

Luciana Nonato Bicalho

REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL: Um estudo de caso sobre o processo de reestruturação da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais no período de 2003 a 2017

Belo Horizonte
2017

Luciana Nonato Bicalho

REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL: Um estudo de caso sobre o processo de reestruturação da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais no período de 2003 a 2017

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. Mauro César da Silveira

Belo Horizonte
2017

Luciana Nonato Bicalho

REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL: Um estudo de caso sobre o processo de reestruturação da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais no período de 2003 a 2017

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Mauro César da Silveira, orientador, Fundação João Pinheiro

Prof. Dra. Aparecida Maciel da Silva Shikida, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre Paulo Frederico Hald Madsen, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de junho de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir a conclusão de mais um ciclo. A meus pais e minha família por toda dedicação e paciência. A Mauro pela motivação e disponibilidade como orientador. A Adriano, Thiago, Cláudia e Estefânia, por toda ajuda neste trabalho. A meus colegas do 32 CSAP e da FEAM, pela companhia nessa jornada.

RESUMO

Este trabalho consiste um estudo de caso sobre o processo de reestruturação organizacional ocorrido na Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) no período de 2003 a 2017. A FEAM é uma entidade da Administração Indireta do Estado de Minas Gerais, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), integrante do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) que é composto também pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM). A partir de 2003 a integração das atividades das entidades componentes do SISEMA começa a se desenvolver determinando alterações em suas estruturas . Entre 2007 e 2011 houve a concentração de toda a área meio dessas entidades na SEMAD, situação recentemente revista, culminando com um processo de restabelecimento de uma área administrativa e financeira em todas as casas a partir de 2016. O objetivo deste trabalho foi investigar os fatores que determinaram ou motivaram as reestruturações ocorridas no período na FEAM, utilizando como embasamento o Neoinstitucionalismo, teoria que discute o papel da instituições na determinação dos resultados sociais, políticos e organizacionais. A metodologia escolhida foi o estudo de caso que envolveu levantamento bibliográfico, pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com servidores e ex-servidores do SISEMA. Foi analisado o processo que deu origem à Fundação, ao desenvolvimento do SISEMA e às mudanças organizacionais ocorridas. Como resultado, constatou-se que embora a literatura, sobretudo de gestão, aponte como justificativa para as reestruturações organizacionais, principalmente, a melhoria no desempenho, elementos culturais, legais, políticos, econômicos, dentre outros, influenciam sobremaneira na opção por determinado arranjo organizacional em detrimento de outro.

Palavras-chave: Administração Pública - Reestruturação Organizacional - Neoinstitucionalismo

ABSTRACT

This work consists of a case study about the process of organizational restructuring that took place in the State Foundation for the Environment (Fundação Estadual do Meio Ambiente- FEAM) from 2003 to 2017. FEAM is an entity of the Indirect Administration of the State of Minas Gerais, linked to the State Secretariat of Environment and Sustainable Development (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD), a member of the State Environmental System (Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA), which is also composed of the State Forestry Institute (Instituto Estadual de Florestas - IEF) and the Mining Institute of Water Management (Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM). From 2003 onwards, the integration of the activities of the SISEMA component entities begins to develop by determining changes in their structures. Between 2007 and 2011 there was a concentration of the entire middle area of these entities in SEMAD, recently revised situation, culminating in a process of restoration of an administrative and financial area in all houses from 2016. The objective of this work was to investigate the factors that determined or motivated the restructuring that took place during the period in FEAM, using as a base the Neoinstitutionalism, a theory that discusses the role of institutions in determining social, political and organizational outcomes. The methodology chosen was the case study that involved bibliographical research, documentary research and semi-structured interviews with SISEMA servers and former servers. It analyzed the process that gave rise to the FEAM, the development of SISEMA and the organizational changes that took place. As a result, it was found that although the literature, especially of management, points as justification for organizational restructuring, mainly performance improvement, cultural, legal, political and economic elements, among others, greatly influence the option for a certain organizational arrangement to the detriment of another.

