributos, eles tenderão a enxergar os problemas da mesma maneira, a considerar como normativamente sancionados e legitimados os mesmos procedimentos, estruturas e políticas, e tomarão decisões de maneira similar (POWELL E DIMAGGIO, 2005, p. 80)

Powell e DiMaggio (2005) propõem, a partir de sua discussão a respeito de isomorfismo e racionalidade no campo organizacional, uma série de “preditores”, que seriam hipóteses a respeito do comportamento organizacional a partir de suas características em determinado campo. Esses preditores estão divididos em dois grupos: a nível organizacional, onde os processos de isomorfismo se dão por características das próprias organizações, e a nível do campo organizacional, onde os efeitos isomórficos seriam em função de características do campo.

Os conceitos mobilizados aqui de ambiente e campo organizacional são importantes para a compreensão de outro aspecto relevante na análise institucional, o dos critérios de legitimidade das instituições. A teoria institucional entende que as organizações, influenciadas por pressões (ora externas – do ambiente ou do campo,

ora vindas de dentro da própria organização), buscam adotar determinados costumes e normas aceitos coletivamente de forma a alcançar a legitimidade. Entretanto, por vezes as ações tomadas em função da desejada legitimidade entram em conflito tanto com as demandas técnicas internas - que teriam como principal critério a eficiência (ROSSETO; ROSSETO, 2005), quanto com a identidade própria formada pelos elementos informais.

Assim, uma outra forma de proceder à análise das organizações é a partir da observação de como elas lidam com esses conflitos. De acordo com Meyer e Rowan (1977), haveria quatro formas distintas de resolvê-los, de forma parcial, como segue:

- a) Na primeira alternativa, a organização simplesmente resistiria às exigências cerimoniais de seu ambiente, sob risco, porém, de não conseguir “comprovar” sua eficiência, uma vez que não atende aos critérios do campo, além de botar em risco uma potencial fonte de estabilidade e recursos.
- b) A segunda seria a organização se manter de acordo com suas diretrizes institucionais internas, isolando-se do ambiente. Entretanto, isso pode gerar uma quebra de expectativa tanto em agentes internos quanto externos no que se refere às trocas com o ambiente, de forma que a organização possa vir a ter dificuldade em fazer com que os agentes internos acreditem na eficiência de seus processos internos, uma vez que não podem ser legitimados por atores externos.
- c) A terceira alternativa é o reconhecimento de que sua estrutura está em desacordo com o exigido externamente. Essa estratégia, porém, teria como efeito a perda de legitimidade da própria organização, uma vez que invalida os mitos que conferem legitimidade institucional.
- d) Na quarta, a organização reconhece sua inconsistência com o ambiente, porém promete ajustes, apostando na confiança das pessoas no futuro. Essa estratégia, porém, coloca a legitimidade da organização no futuro, de modo que a estrutura atual seria, então, ilegítima.

Em suma, a abordagem institucionalista se baseia na premissa de que as organizações estão inseridas em ambientes técnicos (com critérios de racionalidade e eficiência econômica) e institucionais (com critérios de legitimidade). Essas

organizações compõem campos organizacionais, que junto ao ambiente, exercem forças isomórficas (coercitivas, miméticas ou normativas). Assim, seja por questões internas (próprias da organização) ou externas (referentes ao campo ou ao ambiente) precisam se adaptar e responder a critérios de legitimidade, que nem sempre estão de acordo com os critérios de eficiência dessas organizações ou com seus próprios objetivos organizacionais, uma vez que toda organização é uma unidade social formada com vistas a cumprir determinados objetivos.

No contexto do FAPI, tem-se diferentes organizações atuando em uma mesma política e, portanto, produzindo o mesmo bem, porém com diferentes critérios de legitimidade enquanto instituições, devido aos diferentes setores organizacionais que os caracterizam, e por vezes, ainda sofrendo influências de diferentes ambientes institucionais. Todas essas particularidades acabam por demandar diferentes ações de conformidade e legitimidade, que podem levar a fragilidades na comunicação entre as organizações participantes. Assim, a análise institucional se mostra pertinente pois através dela seria possível identificar previamente pontos de atenção, possibilitando a ação tempestiva diante de eventuais conflitos.

No próximo capítulo, será explorada a política pública objeto desta pesquisa, bem como seu desenho formal, seus antecedentes, objetivos e resultados alcançados.

5 PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PREVENTIVA NA INDÚSTRIA (FAPI)

Neste capítulo, será apresentada e será feita a análise da política pública preventiva que serve de objeto para a presente pesquisa, o Programa de Fiscalização Ambiental Preventiva na Indústria (FAPI). Na primeira parte serão explorados seu histórico e o contexto em que se insere a política, seu desenho formal e caráter preventivo, e as instituições participantes. As informações foram obtidas a partir dos documentos produzidos durante as fases de planejamento e execução da política, das entrevistas com seus atores e da pesquisa documental relativa às instituições. Essas informações serão relacionadas com o conteúdo mobilizado no capítulo 3, que aborda políticas públicas e a pasta de meio ambiente. Na segunda, será feita a análise sociológica da política que, juntamente com a descrição das instituições participantes feita na seção anterior, permitirá descrever e analisar as relações entre as instituições, no âmbito do FAPI, com os nós conceituais abordados no capítulo 4, que trata das análises tecnológicas e institucionais das organizações.

5.1 Descrição da política

Como já afirmado anteriormente, o FAPI é uma política preventiva da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Como o nome já diz, trata-se de uma política preventiva, e tem como objetivo “informar, instruir e sensibilizar os empreendedores a respeito das melhores práticas ambientais, incentivando-os a obter a regularização ambiental de seus empreendimentos” (FIEMG, 2022). A seguir, seus aspectos serão desenvolvidos de forma pormenorizada.

5.1.1 Antecedentes e histórico da FAPI

Embora seja hoje uma política pertencente ao planejamento estratégico da atual gestão do Estado de Minas Gerais, o FAPI começou como um projeto então sem grandes pretensões de vir a se tornar uma política estabelecida, e enfrentou algumas resistências internas no planejamento e execução de sua primeira edição. Apesar da já mencionada importância do desenvolvimento de políticas preventivas na área de

meio ambiente, muitas vezes esse “modelo”¹¹ de política não participa da construção de uma agenda de políticas públicas, em função da necessidade de respostas rápidas, mesmo que paliativas ou pouco resolutivas, e resultados facilmente mensuráveis, o que nem sempre é possível na prevenção, uma vez que é mais fácil produzir dados de ações repressivas. Exemplificando, uma política que tem como indicador o número de infrações e autuações é mais passível de ter resultados imediatos e facilmente contabilizados. Por outro lado, uma política que tem como produto a preservação ambiental teria mais dificuldade para apresentar dados concretos de “não infrações”, dados estes seriam melhor apresentados ou tido como impactantes futuramente, através da construção de uma série histórica demonstrando a não incidência de crimes ambientais, ou a diminuição da degradação relativa ao longo de determinado período-base. Isto posto, é importante compreender que a entrada do FAPI na agenda possui antecedentes bem definidos.

O primeiro deles, e talvez o mais relevante, foi o projeto “Suinocultura no Vale do Piranga”¹², que, apesar de ter sido, de certa forma, o “embrião” do FAPI, não foi um projeto preventivo, e sim uma reação do Estado a um problema identificado. Segundo relato do entrevistado 5 SEMAD, este projeto surgiu da observação, pela estação de monitoramento da qualidade da água do IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas) na bacia do Rio Piranga, de vários parâmetros da qualidade da água alterados. Sabia-se que a maior parte daqueles parâmetros tinha uma origem muito específica: as atividades de suinocultura nas áreas a montante da bacia hidrográfica. Tinha-se, então, a informação da baixa qualidade da água e sabia-se o motivo; e assim foi programada uma ação de fiscalização em todas as empresas que atuavam na região. O resultado, entretanto, foi drástico: 90% (noventa por cento) das empresas fiscalizadas sofreram infrações e tiveram que interromper suas atividades, gerando um grande impacto na economia local. Como forma de minimizar esse impacto, buscou-se uma aproximação com a associação de suinocultores da região e estabeleceu-se um cronograma de ações de orientação, além do estabelecimento de parcerias com universidades para busca por alternativa. Cinco anos depois, na última

¹¹ A princípio, toda política pública deveria ser preventiva, no sentido de atuar sobre causas e não efeitos, como já discutido no capítulo 2.

¹² O projeto não chegou a ter um nome “formal”, o nome indicado aqui foi o citado informalmente por alguns entrevistados.

operação de fiscalização do projeto, a situação já havia se invertido: 90% (noventa por cento) das empresas estavam em situação de regularidade.

O que se concluiu foi que, embora o caráter preventivo e interinstitucional da operação (no sentido de orientar os produtores e buscar agir de forma integrada com outras instituições, antes de proceder a novas fiscalizações), não tenha sido intencional ou planejada de forma sistematizada para se configurar como uma ação preventiva, o projeto gerou conhecimento e permitiu a observação, na prática, da eficiência e do potencial de transformação de políticas preventivas, o que se identifica na fala seguinte:

“[Um dos motivadores da criação do FAPI foi] essa experiência prévia, de entender que a aproximação com o segundo setor, eventualmente o terceiro, a interinstitucionalidade nas ações poderia trazer resultado mais apropriado, vamos chamar assim. E quando eu falo resultado eu não estou falando de resultado de fiscalização, resultado de nada disso, eu estou falando de resultado de... ambientalmente falando, de conseguir integrar as atividades dentro de um cenário de sustentabilidade maior”. (Entrevistado 5 SEMAD)

Esse, porém, não foi o único fator que levou à criação do FAPI. Apesar da percepção do potencial transformador de políticas preventivas, uma questão que sempre precisa ser levada em consideração é que as políticas públicas, por melhores que sejam, por vezes precisam de uma “janela” para entrarem na agenda, que pode decorrer, dentre outras formas, tanto de um problema público quanto da demanda de um setor específico da sociedade. No caso do FAPI, em particular, é possível afirmar que foi uma junção desses dois últimos.

O problema público estava relacionado ao desconforto e aos conflitos entre setor público e privado, em função da visão do Estado como “mal-intencionado”, personificado na figura do fiscal que “só quer penalizar o fiscalizado e alimentar a chamada ‘indústria da multa’”. Essa questão, porém, não era específica do setor industrial; ela está presente em qualquer outra atividade produtiva, e até na relação do Estado com pessoas físicas¹³.

Já a demanda de um setor específico também tem relação direta com as fiscalizações, mas parte também de uma percepção do próprio setor acerca do alto

¹³ Exemplo clássico dessa situação é a percepção de alguns cidadãos a respeito de radares móveis, que supostamente seriam posicionados de forma que o condutor não possa vê-los às margens da rodovia com o único propósito de prejudicar os motoristas, e não de garantir o cumprimento da lei; o que representa um contrassenso, uma vez que nesse caso só seriam autuados veículos acima da velocidade e, portanto, o motorista estaria de fato cometendo uma infração passível de punição.