Keywords: Public Administration - Organizational Restructuring - Neoinstitutionalism

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1- Organograma FEAM: Lei n.º 9.525, de 29/12/87 e Decreto 28.163 de 28/06/88 | 62 |
| Figura 2- Sistema Estadual do Meio Ambiente, MG,1997 | 67 |
| Figura 3- Organograma FEAM: Lei n.º 12.583, de 17 /07/97 e 3º do Decreto nº 39.489, de 13/03/98 | 69 |
| Figura 4- Organograma FEAM: Lei Delegada n.º 73, de 29 /01/2003 e Decreto nº 43.370, de 05/06/2003 | 73 |
| Figura 5 - Organograma FEAM: Lei Delegada 156 de 25/01/2007 e Decreto nº 44.819, de 29/05/2008..... | 89 |
| Figura 6- Organograma FEAM: Lei Delegada 180 de 20/01/2011 e Decreto 45.825 de 20/12/2011 | 95 |
| Figura 7- Organogram FEAM: Lei 21.972 de 21/01/2016..... | 98 |

QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1- Áreas funcionais básicas de uma organização | 19 |
| Quadro 2- Os três pilares das instituições..... | 37 |
| Quadro 3- Primeiras medidas de institucionalização da questão ambiental no Brasil | 43 |
| Quadro 4- Atores e ações que contribuíram para a ampliação da conscientização da questão ambiental em Minas Gerais, na década de 1970 | 46 |
| Quadro 5- Principais entraves na implementação da FEAM | 60 |
| Quadro 6- Finalidade e competências da FEAM quando da sua instituição - Decreto 28.163 de junho de 1988 | 61 |
| Quadro 7- Finalidade e Competências da FEAM em 1998..... | 70 |
| Quadro 8- Finalidade e Competências da FEAM em 2008..... | 85 |

LISTA DE SIGLAS

ACM - Associação Comercial de Minas
ALMG - Assembléia Legislativa de Minas Gerais
ASSEMA - Associação Sindical dos Servidores Estaduais do Meio Ambiente
BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CDI - Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado
CECA - Comissão Estadual de Controle Ambiental
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CETEC - Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CIPAA - Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar em São Paulo
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
CSC - Centro de Serviços Compartilhados
DAE - Departamento de Águas e Energia
DTMA - Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FJP - Fundação João Pinheiro
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IEF - Instituto Estadual de Florestas
IES - Instituto de Engenharia Sanitária
IGA - Instituto de Geociências Aplicadas
IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IMA - Instituto Mineiro de Agropecuária
INDI - Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
MBR - Minerações Brasileiras Reunidas
ONG - Organização não governamental
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SECT - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia

SECTMA - Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMA - Superintendência do Meio Ambiente

SUPRAM - Superintendência Regional de Meio Ambiente

SOEICOM - Sociedade de Empreendimentos Industriais, Comerciais e Mineração

SOM Sociedade - Ornitológica Mineira

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

URC - Unidade Regional Colegiada

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| LISTA DE ILUSTRAÇÕES | VI |
| LISTA DE SIGLAS | VII |
| | |
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| | |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 14 |
| 2.1. Estrutura organizacional | 14 |
| 2.2 Centralização e Descentralização nas Teorias Organizacionais e na Administração Pública Brasileira | 20 |
| 2.3 Neoinstitucionalismo | 29 |
| | |
| 3 ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE | 40 |
| 3.1 A institucionalização da questão ambiental no Mundo e no Brasil | 40 |
| 3.2 Período de 1975 a 2002: A institucionalização da questão ambiental em Minas Gerais: desenvolvimento de um sistema estadual de meio ambiente a partir da criação e estruturação da FEAM e da SEMAD | 45 |
| 3.3 Período de 2003 a 2006: Integração dos procedimentos referentes à regularização ambiental | 72 |
| 3.4 Período de 2007 a 2011: Alterações na estrutura da FEAM a partir da publicação da Lei Delegada 112 (Reforma Administrativa do Estado) e da Lei Delegada 125 (Instituiu o SISEMA) | 83 |
| 3.5 Período de 2011 a 2017: Centralização da área meio ou administrativa da FEAM, IGAM e IEF na SEMAD, a partir da publicação Lei Delegada 180 e o processo inverso, pela publicação das Leis 21.972 e Lei 22.073 | 94 |
| | |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 107 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 112 |

| | |
|---|-----|
| APÊNDICES | 118 |
| Apêndice A - Linha do Tempo: Institucionalização da Questão Ambiental em Minas Gerais e alterações nas estruturas da FEAM e SISEMA | 118 |
| Apêndice B - Roteiro de Entrevista | 119 |

1 INTRODUÇÃO

A Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) é uma entidade da Administração Indireta do Estado de Minas Gerais, criada no fim da década de 1980, com o status de “órgão ambiental” do Estado. Foi instituída com a finalidade de promover a qualidade ambiental no Estado e para isso seria responsável por atividades como estudos e pesquisas, elaboração de normas e padrões, a fiscalização do cumprimento dessas e o licenciamento de fonte ou atividade poluidora. Vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) em 1995, a FEAM é integrante do Sistema Estadual do Meio Ambiente SISEMA, composto também pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM).