índice de infrações e irregularidades constatadas nas fiscalizações de rotina - que eram sempre corretivas, ocasionando alto índice de embargos e interdições, o que não era interessante para o setor. Na busca por uma solução, a FIEMG detectou que os empreendedores tinham em comum a queixa de que as ações do órgão público eram pouco orientativas, o que prejudicava ainda mais os produtores de empreendimentos cuja atividade produtiva não envolvesse grande complexidade tecnológica¹⁴. Com relação ao que foi chamado aqui de “demanda específica de um setor”, é importante esclarecer que ela também não pertence unicamente ao setor industrial; porém, foi a FIEMG, representante deste setor, quem apresentou a demanda e se mostrou disposta e aberta ao diálogo para encontrar uma solução para o seu público-alvo:

“A gente também tinha um problema, [...] um conflito, vamos chamar assim, muito grande com o próprio setor industrial, o setor privado de uma forma geral, por causa daquela retórica, né, da indústria da multa, que o fiscal só queria multar [...], mas isso não era só com a indústria, isso é com qualquer outra atividade, isso existe até hoje. Aí, no momento que a gente viu essa oportunidade de ampliar um diálogo junto à FIEMG, isso foi um... por isso que eu acho que foi muito mais a oportunidade do que um problema, porque essa percepção da sociedade, [...] do setor privado que conduz a economia, de alguma forma, para atividade de fiscalização, principalmente ambiental, tem muito essa resistência. E aí não é um problema da indústria, [...], mas naquele momento a indústria deu uma abertura para isso. [...] [O conflito] não foi uma coisa que surgiu naquele momento. Naquele momento, já existia esse conflito com a atividade de fiscalização há muito tempo e já é histórico. Porque, por exemplo, as pessoas, elas não gostam de ser fiscalizadas. Ninguém gosta. E aí, assim como é uma sociedade organizada, a federação das indústrias, a federação da agricultura, associação de não sei o que, associação de não sei o quê... Essas sociedades organizadas, elas se mobilizam e começam a querer de uma certa forma, fazer frente aquilo que está incomodando, entendeu? Isso já existia com todos os setores. Não é uma peculiaridade da indústria. A indústria, a peculiaridade dela, foi porque ela se abriu para conversar.” (Entrevistado 5 SEMAD)

“O principal motivador foram os índices de infração que eram elevados, muito elevados, e também a questão de que muitas das vezes, é até uma reclamação em geral do setor produtivo, que a fiscalização sempre foi com o caráter corretivo, o fiscal sempre ia pra indústria e, para não cometer crime de prevaricação, sempre que identificava algum desvio, isso é a lei que estabelece [...] tem que se aplicar um auto de infração, então muitas das vezes o setor produtivo reclamava que a fiscalização era pouco orientativa, era muito mais

¹⁴ Durante as entrevistas, foi relatado que os produtores de setores de produção mais complexa e que demandavam maior conhecimento tecnológico, por vezes dispunham também de pessoal mais qualificado e que necessitavam de menos orientação até mesmo na compreensão da legislação ambiental.

punitiva, então o programa surgiu para dar essas oportunidades, porque o setor produtivo ele está preocupado com o meio ambiente, só que além de preocupar com o meio ambiente ele tem uma série de outras disciplinas que ele tem que trabalhar também, você tem tributário, você tem trabalhista, você tem questões mercadológicas, tem as questões operacionais, então é muita coisa para o empreendedor olhar, e querendo ou não uma coisa ou outra acaba passando despercebida, né, então às vezes o fiscal ia no empreendimento era uma licença vencida, um certificado que não tinha conseguido a renovação, ou um processo que estava em andamento em atraso por parte do órgão ambiental e o empreendedor não tinha condições de dar celeridade nesse andamento, e acabava gerando uma série de sanções [...], e o pior de tudo, que pra nós é muito crítico, é um embargo ou uma interdição, porque você interrompe o desenvolvimento de uma atividade industrial, então isso é muito crítico para qualquer empresa.” (Entrevistado FIEMG)

É possível considerar, então, que o FAPI teve como motivadores principais para a sua criação (1) a experiência prévia e bem sucedida que permitiu uma aproximação com o 2º setor, demonstrando que a interinstitucionalidade poderia trazer um resultado mais efetivo, em termos de sustentabilidade ambiental nas atividades produtivas, e (2) a percepção de uma oportunidade, através da abertura do diálogo. Diante da possibilidade de um diálogo mais estreito com o setor produtivo, a SEMAD aproveitou não só a oportunidade de se aproximar do setor industrial, mas fazer isso de forma muito mais ampla do que foi feito no programa da Suinocultura, uma vez que a FIEMG poderia fazer uma articulação com atividades industriais em todo o Estado. O programa teve que passar por algumas adaptações, uma vez que até então havia sido testado em apenas uma atividade (que, mesmo que não industrial, ainda era produtiva) e em um local específico (Vale do Piranga). Naquele momento, a proposta era elaborar um programa que pudesse suprir parte da demanda observada junto aos empreendedores de maior orientação, tanto com relação a aspectos legais quanto ambientais, na realização de suas atividades produtivas, e abarcando todas as atividades produtivas potencialmente poluidoras, em todas as regionais do Estado.

No momento de sua idealização, o FAPI não foi formulado como projeto de uma política pública; tinha mais o formato de um programa e que ainda precisaria ser testado, mesmo porque encontrou muita resistência interna, dentro da própria SEMAD, em função de seu caráter disruptivo. Na primeira edição, em 2017, foram abarcadas todas as atividades produtivas presentes na listagem de atividades industriais com potencial poluidor estabelecida pelo Conselho Estadual de Política

Ambiental (COPAM). Entretanto, observou-se que o programa seria mais efetivo se houvesse um recorte das atividades a serem fiscalizadas por edição:

“[...] a gente não sabia e não conseguia ter foco. E aí, quando a gente estabelecia estratégias, a gente se perdia no volume de dados e informações, não conseguia priorizar... E assim, pelo menos eu tenho para mim uma ideia de que a gente nunca vai conseguir atingir 100% dos cidadãos e empresas e tudo mais, mas a gente tem que ao máximo otimizar os nossos esforços. [...] Então, num estado de recursos limitados, você tem que executar ações que têm maior abrangência, não ficar naquela ação de formiguinha, então, a ideia foi isso, foi um aprendizado num primeiro momento, mas que depois foi ajustado e depois ficou bem melhor; assim, a gente, na última edição, por exemplo, a gente estava trabalhando com um público estimado de 4 a 5 mil empresas e a gente conseguiu que fiscalizar mil e tantas, ou seja, mais de 20% do público. Então era uma amostra extremamente relevante.” (Entrevistado 5 SEMAD)

No ano de 2017 houve 2 (duas) rodadas semestrais do FAPI, e a partir de 2018 o programa passou por uma reformulação: Seriam selecionadas 4 (quatro) a 5 (cinco) setores a partir de determinados critérios e que, naquele momento, fossem de maior interesse para a fiscalização. Além disso, também houve uma evolução nas bases de dados a serem consultadas, a partir de um amadurecimento na compreensão do público-alvo que foi sendo adquirida com o tempo.

Nesse sentido, uma das primeiras mudanças foi a adoção do CTF/APP¹⁵ (Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais), no qual constam a atividade dos empreendimentos e suas coordenadas geográficas. A análise destes dados permitiu inferir quais seriam as atividades cuja fiscalização seria mais relevante, a partir de critérios como frequência da atividade em Minas Gerais e potencial poluidor:

“[...] A partir desse momento, [...] nós nos reunimos com esses dados e a gente foi passando um por um para ver quais desses grupos que se destacavam, que eram do nosso interesse. [...] Porque uma série de atividades ali não interessavam muito para a fiscalização.” (Entrevistado 4 SEMAD)

É importante destacar que adoção desta base de dados também foi importante no amadurecimento na etapa de seleção dos alvos pois foi a partir de problemas advindos da adoção do CTF que foi possível identificar a necessidade de buscar uma nova base de dados, o que fez com que a seleção dos alvos fosse mais

¹⁵ O CTF/APP (Cadastro Técnico Federal) de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais é um registro, obrigatório, de pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental.

refinada e assertiva, devido ao fato dos empreendimentos serem listados de formas diferentes em cada um deles, permitindo um cruzamento de dados:

“[...] quando a gente selecionou esses alvos a partir do CTF a gente teve um problema; a gente começou a fiscalizar aquele empreendedor de pequeno porte [...], o que não era o foco principal; a gente queria pegar empreendimentos de médio e grande porte, e através do CTF a gente não conseguia fazer essa análise, foi quando a gente começou a pedir dados para a Secretaria da Fazenda do CNAE¹⁶. O CNAE entra com o objetivo de fazer uma correlação com o CTF para tentar identificar aqueles empreendimentos que eram maiores.” (Entrevistado 4 SEMAD)

5.1.2 Desenho formal da política

O FAPI é uma política de desenho relativamente simples, mas que se mostra complexa em função da necessidade de articulação com diferentes instituições. Por ter sido idealizada e implementada inicialmente como um programa que, posteriormente, adquiriu *status* de projeto estratégico do governo, embora não tenha partido de um desenho técnico prévio, com um marco lógico formalizado. Nesta subseção, busca-se fazer o resgate deste marco lógico, através da pesquisa documental e das entrevistas realizadas com os atores.

Formalmente, o FAPI segue a mesma metodologia desde seu primeiro ciclo, em 2017. Porém, isso não é o que se observa na prática:

“Hoje a gente define os setores, mas não houve uma reformulação do desenho, da política. Só que foi mudando [...], a gente foi mudando os métodos, mas isso não foi nem registrado. Registrado dentro dos relatórios, só nos relatórios, mas mostrando, tipo, um marco lógico, não tem, não existe. Então a política, ela anda igualzinha. Igual a de 2017 mesmo tendo mudado hoje a forma como são feitas algumas coisas. [...] Tipo o termo de cooperação. Ela é regida por um termo de cooperação técnica entre a FIEMG, a PM e a SEMAD. Esse termo de cooperação não tem mudança, [...] ele tem aditivo, mas não muda seu conteúdo.” (Entrevistado 3 SEMAD)

Percebe-se, portanto, que de fato sua metodologia foi mudando ao longo do tempo, embora o único registro formal dessas mudanças esteja nos relatórios produzidos após a política. Porém, a falta de uma metodologia formalizada e compartilhada entre as instituições participantes, pode gerar algumas inconsistências na compreensão da política pelos atores. Isso será melhor abordado na seção 5.2.

¹⁶ CNAE é a sigla de Classificação Nacional de Atividades Econômicas, adotada pelo Sistema Estatístico Nacional.

Figura 2: Planejamento do FAPI segundo a FIEMG

Entenda como funciona



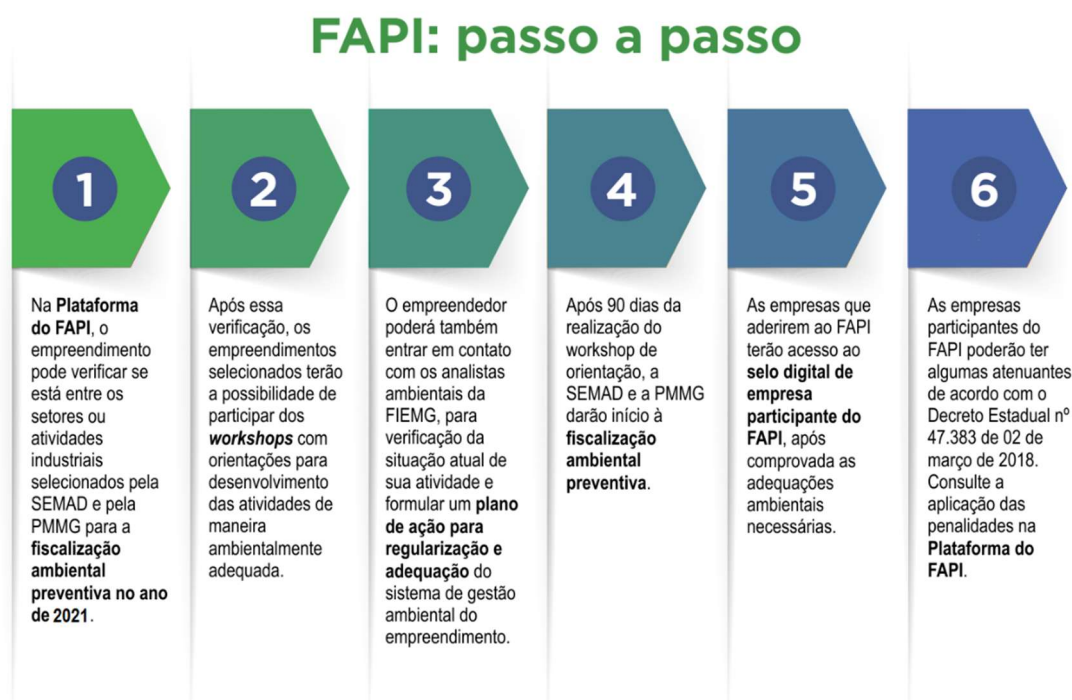
Fonte: FIEMG, 2022

Acima, na Figura 2, é apresentado um esquema que, segundo a FIEMG, seria a forma como o FAPI funciona. Entretanto, através da pesquisa tanto documental quanto de campo, é possível identificar que a PMMG não participa, nem nenhum momento, da seleção dos setores ou atividades a serem fiscalizadas em cada edição, sendo esta uma atribuição exclusivamente da SEMAD. Essa inconsistência no principal meio de divulgação da política já demonstra a fragilidade do desenho da política e das distorções da compreensão da política por parte dos atores.

A implementação do programa começa com a etapa de Orientação, em que ocorrem *workshops* em todas as regionais do Estado, oferecidas aos produtores das atividades compreendidas na edição; esta seria a primeira fase. Após os *workshops*, os empreendimentos que aderirem ao FAPI podem solicitar à FIEMG que seja feito o *checklist* (que pode ser presencial ou à distância). Nesse momento, equipes da FIEMG fazem um levantamento do que é necessário para a regularização ambiental do empreendimento, e informam ao produtor o que está de acordo e o que ainda precisa ser providenciado até o momento da fiscalização. Após 90 dias do final da primeira fase começa a segunda, a etapa de Fiscalização preliminar, em que os

empreendimentos são fiscalizados e, em seguida, acontece a fase de Monitoramento, com a elaboração do relatório de avaliação. Esse passo a passo se encontra detalhado na Figura 3 abaixo.

Figura 3: Passo a passo do FAPI



Fonte: FIEMG, 2022

Dessa forma, o programa oferece aos produtores informações sobre as melhores práticas ambientais e o processo de regularização ambiental, e ainda tem tempo hábil para adequar seus empreendimentos após a etapa de Orientação. A seguir, será apresentado o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) da política.

O MaPR é uma ferramenta que permite analisar o desenho do projeto de um programa ou política, a partir da organização de componentes de sua estrutura. Assim, é possível visualizar vínculos entre eles e observar sua dinâmica. Segundo Januzzi (2016, p. 8), consiste em uma “narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, bem como de seus diversos componentes – insumos, processos e produtos – se alinham para produzir os resultados e o impacto social almejado”. O objetivo de sua aplicação aqui é, num primeiro momento, verificar eventuais inconsistências entre os objetivos iniciais e os resultados alcançados, para, posteriormente, identificar se essas inconsistências, em alguma medida, estão vinculadas às relações entre as instituições participantes.

Figura 4: Mapa de Processos e Resultados

RECURSOS Insumos necessários	ATIVIDADES Ações e serviços realizados para alcançar o objetivo	PRODUTOS Entregas geradas a partir das atividades	RESULTADOS Efeitos a curto prazo	IMPACTOS Efeitos a longo prazo
1 Equipe da FIEMG	1 Mobilização do público alvo	1 Adesões ao FAPI	1 Diminuição de punições e paralisações de atividades	Criação de cultura de preocupação com a regularização das atividades
2 Website da FIEMG	2 Planejamento e coordenação dos workshops	2 Checklist dos empreendimentos	2 Aumento na procura pela regularização	Diminuição da degradação ambiental decorrente de atividades produtivas
3 Estrutura física - eventos	3 Mobilização das Superintendências regionais	3 Realização dos workshops	3 Diminuição das infrações ambientais constatadas	Diminuição das irregularidades nos empreendimentos
4 Equipe de servidores da SEMAD	4 Seleção de setores/atividades abarcados na edição	4 Irregularidades devidamente constatadas e penalidades aplicadas	4 Sensibilização dos empreendedores - importância da regularização	Satisfação dos empreendedores
5 Bancos de dados - CTF e CNAE	5 Fiscalizações	5 Boletins diários com os dados das fiscalizações	5 Sensibilização dos empreendedores - importância de boas práticas ambientais	Aumento da proximidade e confiança no Estado
6 Recursos financeiros - diárias			6 Diminuição da sensação de impunidade	Desenvolvimento econômico sustentável do Estado
7 Equipe da PMMAmb			7 Documentos gerenciais com dados e informações significativos	Maior assertividade nas operações de fiscalização
				Comprovação da importância e eficiência de ações preventivas
Pressupostos: • Dotação orçamentária disponível • Pessoal da SEMAD insuficiente para fiscalizações	Pressupostos: • Inconsistências nos dados dos empreendimentos • Contingente policial na regional não proporcional aos alvos	Pressupostos: • Baixa adesão dos empreendedores • Equívocos no registro das fiscalizações no sistema	Pressupostos: • Empreendimentos irregulares por opção do empreendedor • Dificuldades na análise dos dados	Pressupostos: • Falta de interesse em resultados de longo prazo

Legenda

- FIEMG
- FIEMG + SEMAD
- SEMAD
- SEMAD + PMMG
- PMMG

Fonte: Elaboração própria

O MaPR explicita, de forma gráfica, o que é a política e a multiplicidade de organizações, em diferentes dimensões da política analisada. Os pressupostos consistem nas condições que podem interferir no progresso do projeto, tanto aquelas que contribuem como as que prejudicam. Os recursos, por sua vez, envolvem os insumos (humanos, financeiros, físicos, por exemplo) necessários para que o projeto consiga ser implementado e funcionar. Já as atividades representam as ações e os serviços realizados conforme determinado no escopo do projeto para alcançar o objetivo esperado. Os produtos são as entregas geradas a partir das atividades desenvolvidas, os resultados dizem respeito aos efeitos que se espera observar no curto prazo com a execução do projeto e, por fim, os impactos representam os desdobramentos de tais efeitos no longo prazo.

Uma vez que usualmente o Mapa de Processos e Resultados é utilizado na análise da política/programa, seus componentes são apresentados de forma a facilitar a visualização do encadeamento lógico entre processos e resultados. Aqui, entretanto, não se tem como propósito fazer uma análise da política como um todo, mas apenas dos aspectos tangenciados pelas relações interinstitucionais. Desse modo, houve a preocupação de demonstrar, visualmente, não só as conexões e relações de causa e efeito entre seus componentes, mas também a quais instituições cada relação e componente se vinculam. Essa visualização é importante pois explicita a interinstitucionalidade fortemente presente na política.

Isto posto, o MaPR foi elaborado com dois “códigos visuais”:

- a) O primeiro deles é através das cores, como indicado na legenda, e está relacionado às instituições responsáveis e/ou interessadas em cada componente, da seguinte forma:
- Azul: Componentes relacionados à FIEMG;
 - Verde: Componentes que se relacionam tanto à FIEMG quanto à SEMAD;
 - Amarelo: Componentes relacionados à SEMAD;
 - Laranja: Componentes que se relacionam tanto à FIEMG quanto à PMMG;
 - Vermelho: Componentes que se relacionam à PMMG.

Na coluna de Recursos, as organizações indicadas são as que oferecem aqueles insumos. Na coluna de Atividades, estão indicadas as organizações que participam ou estão envolvidas nas atividades, e na coluna de Produtos as instituições relacionadas são as que fazem as entregas. Já nas colunas de Resultados e Impactos,

as organizações identificadas em cada um dos componentes são aquelas para as quais aqueles resultados e impactos mais importam. Por exemplo, o impacto “Aumento na procura pela fiscalização”, em amarelo, é importante e tem consequências diretamente para a SEMAD, enquanto o impacto “Satisfação dos empreendedores”, em azul, é uma questão mais relevante para a FIEMG que para as demais instituições.

b) O segundo é através da numeração, e identifica a relação de causa e efeito entre os componentes das colunas, ou seja, o seu encadeamento lógico. A correspondência é sempre entre duas colunas apenas, de modo que:

- O algarismo no quadrante superior direito se refere àquela colina, e indica o componente (recurso, atividade, produto ou resultado);
- O(s) algarismo(s) no quadrante inferior esquerdo se referem aos componentes da coluna imediatamente à esquerda, e indica(m) o(s) requisito(s) necessário(s) para sua realização (da atividade, produto, resultado ou impacto).

A figura abaixo ilustra a forma como deve ser feita a leitura do código numérico.

Figura 5: Como ler o Mapa de Processos e Resultados



Fonte: Elaboração própria

Por exemplo: O Recurso 1 (Equipe da FIEMG) e o Recurso 2 (Website da FIEMG) são mobilizados para a consecução da Atividade 1 (Mobilização do público-alvo), que por sua vez é uma das atividades a partir das quais é gerado o Produto 1 (Adesões ao FAPI).

Associando-se as cores (que representam as instituições) aos números (que representam o encadeamento lógico dos processos), é possível observar que,

eventualmente, alguns recursos e atividades empregados por uma determinada organização, vão acarretar resultados ou impactos talvez até mais relevantes para outra instituição. Essa questão será retomada na análise das relações entre as instituições.

5.2 Relação entre os atores institucionais

Uma vez explicitada a política, seu histórico, metodologia e desenho formal, agora será feita a análise de como as instituições participantes se relacionam no planejamento e execução da política. Na primeira parte, serão apresentadas as instituições participantes do FAPI, sua identidade institucional formalizada (missão, visão e valores) e alguns aspectos organizacionais pertinentes aos propósitos desta pesquisa. Cabe destacar, entretanto, que não será feita a análise organizacional de cada uma das organizações, pois este não é o intuito deste trabalho. Como já explicitado, o objetivo do presente é analisar a relação entre essas organizações no âmbito da política.

Na segunda parte, será feita a abordagem de quais características particulares de cada uma das organizações as aproximam e afastam nos processos da política, procedendo então sua observação a partir da teoria organizacional. Em seguida, a partir da teoria institucional, propõe-se a buscar elementos que ofereçam uma explicação ou justificativa para como e porque determinados fenômenos ocorrem. Assim, o que se espera é que seja feita uma análise de como as instituições se relacionam nas diversas fases do FAPI, desde o seu planejamento até o monitoramento e apuração dos resultados, além da identificação de como, e se as diferenças culturais entre as organizações produzem efeitos sobre a política objeto desta pesquisa.

5.2.1 Instituições participantes

a) Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD

A gestão do meio ambiente de Minas Gerais é feita não só pela SEMAD, mas pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA), que é composto pela SEMAD, pelos conselhos estaduais de Política Ambiental (COPAM) e de Recursos Hídricos (CERH) e pelos órgãos vinculados, sendo eles Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Instituto

Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). Cada um desses órgãos cuida de uma determinada agenda, como segue:

- FEAM: Agenda Marrom, cuida da qualidade ambiental do Estado, desenvolvendo e implementando as políticas públicas relativas à mudança do clima, energias renováveis, qualidade do ar, qualidade do solo e gestão de efluentes líquidos e resíduos sólidos;

- IEF: Agenda Verde, atua no desenvolvimento e na execução das políticas florestal, de pesca, de recursos naturais renováveis e de biodiversidade do Estado;

- IGAM: Agenda Azul, tem como funções planejar e promover ações direcionadas à preservação da quantidade e da qualidade dos recursos hídricos do Estado.

Embora os três órgãos (FEAM, IEF e IGAM) tenham missões, visões e valores institucionais próprios, estes nos interessam apenas na compreensão de que podem representar um ponto de atenção a mais para a SEMAD na gestão de suas atividades internas, uma vez que muitas vezes há intercâmbio de servidores entre essas organizações.

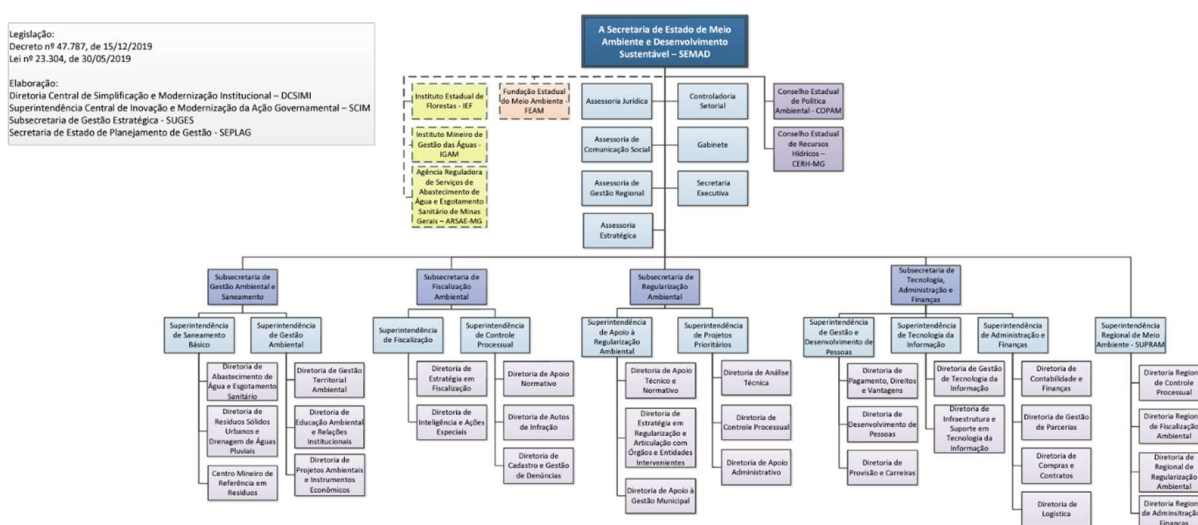
A SEMAD tem como missão “Promover a preservação, a conservação e a recuperação dos ecossistemas, desenvolvendo e implementando as políticas públicas relativas à qualidade ambiental, à biodiversidade, aos recursos hídricos e ao saneamento, visando à manutenção do equilíbrio ecológico, ao uso racional dos recursos naturais, à qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável, para as gerações presentes e futuras”. Sua visão é “Ser excelência em gestão ambiental sustentável” e seus valores são (1) Governança, (2) Integridade, (3) Eficiência, (4) Transparência, (5) Inovação e (6) Participação Social (SEMAD, 2022).