A motivação inicial deste trabalho era a reestruturação organizacional iniciada em 2016 na FEAM, onde ocorreria o restabelecimento de sua área meio. A ausência dessa área funcional na entidade, que se encontrava concentrada na SEMAD, intrigava visto que parte-se do pressuposto que uma fundação, administração indireta, portanto, apresenta autonomia administrativa e financeira. Ao iniciar o levantamento de informações sobre a questão outras indagações foram surgindo o que levou ao interesse de se investigar quais as razões determinaram aquele tipo de estrutura.

Em 2011, por meio da Lei Delegada 180, a despeito de sua autonomia, toda a área administrativa e financeira não só da FEAM, mas também do IEF e do IGAM foram para a SEMAD, o que já ocorria efetivamente desde 2007. A partir de 2016, o processo inverso está em curso com o restabelecimento, em cada entidade, da sua respectiva área meio, ou parte dela, visto que a área de Recursos Humanos continuará centralizada na SEMAD. Assim, o trabalho procurou entender como esse processo (ora de concentração e centralização; ora de desconcentração e descentralização) ocorreu no SISEMA, suas razões e contrarrazões, com enfoque na FEAM, investigando o papel das instituições, através da análise de documentos e legislação, bem como do caráter humano ou percepção dos servidores ou partes interessadas.

Este trabalho envolve a investigação das alterações ocorridas na estrutura da Fundação Estadual do Meio Ambiente mais especificamente, e do SISEMA, de forma indireta, principalmente a partir do ano de 2003, quando foram dados passos iniciais para

integração do sistema . O fato de o arranjo estrutural implantado a partir de 2003 estar de certa forma sendo revisto sugere que o mesmo não tenha obtido os resultados pretendidos, entretanto a eficiência e eficácia dessa configuração seriam de difícil mensuração de forma que optou-se por analisar os fatores envolvidos nessa escolha, utilizando para análise o neoinstitucionalismo, teoria que discute o papel das instituições na determinação dos resultados sociais, políticos e organizacionais, apresentada na seção 2.3.

Embora a análise aborde um período de certa forma recente dessa organização, um resgate histórico da institucionalização da questão ambiental no Brasil e no Estado de Minas Gerais e da criação da FEAM será apresentado. Acredita-se que conhecer o passado, entendendo as decisões tomadas e os atores relevantes em determinadas circunstâncias, auxilia na compreensão da institucionalização de muitas questões e das alterações sofridas pela entidade até o alcance da atual configuração, embora não se pretenda e nem seja o objetivo deste trabalho o esgotamento de todo o processo histórico. Isso vai ao encontro do que diz Salama (1994) que discute sobre a importância de se conhecer a biografia ou história de uma organização, ou seja, compreender seu passado e sua cultura, ponderando que estudar os processos de nascimento e crescimento de cada organização seria uma questão fundamental nos programas de desenvolvimento administrativo.

A metodologia escolhida para este trabalho é o estudo de caso que, segundo Gil (2010), pode ser considerado como uma pesquisa exploratória que tem como intuito permitir maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais claro ou a criar hipóteses. O estudo de caso em questão envolveu um levantamento bibliográfico, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, e foi construído de forma a encaixar tais elementos ao longo dos anos, mostrando o contexto que levou à criação da FEAM, o desenvolvimento do SISEMA e as transformações organizacionais processadas.

Para o resgate histórico foram analisados principalmente dois documentos. O primeiro, intitulado “A questão ambiental em Minas Gerais - discurso e política, se constitui em um trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com a Fundação Estadual do Meio Ambiente que teve como intuito o estudo da trajetória histórica do processo de institucionalização da política ambiental no Estado, no período de 1975 a 1997. O segundo, “FEAM 20 anos: história e memória”, foi concebido pela própria FEAM relatando a história da instituição até o ano de 2009, quando completou 20 anos de existência. Em se

tratando ainda da pesquisa documental, a análise da legislação permitiu indicar as alterações sofridas pela entidade em sua estrutura bem como em suas atribuições.