Desde 2017, a partir do Decreto nº 47.185, que instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade, a SEMAD responde também ao Plano de Integridade do SISEMA (Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos). O plano de integridade possui 114 (cento e quatorze) ações a serem desenvolvidas em conjunto por todas as instituições que fazem parte do SISEMA. Essas ações estão divididas em 8 (oito) eixos temáticos, sendo eles Gestão de Pessoas, Transparência, Gestão do Conhecimento e da Informação, Gestão de Riscos, Regularização Ambiental, Fiscalização Ambiental, Órgãos Colegiados e Sustentabilidade. Assim, entende-se que a SEMAD precisa pautar suas ações não só pelas sua própria identidade

institucional, mas também pela identidade do SISEMA como um todo, juntamente com as demais instituições componentes.

Por outro lado, como todo órgão público, a SEMAD tem uma estrutura burocrática bem estabelecida, embora nem sempre ela esteja muito clara para seus integrantes, o que também demonstra uma carência nos sistemas de governança entre as unidades administrativas. Essas são questões particularmente relevantes sob a perspectiva do FAPI, como será demonstrado a seguir.

Figura 6: Organograma SEMAD



Fonte: SEMAD, 2022

Conforme pode ser observado no organograma acima, a SEMAD é uma secretaria que possui 4 (quatro) subsecretarias e 9 (nove) superintendências, além das 10 (dez) Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAM), que não estão vinculadas a nenhuma subsecretaria. Não consta no organograma, entretanto, a divisão interna das unidades administrativas da SEMAD, que foram criadas pela Resolução da SEMAD nº 2.926, de 08 de janeiro de 2020. Em uma estrutura com baixa governança administrativa, essas unidades (e suas atividades) ficam ainda mais “isoladas” dentro das Diretorias. Uma dessas unidades administrativas é o Núcleo de Fiscalização Preventiva (NUPREV), que é subordinado à Diretoria de Estratégia em Fiscalização (DEFIS). São atribuições do NUPREV:

- identificar temáticas que demandem o desenvolvimento de ações preventivas em matéria de controle e de fiscalização ambiental;
- propor, planejar e executar, em articulação com as demais entidades integrantes do Sisema, ações de fiscalização preventiva;

- c) orientar e elaborar diretrizes relacionadas à fiscalização ambiental preventiva;
- d) prestar apoio técnico, elaborar e manifestar sobre propostas de atos normativos, instruções de serviço, termos de referência e outros documentos técnicos relacionados à fiscalização ambiental preventiva;
- e) acompanhar os resultados das ações de fiscalização preventiva e apoiar, quando solicitado, as ações previstas no Plano Anual de Fiscalização – PAF. (MINAS GERAIS, 2020)

Entende-se, portanto, que de acordo com o item b, da alínea I do Artigo 5º da Resolução nº 2.296, faz parte das atribuições do NUPREV o planejamento e execução das ações preventivas, sendo as ações do FAPI uma dessas ações. Porém, a partir do momento que o FAPI deixou de ser apenas mais um dos programas de fiscalização preventiva e passou a ser um programa estratégico da Secretaria, ele começou a perpassar vários níveis hierárquicos dentro da Secretaria, começando pelo NUPREV (que embora nem apareça no organograma é a unidade que, de fato, coordena o programa) e passando pela Diretoria de Estratégia em Fiscalização (DEFIS), pela Superintendência de Fiscalização (SEFIS) e chegando à Subsecretaria de Fiscalização Ambiental (SUFIS).

Somando-se a isso, dos 5 (cinco) entrevistados da SEMAD, 3 (três) deles já estavam na SEMAD quando o FAPI foi criado, em 2017, mas apenas 2 (dois) deles permanecem. Desses 2 (dois), 1 (um) não conhece o desenho da política, atuando apenas em demandas técnicas pontuais quando solicitado, de modo que apenas 1 (um) dos entrevistados que atua na política no momento da pesquisa participa dela desde seu início. O fato dos motivadores da política terem sido “naturais”, fez com que a política não partisse de um marco lógico prévio, o que, juntamente com as mudanças metodológicas em função do amadurecimento da política, acarretou, de certa forma, em diferentes percepções acerca das características de seu desenho técnico, como o diagnóstico do problema, objetivos e resultados.

Outra questão que deve ser pontuada é a falta de uma gestão de conhecimento robusta (que, cabe lembrar, é um dos eixos temáticos do Programa de Integridade do SISEMA), o que também tem prejudicado o resgate desses aspectos ao longo do tempo. Mostra disso é que, durante as entrevistas, identificou-se em falas dos servidores da SEMAD diferentes percepções acerca dos propósitos da política. Ao perguntar sobre o objetivo do FAPI, obteve-se dois “grupos” de resposta, como pode ser observado nas citações abaixo:

Estreitar a relação do empreendedor com o órgão ambiental, principalmente o fiscalizador, a distância era muito grande, e tirar os receios do empreendedor com relação ao órgão ambiental de fiscalização e regularização, [...] e facilitar, face à complexidade do arcabouço normativo, a compreensão do empreendedor, o acesso à operacionalização disso (Entrevistado 1 SEMAD)

Acho que ele aproxima o órgão ambiental, principalmente o setor de fiscalização, da sociedade [...], esclarecer pontos que são complexos, são difíceis mesmo de entender, que às vezes o analista ou consultor ambiental consegue entender, mas para o empreendedor pode ser complicado [...], simplificar e instruir o próprio empreendedor (Entrevistado 2 SEMAD)

Hoje, o objetivo do FAPI é trazer [...] os empreendedores que estejam atuando de forma irregular, trazê-los para a regularidade, [...] para dentro do licenciamento, para que eles consigam ter um [melhor] desempenho ambiental, [provocar] menor dano (Entrevistado 3 SEMAD)

Atrair o empreendedor, fazer com que ele torne legal o empreendimento; o que acontece é que se ouve muito falar que a fiscalização é a indústria a multa, e o FAPI proporciona essa chance [de regularizar a atividade], porque é importante regularizar [...] e aí sim, se não for feito dentro do prazo, vem a parte repressiva, cumpre-se que o a sociedade cobra (Entrevistado 4 SEMAD)

Nesse sentido, o que se observa através das entrevistas é que, ao serem perguntados sobre o objetivo do FAPI, embora todos entendam como uma política que diminui a distância entre o Estado e os empreendedores, eles diferem com relação ao objetivo final dessa aproximação. Enquanto alguns servidores colocaram o foco da política na relação e no diálogo entre o Estado “fiscalizador” e o setor privado, outros levaram o foco para a regularização e legalização dos empreendimentos.

Não por acaso, os servidores do primeiro grupo, que colocaram o foco sobre a relação entre setores público e privado, são servidores em cargos mais altos de chefia e que valorizam aspectos mais relacionados a **critérios de legitimidade** da instituição, que devem ser defendidos por atores que, eventualmente, representam a instituição. No segundo grupo, dos servidores que trouxeram o foco para a regularização, estão os servidores em cargos mais baixos e que acabam por valorizar aspectos mais relacionados a critérios de eficiência, que são os critérios pelos quais são cobrados por suas chefias. O que se observa, então, é que os critérios de legitimidade institucionais estão muito mais no discurso desses atores, enquanto representantes da instituição, do que na prática enquanto gestores.

A princípio, pode-se pensar que essa questão tem consequências apenas na gestão interna da organização, porém, à medida em que que esses atores passam

a ser, cada um deles em uma esfera, interlocutores da instituição no âmbito da política, essas inconsistências internas podem tomar maiores proporções e consequências, como será explicitado posteriormente.

b) Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG

A FIEMG é uma entidade sindical, fundada em 12 de fevereiro de 1933 e constituída para coordenar, proteger e representar legalmente as categorias econômicas do setor industrial do Estado de Minas Gerais. A FIEMG enquanto federação faz parte do Sistema FIEMG, que é composto, além da FIEMG, pelo SESI (Serviço Social da Indústria, Departamento Regional de Minas Gerais), SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Departamento Regional de Minas Gerais), IEL (Instituto Euvaldo Lodi, Núcleo Regional de Minas Gerais) e CIEMG (Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais).

A missão institucional da FIEMG é “Promover a Indústria Mineira em sintonia com os interesses da sociedade”. Sua visão é “Ser referência no Brasil, junto ao Setor Produtivo, na Defesa de interesses, no fortalecimento do associativismo, na melhoria da Educação e no alcance da indústria do futuro. Seus valores são (1) Compromisso com o cliente, (2) Integridade e cooperação, (3) Empreendedorismo e sustentabilidade, (4) Respeito e cuidado e (5) Eficiência e alta performance (FIEMG, 2022).

A FIEMG se organiza por 11 (onze) regionais, além da Sede, em todo o Estado de Minas Gerais, que conferem à organização grande capilaridade no Estado. A instituição oferece, entre seus serviços, assessoria às empresas mineiras e apoio nas áreas financeira (através de financiamento e crédito), tributária, trabalhista e meio ambiente. Com relação à sua estrutura organizacional, a FIEMG é constituída por 3 órgãos, a Diretoria, o Conselho Fiscal e o Conselho de Representantes. A Diretoria é composta por 70 (setenta) membros eleitos de 11 (onze) membros indicados pelo Presidente, todos com os mesmos direitos e obrigações. Dos membros eleitos, 20 (vinte) compõem a Diretoria Executiva, e os demais 50 (cinquenta) compõem a Diretoria Consultiva, sendo 25 (vinte e cinco) titulares e 25 (vinte e cinco) suplentes. Entre os 15 (quinze) vice-presidentes eleitos, pelo menos metade deles deve representar diferentes segmentos econômicos, exigência que também deve ser observada em mandatos consecutivos. O parágrafo 6º do artigo 30 do Estatuto da FIEMG diz que “É obrigatória a alternância de setores industriais na Presidência,

sendo vedado ao mesmo ramo da indústria ocupar a Presidência da FIEMG por 3 (três) mandatos consecutivos” (FIEMG, 2020, p. 13).

Os assuntos referentes ao FAPI são coordenados na FIEMG por um consultor ambiental, e os *checklists*, feitos pela FIEMG durante o FAPI nos empreendimentos que aderiram ao programa, são realizados por analistas ambientais. Entretanto, essa coordenação funciona mais como a determinação de uma figura central que serve como referência para a política na FIEMG e que faz a interlocução entre FIEMG e demais instituições, não havendo, portanto, uma relação hierárquica entre o coordenador e os analistas.

Depreende-se, por todo o exposto, que não existe na FIEMG uma cultura burocrática rígida, como é de se esperar em uma organização associativista e que tem em sua diretoria membros de vários segmentos, que de tempos em tempos devem ser alternados.

c) Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG

Entre todas as instituições participantes, a Polícia Militar é a que possui estrutura e níveis hierárquicos mais rígidos e com menos alternância entre os superiores, o que acaba por personificar a autoridade, o que não se observa na FIEMG nem na SEMAD.

A PMMG tem como missão “Promover a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, valorizando as pessoas, contribuindo para a garantia de um ambiente seguro para se viver, trabalhar e empreender em Minas Gerais”. Sua visão é “Ser uma instituição de Estado reconhecida pela excelência em gestão e inovação, exemplo de sustentabilidade e efetividade na prestação de serviços de segurança pública”, e seus valores são (1) Representatividade, (2) Ética, (3) Disciplina, (4) Respeito, (5) Hierarquia, (6) Lealdade e (7) Justiça (PMMG, 2022).

Segundo entrevistas realizadas com atores da PMMG e da FIEMG, as ações referentes ao FAPI são realizadas por agentes da PMMG que atuam diretamente na agenda ambiental, embora não conste em nenhum documento a formalização dessa informação e nem sempre tenha sido assim:

[...] Nós tivemos muita dificuldade com a Polícia Militar no início. Agora a Polícia Militar tem um comando especializado de policiamento, onde os agentes que atuam na agenda ambiental têm formação ambiental. Só que no início, nem todo policial militar, e aí não desmerecendo os policiais, eles são competentes sim, mas para aquilo para o que eles foram treinados. Mas no início existia um policial militar [leigo no

assunto ambiental], que recebeu treinamento padrão da polícia e é bom no que faz enquanto policial, mas ele é deslocado para fazer uma fiscalização ambiental. [...] Às vezes o policial não tinha critério na fiscalização [...], até a polícia assimilar isso foi complicado. Nós tivemos no início a polícia querendo conduzir o empresário para a delegacia, teve saque de arma, teve policial achando que a forma do empreendedor responder era desacato, e não, ele estava explicando o problema dele ali [...]. Foram situações isoladas, mas teve, então tem que mencionar. (Entrevistado FIEMG)

Nos Termos Técnicos de Cooperação (TCT) firmados entre as três instituições participantes (o primeiro em 2017 e o segundo em 2019), não consta nenhuma regra nesse sentido. Apesar de não constar também nenhuma informação a respeito da unidade administrativa da SEMAD responsável pela política, na cláusula 8ª (oitava) do documento, é identificado o servidor que fará a gestão do TCT - que nos dois documentos foi o então Superintendente de Fiscalização, já subentendendo-se qual é a unidade administrativa responsável. A PMMG, por sua vez, é representada no documento apenas pelo seu comandante-geral.

Como não existe registro formal de todos os alinhamentos e evoluções da metodologia, e nem todas as pessoas que participaram da política no seu início continuam participando, algumas informações se perderam ao longo das edições. Fazendo um recorte da atuação específica do efetivo da PMMG, não é feito nenhum registro de quais agentes executaram cada uma das fiscalizações, sendo o fiscal responsável registrado apenas nos alvos em que for constatada alguma infração. Portanto, nos casos em que não houver infração, não é possível fazer nenhum tipo de “rastreamento” das informações a partir dos dados gerados no ato da fiscalização.

As organizações, de modo geral, são recalcitrantes a mudanças, principalmente quando estas não se relacionam aos seus próprios objetivos. Isso se torna ainda mais evidente em organizações como a PMMG, que, na classificação das variáveis de tecnologia de Perrow (1981), vista no capítulo 4, possui estrutura de Rotina. Essa afirmação se baseia na segurança que os agentes da PMMG (entrevistados para essa pesquisa) demonstram ao relatar suas atividades e, nesse caso em específico, em como descrevem sua rotina na execução do FAPI. Enquanto os entrevistados da SEMAD e da FIEMG não conseguiram relatar uma rotina fixa de atividades, com protocolos rígidos, os entrevistados que fazem parte da PMMG, tanto gestores quanto implementadores, souberam relatar, sem hesitação, sua rotina diária passo a passo, desde o recebimento dos alvos pelo Comandante do pelotão, até o momento da fiscalização, demonstrando grande controle dos processos e poucas

incertezas em suas atividades de rotina na execução da política, além da presença marcante da hierarquia (sendo esta um dos valores institucionais declarados da organização). Conforme será abordado mais adiante, essa é uma característica importante a ser destacada aqui, uma vez que sua estrutura tecnológica, ou seja, a forma como a organização lida com as dimensões *matéria prima* e *modo de fazer*, impacta diretamente nos resultados da política e nos critérios (tanto de eficiência quanto de legitimidade) de outras instituições.

5.2.2 Análise das relações institucionais

Já foi apresentada a política, o contexto em que ela surgiu e como evoluiu desde então, além do resgate de parte do seu desenho formal, através do seu Mapa de Processos e Resultados. Foram apresentadas também as organizações que dela participam e em quais processos estão envolvidas cada uma delas, além dos resultados e impactos que esses processos representam para cada uma dessas instituições. Agora, será feita a análise de como as características organizacionais dos participantes da política as aproximam e/ou afastam na dinâmica da política. Além disso, partindo da perspectiva do institucionalismo, a ideia é buscar na teoria elementos que expliquem e/ou justifiquem como e porque determinados fenômenos ocorrem, para que se possa assim oferecer um aporte à política. Como forma de orientar o leitor com relação aos pontos teóricos de análise, os “nós conceituais” serão destacados no texto. Ao final da subseção, será apresentado também um quadro síntese relacionando cada um dos “nós conceituais” e um resumo das conclusões obtidas através da análise.

A primeira coisa a ser observada é que, entre as instituições, SEMAD e PMMG são do setor público e a FIEMG é do setor privado. A SEMAD, entretanto, enquanto Secretaria de Estado, apresenta uma característica que a difere, em certa medida, de outras secretarias, começando pela forma como a pasta entra na agenda política. Algumas pastas, como saúde, educação e segurança pública, oferecem serviços públicos que, em um país com regime de bem-estar social que se aproxima ao social-democrata¹⁷, como o Brasil, já foram estabelecidos como serviços públicos

¹⁷ Esping-Andersen cita, em seu artigo “As três economias políticas do *welfare state*”, que os países podem seguir os regimes (1) Liberal, em que a assistência é voltada aos mais pobres, (2) Corporativista, em que os direitos estariam ligados à classe e ao *status* e (3) Social-democrata, que busca promover a igualdade nos serviços com o melhor padrão de qualidade, e não igualdade apenas das necessidades mínimas.

de necessidade primária (não por acaso são as áreas prioritárias compreendidas na Lei de Responsabilidade Fiscal). Como já descrito no capítulo 3, os assuntos relacionados ao Meio Ambiente, por outro lado, entraram na agenda política brasileira há cerca de 50 anos, a partir de uma provocação de órgãos internacionais.

Em Minas Gerais essa entrada se deu poucos anos depois, mas totalmente vinculada a questões de tecnologia e produção, e essa proximidade produz reflexos ainda hoje nas ações da secretaria. Prova disso é o fato de a FIEMG possuir, ainda hoje, uma cadeira no COPAM, o que permite à FIEMG identificar problemas e atuar em defesa do setor industrial junto à SEMAD quanto estes recebem autuações (Entrevistado FIEMG). O órgão público que fazia a gestão ambiental em Minas Gerais teve em sua gênese, portanto, uma série de valores e comportamentos que foram se institucionalizando com o tempo, e que de certa forma podem ter sido responsáveis por sua sobrevivência até sua “transformação” na SEMAD, 1995.

Com o passar do tempo, a SEMAD foi adquirindo uma postura organizacional mais alinhada ao ambientalismo, até mesmo pela incorporação de servidores da área ambiental através de concursos públicos, como engenheiros agrônomos e gestores ambientais, e que sugere também que houve, em alguma medida, um processo de isomorfismo normativo com o passar do tempo. Porém, a cultura e os valores que foram se institucionalizando durante anos acabam por se sobrepor aos valores das pessoas que compõem a organização. Assim, mesmo que a própria identidade institucional expressa da SEMAD tenha também esse caráter mais ambientalista (por ser esse o seu critério de legitimidade perante a população: a preocupação com a proteção do meio ambiente, o que poderia ser também em decorrência de um isomorfismo coercitivo), a forma como ela se institucionalizou acaba por aproximar seus objetivos (que aqui se referem aos **objetivos organizacionais**, um dos nós conceituais trabalhados), em alguma medida, de objetivos do setor produtivo.

É importante aqui que se compreenda os fatores que ajudam na interlocução entre a SEMAD e as demais instituições pois, desde a idealização do FAPI, a SEMAD foi o principal órgão articulador da política. Mesmo no Mapa de Processos e Resultados, é possível observar que existem componentes que se relacionam a cada uma das instituições em separado e componentes que se relacionam a 2 (duas) instituições, mas em quaisquer desses casos, sempre está a SEMAD junto à PMMG ou à FIEMG, e nunca a PMMG junto à FIEMG. A relação entre

essas duas organizações, inclusive, representou alguns pontos de tensão na época da formulação da política:

[...] por algum momento a gente teve uma necessidade [de alinhamento entre instituições], porque a polícia, apesar de ser signatária do termo, ela trabalha muito a parte de execução, da fiscalização propriamente dita. Então a gente às vezes tinha uma certa dificuldade, do envolvimento da polícia e até porque, querendo ou não a polícia ali ela trava trabalhando num projeto que, apesar deles estarem na concepção do programa também, ele era muito conduzido pelas SEMAD, entendeu? É por isso que, querendo ou não, ela atua como um braço da SEMAD, porque ela executa a fiscalização baseada na delegação de competência administrativa. (Entrevistado 5 SEMAD)

A própria SEMAD teve problemas internos com relação à política. Apesar da “proximidade” com o setor privado, é importante observar que a unidade administrativa da SEMAD onde o FAPI foi idealizado foi a Superintendência de Fiscalização (SEFIS), subordinada à Subsecretaria de Fiscalização (SUFIS). Em razão da natureza de suas ações, a SEFIS acaba por ser uma unidade administrativa com atividades mais afins à PMMG, e com uma abordagem mais voltada à repressão que à prevenção:

Está no decreto que a atividade de fiscalização é prioritariamente orientadora. Isso é feito na essência? Não, por acusa da posição reativa que nós temos. Denúncia, atendimento, punição, né... Responsabilidade Administrativa. (Entrevistado 1 SEMAD)

[Propor a política foi] Num primeiro momento arriscado, porque a gente não sabia no que que isso ia esbarrar em termos de poder de polícia, e problemas que poderiam vir disso [...] então, você conceber algo que de uma certa forma [...] prima por outro tipo de abordagem, isso gera um risco, gera resistência, as pessoas foram muito resistentes; quem encabeçou a FAPI no primeiro momento foi muito criticado por estar fazendo isso [...] as críticas vinham de dentro, da própria equipe, da fiscalização (Entrevistado 5 SEMAD)

Em paralelo a isso, as outras organizações também possuem particularidades que podem ter contribuído para a viabilidade do FAPI, num primeiro momento. A FIEMG, ao mesmo tempo em que é uma organização cuja diretoria é formada por empresários do setor industrial, como já dito possui assento na COPAM e participa de discussões internas do SISEMA, o que faz com que a organização possua uma boa interlocução tanto com seu público-alvo (o setor industrial) quanto com o órgão público. A PMMG, por sua vez, embora inicialmente não fosse tão próxima, passou a ter uma melhoria na interlocução com a SEMAD, através de um movimento estratégico da secretaria, como afirma um dos entrevistados da SEMAD:

[...] Foi uma estratégia da SEMAD [colocar um militar como Subsecretário de Fiscalização], porque a força fiscalizadora da SEMAD ela não está no órgão, [...] o batalhão da Polícia de Meio Ambiente são cerca de 1.100 pessoas, que lançam diariamente cerca de 400 em terreno, a SEMAD ela tem 80, [...] ela lança por dia 30. O resto é administrativo. [...] a necessidade de uma relação institucional forte [entre SEMAD e PMMG], ela é essencial para as atividades da SEMAD. (Entrevistado 1 SEMAD)

Estabelecida a conexão entre as instituições, é preciso olhar para como a dinâmica entre elas foi influenciada por questões internas referentes a cada uma delas. Isto será feito através da observação dos **modelos tecnológicos** de cada organização, outro dos nós conceituais abordados. Enquanto a PMMG apresenta uma estrutura organizacional bastante burocrática, observa-se o oposto na FIEMG, onde se identifica um modelo tecnológico de Ausência de Rotina, dado que possui uma organização bastante horizontalizada, baixo senso de hierarquia, ações coordenadas entre grupos e sem muitos protocolos de ação, uma vez que entendem seu público-alvo como bastante diversificado e heterogêneo (Entrevistado FIEMG).

A SEMAD, num primeiro momento, estaria localizada no modelo tecnológico de Engenharia, na medida em que, apesar de ser bem estruturada hierarquicamente, lida com protocolos bem estabelecidos nos níveis mais baixos – típicos de organizações burocráticas, enquanto nos níveis mais altos há muita autonomia e liberdade de ação.

A maneira como cada uma dessas organizações lida com seus processos internos merece um pouco mais de atenção, pois a forma como cada organização age internamente, caracterizada pelo modelo tecnológico em que cada uma pode ser classificada, é refletida na forma como seus interlocutores se comunicam com as outras organizações. No FAPI, tanto a SEMAD quanto a PMMG possuem estruturas hierárquicas bem estabelecidas, embora a PMMG seja mais rígida que a SEMAD. Na FIEMG por sua vez, por haver pouco senso de hierarquia, há grande proximidade entre o coordenador, que atua na gestão, e os demais consultores ambientais, que atuam na implementação. Na SEMAD e na PMMG essa proximidade é menor, o que implica em nem sempre o gestor ter total domínio das atividades de rotina do implementador, fato identificado nas entrevistas. Isso se torna relevante quando a comunicação entre organizações se estabelece a nível de gestores, e não de implementadores. Os fiscais da PM, por exemplo, recebem as ordens diretamente de seus superiores, assim como também não têm contato com os gestores da SEMAD.

Questionado sobre com quem entrava em contato na SEMAD em caso de necessidade de ajustes ou a respeito de situações ocorridas em campo, o entrevistado da FIEMG respondeu que recorria diretamente ao subsecretário ou ao superintendente, que como já informado, não estão totalmente a par das rotinas de campo, uma vez que quem de fato executa e vivencia a rotina da implementação do FAPI é o NUPREV. Da mesma forma, um dos gestores da SEMAD, quando questionado sobre quem da PMMG acionava nos mesmos casos anteriores, respondeu que procurava o comandante da PMMG, que também não vai a campo. Assim, não se estabelece um canal de comunicação entre implementadores de diferentes organizações, principalmente os implementadores da PMMG, apenas entre gestores, e mesmo assim, no caso da PMMG, essa comunicação nem sempre foi tão fácil: “o tempo de resposta a qualquer pedido hoje é imediato, antes tinha uma cadeia de medidas que às vezes impedia essa pronta resposta que muitas das vezes a SEMAD precisa” (Entrevistado 1 SEMAD).