O referencial teórico deste trabalho foi desenvolvido em três partes, a primeira apresenta uma conceituação de estrutura organizacional visto que o objeto do estudo de caso é o processo de redesenho organizacional observado principalmente no período de 2003 a 2017, que se configurou no movimento que ora promoveu a centralização ou a concentração da área meio dos componentes do SISEMA (FEAM, IGAM e IEF) na SEMAD e agora, o processo inverso em curso. A segunda parte aborda as justificativas pautadas na eficiência para a adoção de modelos centralizados ou descentralizados, concentrados ou desconcentrados presentes nas teorias organizacionais. Por fim, a terceira parte trata do Neoinstitucionalismo, uma vez que se pretende demonstrar neste trabalho que as instituições influenciam na opção por determinado arranjo em detrimento de outro, embora a literatura, sobretudo de gestão, aponte como justificativa para tal, principalmente, a melhoria no desempenho das organizações.

Com base no levantamento do referencial teórico e do histórico da FEAM e do SISEMA, foi elaborado um roteiro de entrevistas voltado principalmente para o período de 2003 a 2017. Foram realizadas quatro entrevistas e a escolha por determinados entrevistados seguiu dois critérios: o primeiro, de poder de decisão e o segundo, o tempo de serviço na FEAM e/ou no SISEMA o que permitiu relatos ricos não só para a compreensão das decisões tomadas, mas também do contexto em que a Fundação foi criada e se desenvolveu.

Essa monografia está estruturada em 4 capítulos, contando com esta introdução que apresentou inclusive a metodologia utilizada. O segundo capítulo corresponde ao referencial teórico. O terceiro capítulo apresenta o desenvolvimento do estudo de caso e por fim, o quarto capítulo encerra o trabalho trazendo as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho foi desenvolvido em três partes. Na primeira são apresentados conceitos e considerações sobre estrutura organizacional. A segunda parte aborda as justificativas presentes nas teorias organizacionais e de gestão, pautadas principalmente na eficiência e busca de melhor desempenho, para a adoção de determinados arranjos. Por fim, a terceira parte trata do Neoinstitucionalismo, uma vez que se pretende demonstrar neste trabalho que outros fatores, além da técnica, influenciam as escolhas em uma organização.

2.1. Estrutura organizacional

A conceituação de estrutura organizacional e a análise de seus aspectos e arcabouço vai balizar a investigação desse estudo de caso, que tem como ponto de partida uma reconfiguração da estrutura formal da Fundação Estadual do Meio Ambiente. Nesse sentido, Cury (2015) ressalta a importância que deve ser dada à compreensão da estrutura formal da organização:

[...] Apesar de a moderna teoria administrativa, justificadamente, enfatizar os aspectos informais da organização, convém ressaltar que igual importância deve ser também atribuída a seu ângulo formal. O equilíbrio da organização, como sistema, repousa no perfeito atendimento, por parte dos administradores, dos dois ângulos internos da organização, pois sendo interdependentes, a intervenção em um deles, necessariamente acarretará mudanças no outro (CURY, 2015, 182).

Para Oliveira (2013) a estrutura organizacional de uma organização é o meio pelo qual os objetivos e resultados estabelecidos são alcançados. Para isso, deve ser planejada adequadamente, de forma a permitir que as tarefas necessárias sejam identificadas, organizando assim as funções, responsabilidades e níveis de autoridade. Além disso, a estrutura organizacional é responsável por fornecer informações, recursos, e *feedback* a executivos e funcionários; medidas de desempenho; e condições que propiciam a motivação na realização das tarefas. Diante da perspectiva exposta, o autor conceitua estrutura organizacional como:

[...] o instrumento administrativo resultante da identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e dos recursos das empresas,

incluindo o estabelecimento dos níveis de alçada e dos processos decisórios, visando o alcance dos objetivos estabelecidos pelos planejamentos das empresas (OLIVEIRA,2013, p.69).

Cury (2015, p.216) define a estrutura como “o arranjo dos elementos constitutivos de uma organização, ou seja, é a forma mediante a qual estão integrados e se apresentam os elementos componentes de uma empresa”. Conforme o mesmo autor, o termo “ não deve envolver apenas o esqueleto, o arcabouço, mas todo o organismo da empresa, como deveres, responsabilidades, os sistemas de autoridades e comunicações existentes na organização” (CURY, 2015, p. 217).

A estrutura organizacional de acordo com Hall (1984, *apud* CURY, 2015) se destina a atender a três funções básicas. A primeira seria a realização dos produtos organizacionais e o alcance das metas da organização. A segunda, assegurar que os indivíduos ajam conforme às exigências da organização, e não o contrário. E por fim, essa estrutura seria o contexto onde se exerce o poder, se tomam decisões e se executam as atividades da organização.

O estabelecimento de uma estrutura organizacional é determinado por vários fatores condicionantes. O primeiro deles é o fator humano, assim se faz necessário considerar o comportamento e o conhecimento dos indivíduos, sua ética, capacidade técnicas e de relacionamento interpessoal, entre outros pontos. O segundo, é o fator “objetivos, estratégias e políticas” que quando bem definidos facilitam a organização já que permite identificar o que se espera de cada membro dos grupos que compõem a entidade (OLIVEIRA, 2013).

Outros dois fatores condicionantes da estrutura organizacional, segundo Oliveira (2013), seriam o fator tecnologia e o fator ambiente externo. Em relação ao primeiro deve-se atentar para a evolução tecnológica que ocorre no ambiente empresarial bem como a tecnologia empregada na própria empresa ou organização. Já o segundo leva à análise do relacionamento entre a organização e o ambiente externo onde se verificam os fatores e variáveis que por ela não podem ser controlados, mas que podem afetar sua a estrutura organizacional.

Em uma organização existem dois tipos de estrutura. A estrutura formal, que “é aquela deliberadamente planejada e formalmente representada, em alguns de seus aspectos,

pelo organograma” e a estrutura informal, ou “ a rede de relações sociais e pessoais que não é estabelecida ou requerida pela estrutura formal” (OLIVEIRA, 2013, p. 65)

O foco da análise deste trabalho é a estrutura formal da FEAM embora se reconheça que aspectos da estrutura informal possam ter contribuído nas modificações que ocorreram e assim, indiretamente poderão ser evidenciados durante o estudo de caso. Nesse sentido, segundo Cury (2015), apesar dos objetivos de uma organização formal serem mais explícitos, e sua estrutura e processos internos resultarem de decisões racionais ou técnicas, pode ser que em alguns casos a influência da estrutura informal seja tão grande que leve a um redesenho da estrutura formal.

A estrutura formal de uma organização, segundo Meyer e Rowan (1977), se constitui em um plano de atividades que inclui uma lista de escritórios, departamentos, posições e programas ligados por metas e políticas explícitas de acordo com uma teoria racional de como, e para que fim, as atividades devem ser ajustadas.

Para Cury (2015, p. 117), a diferença básica entre estrutura formal e informal se encontra no fato de que a primeira é planejada e a segunda, é resultante da “interação espontânea dos membros da organização” ou se constitui no “impacto das personalidades dos atores sobre os papéis que lhes foram destinados. Para o autor, uma não existe sem a outra:

[...] Portanto, não existe organização formal sem sua informal contrapartida, pois o plano administrativo formal não pode nunca refletir, adequada ou completamente, a organização concreta à qual se refere, pela razão óbvia de que nenhum plano abstrato pode - ou deve, se pretender ser eficiente - descrever exhaustivamente uma totalidade empírica (CURY, 2015, p. 117).

A representação da estrutura formal de uma organização é feita na forma gráfica de um organograma que, segundo Oliveira (2013), será desenhado de modo a considerar que as funções administrativas são instrumentos que facilitam o alcance dos objetivos determinados e, além das atividades e dos recursos deverá incluir também a definição dos níveis de alçada e dos processos decisórios.

A finalidade de um organograma conforme Cury (2015) é representar os órgãos de uma empresa, as funções desempenhadas por tais órgãos; os vínculos e

interdependências entre tais unidades, os níveis administrativos da organização, bem como sua via hierárquica.