Embora isso pareça uma simples formalidade, é possível citar um exemplo em que essa situação (chamada de “ruído na comunicação” por parte de um dos entrevistados da PMMG) gera problemas maiores, principalmente para a SEMAD: A falta de padrão no preenchimento de uma determinada informação, no momento que os fiscais da PMMG registram a fiscalização do alvo, dificulta sobremaneira (às vezes até impossibilita) o tratamento dos dados por parte dos técnicos da SEMAD. Informados sobre os problemas, ainda nas primeiras edições, os superiores da PMMG repassaram a questão aos fiscais. Para correção, foram oferecidas palestras e informações sobre como deveria ser o preenchimento, porém após 7 (sete) edições da política, os erros permanecem acontecendo. Sem conseguir tratar os dados, perde-se sua validade e não se pode ter uma precisão do real resultado da política.

Para além da diferença em como as organizações se comunicam interna e externamente, esse fenômeno possui outro agravante: a diferença na forma como os atores lidam com seus processos, em uma política executada em conjunto, reverbera nas outras organizações. Essa diferença pode ser facilmente compreendida quando olhamos para o comportamento dos atores individuais levando em consideração as instituições às quais eles pertencem. Por parte da SEMAD, embora estejamos olhando para uma instituição cujos gestores focam nos **critérios de legitimidade**, os implementadores focam nos **critérios de eficiência** (que, inclusive, é um dos valores institucionais da SEMAD); como já afirmado, seu papel dentro da organização (ou os

critérios pelos quais eles são cobrados por seus superiores) se relaciona com a eficiência da organização e, portanto, suas ferramentas para atingir seus objetivos são racionais.

Por outro lado, na PMMG, que tem um alto nível de institucionalização de seus valores, os implementadores tendem a primar pelos **critérios de legitimidade** da instituição, pelos seus valores institucionais, uma vez que quanto mais forte a institucionalidade de uma organização, mais suas ações são legitimadas, tornando-se um fim em si mesmas. Quanto mais rígida a estrutura burocrática, maior a recalcitrância a mudanças, e isso se reflete nas ações de rotina da organização. Uma vez executada e registrada a fiscalização, os fiscais da PMMG dão seu trabalho como “encerrado”, pois é a isso que a organização se propõe.

Não basta, porém, explorar esse fenômeno no nível das pessoas que fazem parte das organizações; é preciso ampliar o olhar para ver as organizações como um todo, posto que pela perspectiva institucional a própria organização pode ser vista como um ator e considerada como unidade de análise. Começaremos pelos objetivos de cada uma dessas organizações, não de modo geral, mas no âmbito da política, que é o que nos interessa aqui.

Ao perguntar qual era o objetivo do FAPI, foram obtidas diferentes respostas. Para entrevistados da SEMAD, o objetivo do FAPI variava entre “aproximar o Estado da sociedade” e “promover a regularização dos empreendimentos”. Para a FIEMG, por sua vez, o objetivo seria “orientar, instruir e sensibilizar os empreendedores”. Por fim, para os entrevistados da PMMG, o objetivo seria “agir de forma preventiva antes da repressiva, para que o empreendedor tenha a oportunidade de ficar na legalidade”. Perguntados se o FAPI estaria atingindo seus objetivos, todos os entrevistados foram categóricos ao afirmar que sim. Perguntados se as 3 (três) instituições participantes atuavam no FAPI com foco nos mesmos objetivos, todos os entrevistados a nível de gestão (que, em certa medida, representam no FAPI suas respectivas instituições) responderam que sim. Entretanto, os entrevistados da SEMAD que atuam na implementação (e que respondem pela eficiência da política) disseram que, embora atuem com foco nos mesmos objetivos, acreditam que as instituições não atuam com foco nos mesmos objetivos pois, por terem diferentes características, possuíam diferentes vieses:

Acho que a FIEMG está mais preocupada com o empreendedor, e menos com o meio ambiente... já o foco da PM é mais parecido com

o nosso; mas ela tem um perfil menos técnico que a SEMAD, quer dizer, ela tem um efetivo maior, mas menos qualificado [aqui o entrevistado se referia especificamente à formação ambiental, mais frequente em servidores da SEMAD que em servidores da PMMG]. (Entrevistado 4 SEMAD)

A afirmação de que as organizações veem diferentes objetivos na mesma política em função de suas particularidades é uma forma de explicar essa discrepância. Porém, cabe aqui destacar que a falta de um desenho técnico formalizado, em função da forma como se deu a motivação da política, não permitiu que fosse feito um alinhamento prévio a respeito da caracterização da política, como seus objetivos, metas e indicadores. Outra decorrência foi um menor controle ou planejamento de sua interinstitucionalidade. Em outras palavras, as diferenças entre organizações que compõem a política e suas consequências foram pouco previstas no momento de seu planejamento.

Sem um alinhamento prévio a respeito dos objetivos, em cada instituição foi se cristalizando o objetivo que mais se alinhava aos seus próprios **objetivos organizacionais** que, por sua vez, se alinham a seus **critérios de legitimidade**: a SEMAD buscando demonstrar que o Estado não é o “inimigo” e que quer estar mais próximo da população, a FIEMG buscando legitimidade dentro de seu público-alvo (os empreendedores) e a PMMG preocupada em construir a imagem de quem atua de forma preventiva antes de atuar de forma repressiva, sem perder o foco do cumprimento da lei.

Isso ocorre porque as organizações tendem a reproduzir os próprios critérios, independente da política em que estão atuando. Então, nem sempre vão estar coerentes com os critérios de performance e legitimidade da política, mesmo que estejam atuando todos na mesma política, e acreditando que atuam com foco nos mesmos objetivos, quando na verdade cada organização estaria trabalhando em um objetivo diferente. Esse estado de coisas é ainda mais grave diante de um cenário de precariedade de indicadores, caso do FAPI, porque os indicadores poderiam, de certa forma, equalizar a atuação de cada uma das organizações e aumentar a aderência de seus atores à política, a partir do momento em que todos entendem o que fazem, porque fazem e o resultado que se pretende alcançar.

Direcionando agora o olhar para como as organizações lidam com as questões externas a elas, ou seja, relacionadas às outras organizações, as inconsistências ficam um pouco mais “camufladas”. Em todas as perguntas que foram

feitas em relação às outras instituições ou ao papel de cada uma delas no âmbito da política, todos os entrevistados responderam de forma bastante positiva, nunca responsabilizando diretamente nenhuma das organizações por eventuais estrangulamentos ou dificuldades. Todos afirmaram que sabem e entendem o papel de cada uma delas, que estas têm cumprido seu papel na política e que concordam com os papéis que tem sido atribuídos a cada uma delas.

Se estão todas as organizações cumprindo com os papéis propostos, se estão todos de acordo com esses papéis, e se também não há nada no desenho da política que possa provocar estrangulamentos, onde estariam então as fragilidades da política, para além das questões internas de cada uma das organizações? Elas estão justamente no que não foi dito, nas lacunas de atuação de cada uma das organizações e na impossibilidade de dar vazão às forças que, em situações normais, acabariam por promover um **isomorfismo** entre as instituições

Partindo desse ponto, um elemento que pode ser tomado como um complicador nas relações entre as organizações se refere às incertezas geradas pelo **ambiente organizacional** em que se inserem, e da falta de um **campo organizacional** comum às instituições integrantes da política. As questões apresentadas aqui trazem outros dois “nós conceituais” (ambiente e campo organizacional) mobilizados para fazer a análise de como essas organizações se relacionam.

Todas as instituições lidam diariamente, com seus próprios ambientes organizacionais. No FAPI, entretanto, esse ambiente muda; ele passa a ser a “arena” onde acontece a política, uma vez que o ambiente organizacional é o local onde as organizações buscam informações e recursos para a consecução de suas atividades.

Nesse cenário, cada uma das organizações acaba por buscar no ambiente elementos que garantam e satisfaçam seus próprios **critérios de legitimidade**¹⁸. É de se esperar, portanto, que mesmo que haja discrepância no que as organizações vejam como o principal objetivo do FAPI, quase todos os entrevistados afirmaram que a política tem atingido seus objetivos, com exceção de um entrevistado que afirmou não ser possível responder se a política tem atingido seus objetivos por entender que

¹⁸ Os critérios de legitimidade institucionais são um dos nós conceituais desta pesquisa. Este, entretanto, vem sendo abordado de forma transversal ao longo de toda a seção, uma vez que perpassa vários aspectos tanto das organizações em si quanto da relação entre elas.

a política não tem uma boa construção de indicadores, uma questão mais técnica e não se relaciona necessariamente com os critérios de legitimidade das instituições.

A falta de uma caracterização formal da política compartilhada entre as organizações pode gerar também problemas relacionados a esses **critérios de legitimidade** citados. Apesar dos entrevistados da FIEMG e da SEMAD afirmarem, categoricamente, que a FIEMG não participa, de nenhuma forma, da escolha dos alvos (sendo inclusive uma informação bastante frisada pela FIEMG), os entrevistados da PMMG – que vão a campo e são, na execução da política, os atores que mais têm contato com os empreendedores - afirmaram ser essa uma das atribuições da FIEMG.

Mais uma vez, não é apenas mera formalidade que fique bem claro, para todas as organizações e seus membros (principalmente os implementadores que vão a campo), o papel de cada um deles. Segundo entrevistado da FIEMG, logo no início do FAPI, alguns empreendedores questionaram a própria FIEMG sobre os motivos pelos quais sua categoria havia sido selecionada para ser fiscalizada, o que naquele momento foi um ponto sensível na relação entre FIEMG e seu público-alvo. Na ocasião, o mal entendido foi resolvido através de alinhamento entre FIEMG e PMMG – que teve a SEMAD como intermediário. Como a política tem sido cada vez mais conhecida, até mesmo em razão da capilaridade da FIEMG, esse tipo de intercorrência não voltou a acontecer, mas não significa que não pode voltar a acontecer e comprometer o futuro da política, visto que os entrevistados da PMMG permanecem com a convicção de que essa é uma atribuição da FIEMG.

A essa altura, pode parecer que a rigidez da PMMG represente um obstáculo para as demais organizações. Porém, o fato é que essa é uma característica necessária ao sucesso da política, e que também traz benefícios tanto para a SEMAD quanto para a FIEMG. Quando a polícia atua conforme seus valores – nos quais está a Justiça, ela tende a padronizar suas atividades, o que tem como consequência a padronização de suas abordagens. Isso é primordial para a SEMAD, que enquanto órgão da administração pública não pode, jamais, abrir mão do princípio da isonomia. Para a FIEMG, por outro lado, quanto maior seu distanciamento da ação de fiscalização melhor, pois faz parte de sua legitimidade junto aos empreendedores que ela não seja vista como o agente repressor, personificado pelos agentes da fiscalização.

O que se espera em cenários de maior incerteza no ambiente organizacional é que as instituições comecem a passar pelo processo de

isomorfismo institucional, outro dos “nós conceituais” trazidos para balizar a análise. Entretanto, o que se observa no FAPI é que, da mesma forma que emergem forças que levariam a uma tendência de comportamento isomórfico, também surgem elementos que exercem forças no sentido contrário. Tomando por base os preditores propostos por Powell e Dimaggio (2005) a partir de sua discussão sobre isomorfismo e racionalidade no campo organizacional, o que se observa é que, embora estejam presentes várias condições dos preditores, a nível organizacional, que levariam a um comportamento isomórfico entre as instituições, o fato é que, a nível do campo organizacional, as condições que se observa levam no sentido contrário; não por estarem em campos opostos, mas por terem, cada uma delas, seu próprio campo organizacional e seus próprios **critérios de legitimidade**, que nem sempre coincidem entre si.

O que se percebe, então, é que a “falta de isomorfismo” ocorre mais em função de questões a nível institucional, onde seus interlocutores – os atores em nível de gestão – já conseguiram estabelecer um bom canal de comunicação. Entretanto, essa boa interlocução entre instituições promove a mitigação dos conflitos mais “concretos”, que envolvem a racionalidade dos atores e seus **objetivos organizacionais** declarados. Já os conflitos menos concretos ou com maior nível de abstração, ou seja, os que envolvem os valores, crenças e culturas que se sobrepõem à organização no seu processo de institucionalização (e por vezes solapam a racionalidade de seus atores), esses permanecem ocultos e acabam por reverberar nas atividades e rotinas dos indivíduos durante a execução da política.

Esses conflitos são observados em vários momentos nas entrevistas, porém nunca são explícitos, nem se referem a perguntas específicas. Muitas vezes saem em tom de desabafo, ou mesmo como forma de demonstrar o mérito da política, que tem conseguido transpor as resistências internas e resistido, mesmo sem apoio de outras unidades:

Então, ela nem sequer é detentora originária da competência, ela só tá ali cumprindo aquele papel, entendeu? De forma nenhuma diminui o papel dela, mas, às vezes eles ficavam um pouco apartados de algumas discussões [...] [e isso] gerava os conflitos [...], [conflitos] de vaidade.(Entrevistado 5 SEMAD)

Boa parte das coisas que eles pedem para a gente fazer, eles mesmos poderiam fazer, sabe, mas o relacionamento é tranquilo. Eles nos demandam muito, [...] não vejo eles fazendo muita coisa, a gente precisa deles, mas pra mim eles ‘*enchem o saco*’ (Entrevistado 4 SEMAD)

[Aqui, o entrevistado fala como se tentasse justificar a abordagem de sua organização diante das demais] A FIEMG quer que a gente leve a regularização, a SEMAD quer que a gente leve a regularização, ok. A SEMAD, se tiver alguma infração, é só questão administrativa, então tem alguns instrumentos que permitem até um prazo pra pessoa regularizar. [...] Para nós, não. Conforme eu já falei, nós temos que tomar as medidas criminais também. Então, quando a gente pensa que um dos órgãos que vai levar o que a gente chama aqui de 'boa palavra', que vai levar a questão preventiva, a questão educativa, e chega lá e toma as providências criminais, então assim, que prevenção é essa que tá configurando um crime? Mas é porque a legislação que configura, não é a gente que configura, né, tá escrito (Entrevistado 1 PMMG)

[...] Para a gente conseguir implementar isso de fato [alguma forma de mensurar o ganho ambiental do FAPI], a gente não consegue fazer sozinho, então teria que ter um desenvolvimento das superintendências, não só da diretoria de fiscalização, mas também das diretorias de regularização, do núcleo de controle ambiental... [...] precisaria de um envolvimento de toda a Secretaria (Entrevistado 2 SEMAD)

Outro momento em que esses conflitos aparecem é quando os entrevistados são perguntados sobre quais eram as etapas mais críticas da política, ou que demandavam maior acompanhamento. Em todas as respostas, os momentos críticos citados já eram esperados, de certa forma, pois envolviam atividades particularmente executadas pela organização do entrevistado ou uma atenção maior daquele indivíduo, especificamente. Entretanto, ao longo da resposta, alguns entrevistados acabaram por associar algumas das suas dificuldades naquela atividade às atividades de outras organizações:

[O momento citado] é crítico porque houve a transição de uma norma, mas não houve um posicionamento do Estado, e as pessoas muitas vezes não sabem qual norma está vigente. [...] o período que a empresa estiver participando, dentro desses 90 dias, a SEMAD deveria priorizar, ou fazer um esforço para regularizar essas empresas. (Entrevistado FIEMG)

A parte mais complicada é a análise dos dados, porque para identificar que é da FAPI precisa que a pessoa coloque no sistema [SISFIS e SISFAI¹⁹] que é da FAPI, e tem um campo que a pessoa precisa criar um ID, e aí cada um coloca uma coisa. [...] muitas vezes, na hora da fiscalização, o número do documento de identificação que eles [no caso, os agentes da PMMG] preenchem é o da pessoa [responsável pelo empreendimento no momento da fiscalização] e não do empreendimento, e isso dificulta na hora de levantar os dados. (Entrevistado 4 SEMAD)

¹⁹ SISFIS é a sigla de Sistema de Informação da Fiscalização, e SISFAI é a sigla para Sistema de Fiscalização e Autos de Infração, ambos sistemas utilizados internamente pelos servidores da SEMAD e da PMMG.

A fiscalização. Porque é um momento de conflito. É um momento que, naquelas etapas da FAPI, você instituiu, definiu o setor, fez reuniões, fez *workshops*, orientou, fez campanha, distribuiu material, aí você vai fiscalizar. Depois de ter feito tudo isso, o fiscal se depara com a irregularidade, ele tem que tomar uma providência. 'Ah, vai ter um benefício?' Vai, porque participou da FAPI, 30 por cento. De 1 milhão? 700 mil de multa. Então o empreendedor 'pô, eu participei desse programa, mas fui multado?' Muitos não esperam. [aqui, o entrevistado alude ao fato de que a FIEMG deveria atuar de forma a deixar claro ao empreendedor que a participação no programa não o dá um salvo conduto] (Entrevistado 1 SEMAD)

Para cada uma das organizações, entretanto, essa "falta de isomorfismo" não se configura como um grande problema, uma vez que elas se entendem como instituições diferentes e com critérios de eficiência e legitimidade diferentes, dependendo das parceiras apenas no âmbito do FAPI. O maior desafio então estaria posto para a SEMAD enquanto articuladora entre as demais e principal responsável pela política.

Isso é perceptível quando olhamos para o Mapa de Processos e Resultados e olhamos, "de trás para frente", quais componentes foram necessários para o alcance de cada resultado e impacto, e quem foi o principal responsável por eles. É possível observar que, por exemplo, alguns resultados e impactos que envolvem a polícia são mais "efeitos colaterais" positivos do que algo que esteja no cerne de sua legitimação junto à sociedade. Da mesma forma, a FIEMG tem relativamente poucos resultados e impactos comparados à SEMAD, principalmente se levarmos em consideração o volume de recursos e produtos com os quais a FIEMG se envolve. Quem mais tem a ganhar com a manutenção e evolução da política, portanto, é a SEMAD, cabendo a ela, inclusive, o ônus de comprovar a eficiência de políticas preventivas e justificar o emprego de seus recursos nesse tipo de ação, uma vez que os recursos do Estado são limitados e, por uma questão até cultural, precisam de resultados facilmente observáveis, preferencialmente rápidos e expressos em números, o que nem sempre é fácil em políticas preventivas.

Abaixo, apresenta-se um quadro síntese com as principais conclusões obtidas a partir da análise:

Quadro 1: Quadro síntese da análise

Nó conceitual	Conclusões principais
Objetivos organizacionais	<p>Na análise a partir dos objetivos organizacionais, concluiu-se que, embora exista a percepção de que o objetivo do FAPI é compartilhado entre as organizações, o que se observa é que, na verdade, a falta de um instrumento que formalize o objetivo da política, faz com que cada organização entenda o objetivo da política de uma forma e, não por acaso, mais alinhado aos objetivos organizacionais da instituição à qual pertence. Como consequência, há uma dificuldade no alinhamento sobre os resultados que se pretende alcançar, que se reflete na dificuldade de estabelecer indicadores, prejudicando o monitoramento e avaliação da política.</p>
Modelo tecnológico	<p>Foi observado que cada uma das organizações participantes possui um modelo tecnológico, sendo a PMMG o de Rotina, a FIEMG de Ausência de Rotina e a SEMAD de Engenharia. Uma vez que o modelo tecnológico é o produto das relações entre as dimensões “matéria prima” e “modo de fazer” das organizações, a forma como cada organização lida com seus processos internos acaba por fazer com que as organizações se aproximem e se afastem na dinâmica da política. A PMMG e FIEMG, por estarem em quadrantes opostos, apresentam mais divergências e maior necessidade de ajustes ao longo da política, que muitas vezes demanda a intervenção da SEMAD. A SEMAD, por sua vez, embora se aproxime da PMMG e da FIEMG por fatores distintos (relacionados ao histórico e caracterização dessas organizações), se aproxima também da PMMG por possuírem, em certa medida, a mesma forma de lidar com sua <i>matéria prima</i> (protocolos mais rígidos, matéria</p>

prima tida como mais *homogênea*), enquanto se aproxima da FIEMG no seu *modo de fazer* (nível maior de incerteza, impossibilidade de estabelecer uma forma rotineira de executar as atividades). Essas semelhanças e diferenças, no âmbito da política, acabam por interferir, principalmente, na comunicação e na falta de alinhamento entre o que cada uma das organizações entende como relevante.

Ambiente
organizacional

O ambiente organizacional é o local onde as organizações buscam informações e recursos para a consecução de suas atividades, e as organizações participantes do FAPI lidam diariamente com seus próprios ambientes organizacionais. Entretanto, na política, o ambiente passa a ser a “arena” onde acontece a política, gerando incertezas que, por sua vez, provocariam um isomorfismo institucional – o que não acontece, por haver também outras forças, relacionadas ao campo organizacional ao qual cada uma pertence, que atuam no sentido contrário.

Campo organizacional

O campo organizacional é o conjunto de organizações que integram determinada área reconhecida da vida institucional. Cada uma das organizações que participa do FAPI possui seu próprio campo organizacional, a partir dos quais emergem forças que tendem a levar a um isomorfismo institucional entre as instituições pertencentes ao mesmo campo.

Critérios de legitimidade

Ao longo de toda a análise, foi possível identificar que os critérios de legitimidade das instituições que participam do FAPI diferem entre si e perpassam vários aspectos da política, desde a forma como cada organização se posiciona frente às demais até os esforços que se

dispõem a mobilizar, uma vez que nem sempre o que confere legitimidade a uma instituição está de acordo com critérios de eficiência ou efetividade, ou seja, critérios racionais. Essa falta de alinhamento e compreensão da importância de determinadas atividades ou resultados, dificulta ainda mais no desenvolvimento de indicadores e questões extremamente importantes para a política, como aferição de resultados.

Isomorfismo
institucional

Apesar de haver a nível organizacional vários aspectos ou requisitos que segundo os preditores de Powell e Dimaggio levariam a um isomorfismo institucional entre as organizações participantes do FAPI, a nível do campo organizacional são observados aspectos que exercem forças no sentido contrário. Essa falta de isomorfismo não representa maiores problemas para PMMG e FIEMG, sendo um desafio maior para a SEMAD, enquanto articuladora e principal interessada nos resultados e impactos da política. Foi possível identificar durante a pesquisa, principalmente na SEMAD, a existência de aspectos organizacionais que podem ser em decorrência de processos de isomorfismo coercitivo ou de isomorfismo normativo. Entretanto, uma vez que não é o propósito da pesquisa fazer uma análise organizacional das organizações isoladamente, não há aqui evidência empírica que o comprove.

6 CONCLUSÕES E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

O objetivo deste trabalho foi fazer uma discussão acerca dos modos de relação entre as organizações que participam do FAPI, buscando compreender se, e em que medida, diferenças entre distintas organizações oferecem obstáculos à sua implementação. O que se conclui é que diferenças organizacionais, que se apresentam tanto na forma como as organizações lidam com seus processos internamente quanto como se relacionam com o ambiente organizacional podem representar distorções à maneira como cada organização compreende o desenho da política e interferir nos papéis e atividades de cada uma quando de sua implementação.

Na realização desta pesquisa partiu-se da premissa de que políticas preventivas são mais eficientes e desejáveis, podendo alcançar excelentes resultados e representar grandes ganhos para a área ambiental. Entretanto, por atuarem nas causas dos problemas e não nos efeitos, essas políticas tendem a lidar com problemas complexos e multifatoriais e, por isso, interinstitucionais. Nesse sentido, o que se propôs nesta pesquisa foi fazer uma análise dos modos de relação entre as organizações que participam do FAPI, buscando compreender se, e em que medida, diferenças entre seus modelos tecnológicos e aspectos institucionais ofereceriam obstáculos à sua implementação.

Assim, foi realizada uma contextualização relacionando Políticas Públicas e Meio Ambiente, além de uma breve revisão conceitual do conceito de Políticas Públicas Preventivas, de forma a embasar sua caracterização como multidimensional e interinstitucional. Em seguida, foram apresentados e desenvolvidos conceitos relacionados à análise tecnológica e institucional das organizações, a fim de mobilizar o ferramental teórico a ser utilizado na análise do objeto da pesquisa. Foi, então, descrito o FAPI, apresentados os fatores que levaram à sua criação e seu histórico e elaborado um Mapa de Processos e Resultados, de forma a fazer um resgate do seu desenho teórico.

De posse das informações necessárias à compreensão do formato da política e de suas especificidades, dos instrumentos conceituais, da pesquisa documental e das entrevistas realizadas com atores chave, procedeu-se, então, à apresentação mais pormenorizada das instituições participantes do FAPI e à análise das relações entre elas no âmbito da política. Por ser uma política sem marco lógico

formalizado e com poucos documentos balizadores, as entrevistas foram de suma importância para a compreensão não só de como se dão as relações na política, mas para alcançar a consecução da política, uma vez que o ator observa para além dos documentos gerenciais e formais. É preciso ter em mente que essas entrevistas forneceram a interpretação que os indivíduos construíram acerca da política até o momento das entrevistas, e é justamente essa percepção que forneceu o material mais rico sobre os fenômenos observados na dinâmica do FAPI.

Foi possível concluir a partir da análise que, de fato, existem obstáculos nas relações entre as organizações que, em dado momento, poderiam até ter levado à interrupção do FAPI. Esses obstáculos têm origem não só nas diferenças entre culturas e linguagens organizacionais, mas também nas distinções entre os objetivos das organizações e seus critérios, e afetam a consecução da política no sentido de que, além de demandar maior energia na articulação e resolução de eventuais conflitos, representam uma distorção na compreensão dos objetivos da política e dos resultados que se espera em cada etapa. Em um nível maior de abstração, essas diferenças também prejudicam a percepção dos atores, principalmente os implementadores, da importância que suas atividades cotidianas têm para o sucesso da política como um todo, uma vez que, em políticas públicas, quem está na ponta da linha é quem entra em contato com o cidadão e representa não só o Estado ou a sua organização, mas todas as instituições envolvidas na política.

Assim, em um primeiro momento, a falta do desenho formal parece não ter maiores consequências durante a execução da política em função do seu desenho relativamente simples. Porém, essa carência acaba por reverberar nas ações dos indivíduos, principalmente nas atividades que envolvem mais de uma instituição, ou seja, nos seus aspectos mais interinstitucionais. Por ter nascido, de certa forma, a partir de um senso de oportunidade dos gestores e por ter motivadores que surgiram quase que de forma orgânica, o FAPI não contou com um planejamento prévio que permitisse a identificação dos pontos críticos e a previsão de sua interinstitucionalidade.

Uma questão a ser destacada é a respeito da distinção do caráter preventivo do repressivo. Durante as entrevistas, ficou clara a percepção a respeito da diferença entre o que a fiscalização normalmente faz em suas atividades de rotina e do que se propõe a fazer no FAPI, não só por parte dos executores da política, mas também do público-alvo, sendo o caráter repressivo uma reclamação constante do

setor produtivo. Essa distinção entre estratégias orientativas e estratégias punitivas é fundamental, pois a transição de uma para a outra altera toda a lógica e desenho da política, além de implicar em impactos sobre seu nível de interinstitucionalidade. Porém, o que se observa é que os executores da política – tanto gestores quando implementadores – não identificam a fragilidade que reside nessa transição. Uma vez que as atividades de rotina da fiscalização são de caráter repressivo, ao ignorar a necessidade de uma “mudança de chave” na execução de políticas preventivas, sua tendência será tentar repetir a mesma lógica, ocorrendo então um aprendizado na base da “tentativa e erro”, como o que se observa no histórico do FAPI.

Através da construção de um projeto com caracterização e escopo bem definidos, desenho mais robusto, com metas e indicadores a cada etapa, seria possível não só identificar com antecedência alguns pontos críticos e fragilidades, mas também as oportunidades de evolução e expansão da política, além de ser possível sua monitoração e avaliação, orientando a detecção de pontos de melhoria. Outro aspecto que se beneficiaria da construção do marco lógico da política seria justamente o da interinstitucionalidade.

Embora até seja possível executar ações preventivas sem a mobilização e articulação com outras organizações, quando as ações são pensadas e executadas em conjunto, ocorre um intercâmbio de ideias e saberes que permite ampliar o olhar e a perspectiva a respeito das causas dos problemas públicos que se busca mitigar. Não se pretende aqui afirmar que a atuação em conjunto com outras instituições não apresenta desafios e eventuais conflitos, de fato eles podem acontecer e com uma certa frequência; porém, é importante que se entenda os conflitos não apenas como barreiras e fatores dificultadores, mas também como oportunidades de aprendizado e evolução.

Nesse contexto, é de suma relevância um esforço no sentido de olhar para essas relações, buscando conhecer melhor o interlocutor, identificar pontos de divergência, convergência e complementaridade, além de desenvolver uma postura cooperativa e aberta ao diálogo, não só a nível de gestão, entre os que representam a instituição junto a outras instituições, mas também a nível operacional. Ficou bastante evidente nas entrevistas o interesse tanto em expandir e evoluir o FAPI quanto de utilizar as técnicas desenvolvidas e os aprendizados em novos projetos, porém, as ações poderiam ser mais assertivas se houvesse um estudo prévio da

arena em que pretende atuar, através da análise das organizações com as quais a SEMAD objetive estabelecer parcerias.

Por todo o exposto, e tendo em vista a relevância do desenvolvimento de mais políticas públicas preventivas, não só no Meio Ambiente, mas em outras áreas finalísticas em que não se costuma abordar os problemas de forma preventiva, como Educação e Desenvolvimento Social, conclui-se que é de grande importância a compreensão de que as diferenças institucionais existem e não devem ser negligenciadas, e sim levadas em consideração; não como um empecilho à comunicação e articulação entre organizações, mas como oportunidade de crescimento, desenvolvimento de novas ferramentas e ampliação dos horizontes da instituição. Numa realidade em que é cada vez mais importante saber se comunicar e se relacionar, essas são habilidades necessárias para a construção de um futuro e um Estado mais digno, mais justo e mais humano, sem perder de vista a eficiência.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. **Diretório Brasil de Arquivos (DIBRARQ)**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/secretaria-especial-do-meio-ambiente-1973>. Acesso em: 08 set. 2022

BENTES, Rosineide. **A intervenção do ambientalismo internacional na Amazônia**. Estudos Avançados, São Paulo, v.19, n.54, p.225-240, Ago., 2005.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. V. I. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. v. 1.192 p.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

_____. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**. V. I. Estocolmo, 1972. 38 p. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf. Acesso em: 7 set. 2022.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 7 ed. São Paulo, Pioneira, 1984.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – FIEMG. **Portal da FIEMG**, 2022. Portal com informações sobre o Sistema FIEMG. Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/>. Acesso em: 17 out. 2022.

_____. **Estatuto da FIEMG**. Disponível em: https://www7.fiemg.com.br/Cms_Data/Contents/central/Media/Documentos/ESTATUTOFIEMG.pdf. Acesso em 02 de nov. de 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos Culturais. **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Mapa de processos e resultados de programas sociais como instrumento para especificação de pesquisas de avaliação e sistemas de indicadores de monitoramento**. In: JANNUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula (org.). Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 27. Brasília, 2016. p. 42-54. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmips/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2027.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, Organizações e Instituições**. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves, 1983. 316 p.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **As organizações policiais e os processos de transição entre modelos: mitos, racionalidade e o campo institucional da polícia**. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MARINHO, Maria de Salette Corrêa. **A questão dos objetivos nas organizações**. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, SP, v. 30, n. 2, p. 5-22, abr./jun.1990.

MERTON, Robert K. **Estrutura burocrática e personalidade**. In: CAMPOS, E. Sociologia da Burocracia. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MEYER, John W. e ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**. American Journal of Sociology. Vol. 83, nº 2. P. 340-363. Chiago: University of Chicago Press, Set. 1977.

MINAS GERAIS. **Resolução SEMAD nº 2.926, de 08 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a divisão interna das unidades administrativas da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte, MG: Diário do Executivo. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=50560>. Acesso em: 23 out. 2022

_____. **Lei nº 6.953 de 16 de dezembro de 1976**. Cria a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCET e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/6953/1976/>. Acesso em: 14 set. 2022.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: Conceitos e Princípios**. Textos de Economia, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-143, 1993. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/6645/6263/20545>. Acesso em: 15 set. 2022.

MORAIS, Ana Flávia de Castro. **Trajatória da política ambiental no Estado de Minas Gerais e seus desdobramentos sobre o processo de licenciamento ambiental**. 2010. Monografia (Bacharelado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. 1973. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1> Acesso em: 04 set. 2022.

PERROW, Charles B. **Análise Organizacional: Um enfoque sociológico**. São Paulo, SP: Atlas, 1981. 225 p.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS – PMMG. **Polícia Militar**. Portal da Polícia Militar de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/>. Acesso em 02 nov. 2022.

POWELL Walter W. e DIMAGGIO, Paul J. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. RAE – Revista de Administração de Empresas. São Paulo, SP: 2005, v.45, n. 2, p. 74-89. Abr./Jun. 2005.

ROSSETO, Carlos Ricardo; ROSSETO, Adriana Marques. **Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar**. RAE eletrônica. São Paulo, SP: 2005, v. 4, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482005000100010>. Acesso em 12 jun. 2022

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3ª ed. São Paulo, SP: Cengage, 2022. 272 p.

SELZNICK, Philip. **A liderança na Administração: Uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

SCHULTZ, Glauco. **Introdução à gestão das organizações**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2016. 159 p.

SEMAD – SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Portal Meio Ambiente MG**. 2022. Portal eletrônico de informações da SEMAD. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/>. Acesso em 12 jun. 2022

SILVEIRA, Andrea Maria. **Prevenindo homicídios: avaliação do programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **O meio ambiente na Constituição de 1988: sobrevoo por alguns temas vinte anos depois**. Brasília a. 45 n. 179 jul./set. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/176554/1/000843895.pdf>. Acesso em: 14 set 2022.

ANEXO A – Roteiro das entrevistas

PROTOCOLO 1: GESTORES

IDENTIFICAÇÃO E TRAJETÓRIA

IT.1 Nome, instituição e cargo

IT. 2 Período que trabalhou na instituição participante do FAPI

IT. 3 Atuação no FAPI (cargo ocupado, participação na política em si)

QUESTÕES

Módulo 1: Caracterização do desenho da política

Objetivo do módulo: Identificar como o entrevistado compreende o desenho da política, visando a observar se a compreensão desse desenho muda de acordo com a instituição/com a função do entrevistado na política

DP 1. O FAPI foi inspirado em outros programas, anteriores a ele?

DP 2. O que motivou a criação do FAPI?

DP 3. Como o problema que motivou o FAPI foi identificado?

DP 4. Qual o objetivo do FAPI?

DP 5. Na sua percepção, o FAPI tem atingido seus objetivos?

DP 6. Quais os principais ganhos do FAPI desde 2017?

Módulo 2: Identificação dos estrangulamentos

Objetivo do módulo: A partir da visão dos entrevistados, identificar os pontos críticos da política e quando, como e porque acontecem.

IE 1. Na sua percepção, existem problemas decorrentes da forma como foi feito o desenho da política?

IE 2. Na sua percepção, o que impede que os objetivos sejam atingidos?

IE 3. Na sua percepção, quais momentos ou etapas são mais críticos e/ou que demandam maior acompanhamento dos gestores?

Módulo 3: Relações entre Instituições

Objetivo do módulo: Identificar eventuais questões e/ou pontos críticos associados ao relacionamento interinstitucional; levantar dados sobre como cada instituição (1) lida com o objeto da política e (2) compreende a política.

RI1. Como foi o processo inicial de alinhamento entre as instituições participantes? Houve a necessidade de ajustes? Se sim, quais?

RI2. Quais são as instituições que participam e qual o papel formal de cada uma delas no FAPI?

RI3. Você concorda com esse papel? Na prática, essa instituição de fato consegue desempenhar esse papel?

RI4. Como você avalia a influência e participação de cada uma das instituições no planejamento da política?

RI 5. Na sua percepção, as instituições participantes atuam no FAPI com foco nos mesmos objetivos?

PROTOCOLO 2: IMPLEMENTADORES

IDENTIFICAÇÃO E TRAJETÓRIA

IT.1 Nome, instituição e cargo

IT.2 Atual cargo e instituição

IT. 3 Período que trabalhou na instituição participante do FAPI

IT. 4 Atuação no FAPI (cargo ocupado, participação na política em si)

QUESTÕES

Módulo 1: Caracterização do desenho da Política

DP 1. O que é o FAPI?

DP 2. Quais os objetivos do FAPI?

DP 3. Qual é a sua rotina durante a execução do FAPI? Descreva as atividades que você realiza.

DP 5. Na sua percepção, o FAPI tem atingido seus objetivos?

DP 6. Quais os principais ganhos do FAPI desde 2017?

Módulo 2: Identificação dos estrangulamentos

IE 1. Na sua percepção, existem problemas decorrentes da forma como a política foi projetada?

IE 2. (Se respondeu não na DP5) Na sua percepção, o que impede que os objetivos sejam atingidos?

IE 3. Na sua percepção, quais momentos ou etapas são mais críticos e/ou oferecem mais riscos na execução da política?

Módulo 3: Relações entre Instituições

RI 1. Como tem sido o processo de alinhamento entre membros de diferentes instituições participantes? Há a necessidade de ajustes? Se sim, quais?

RI 2. Como você avalia a influência e participação de cada uma das instituições na execução da política?

RI 3. Na sua percepção, as instituições participantes atuam no FAPI com foco nos mesmos objetivos?