No estudo de caso analisado, serão apresentados organogramas da Fundação Estadual do Meio Ambiente em determinados períodos, na intenção de expor as alterações na estrutura organizacional sofridas pela entidade ao longo dos anos. Na verdade, com a verificação das alterações nessa representação gráfica da estrutura da FEAM associada à análise de documentos e do discurso, por meio de entrevistas, pretende-se avaliar e identificar questões tais como as decisões tomadas, que refletem na trajetória dessa Fundação.

O organograma, que como dito anteriormente, é a representação gráfica da estrutura organizacional apresenta alguns aspectos dessa estrutura, mas não todos. O que está representado de forma mais evidente no organograma é a chamada departamentalização (OLIVEIRA, 2013). Além da departamentalização, o organograma proporciona a visão de questões como, por exemplo, atribuições das unidades organizacionais, tipo de áreas funcionais (fim e meio), atividades de linha e assessoria.

A departamentalização é definida por Oliveira (2013, p.101) como “agrupamento, de acordo com um critério específico de homogeneidade, das atividades e correspondentes recursos - humanos, financeiros, tecnológicos, materiais e equipamentos - em unidades organizacionais”. Cury (2015) entende a departamentalização como um processo onde unidades organizacionais, como departamentos, seções e divisões são institucionalizadas, através da repartição do trabalho global em suas atribuições componentes, passando das principais às mais especializadas e/ou por meio da junção de atividades homogêneas.

Oliveira (2013) apresenta as formas que uma empresa pode departamentalizar as atividades: departamentalização por quantidade; funcional; territorial ou por localização geográfica; por produtos ou serviços; por clientes; por processos; por projetos; matricial e mista.

A departamentalização por quantidade ocorre quando atividades e processos são alocados sob o encargo de equipes compostas por um mesmo número de indivíduos, sendo raramente utilizada. Por outro lado, a funcional, onde as tarefas são reunidas conforme

as funções da organização, é considerado o modelo mais usado. A departamentalização territorial é encontrada em empresas espalhadas territorialmente, onde as atividades realizadas em um território devem estar agrupadas sob o comando de um executivo. Outra departamentalização possível é o agrupamento de atividades de acordo com os produtos ou serviços da empresa. (OLIVEIRA, 2013).

Na departamentalização por clientes, se reúnem as atividades com base no perfil e necessidades especiais de cada um destes, como exemplo, pode-se ter um departamento masculino e um feminino. Já na departamentalização por processos, as etapas desses processos definem como serão agrupadas as atividades. Nos projetos, as atividades e atribuições são temporárias, e estabelecidas conforme a definição e o tempo de duração do projeto. Na matricial, sobre uma mesma pessoa são sobrepostos dois ou mais tipos de departamentalização. Por fim, na departamentalização mista, cada área da empresa define a estrutura mais condizente com sua realidade (OLIVEIRA, 2013).

As reestruturações na FEAM e no SISEMA, revelam alterações nas atribuições das entidades envolvidas. Dessa forma, é pertinente apresentar os conceitos de área funcional meio e área funcional fim, sendo que uma área funcional compreende um conjunto das funções através das quais a empresa ou organização alcança seus objetivos e dentro de cada função há grupos de atividades específicas que se relacionam (OLIVEIRA, 2013).

As áreas funcionais fim, de acordo com Oliveira (2013, p. 38), comportam “as funções e atividades envolvidas, diretamente, no ciclo de transformação de recursos em produtos e serviços, bem como sua colocação no mercado” como a administração de marketing e a administração da produção. Já as áreas funcionais meio, para o referido autor englobam “as funções e atividades que proporcionam os meios para que haja a transformação de recursos em produtos e serviços e sua colocação no mercado” ou seja, administração financeira, de recursos humanos, de serviços e gestão empresarial.

O quadro 1 mostra quais são, segundo Oliveira (2013), as atividades compreendidas em cada uma dessas áreas:

Quadro 1- Áreas funcionais básicas de uma organização

| Tipo de área funcional | Área funcional | Atividades desempenhadas |
|------------------------|--------------------|--|
| Áreas Funcionais Fim | Marketing | Identificação das necessidades de mercado; colocação dos produtos e serviços para os consumidores |
| | Produção | Transformação de matéria prima e conhecimento em produtos e serviços |
| Áreas Funcionais Meio | Financeira | Planejamento, captação, orçamentação dos recursos financeiros; registros contábeis |
| | Materiais | Suprimento de materiais, serviços, equipamentos; normatização; armazenamento e movimentação de materiais e equipamentos da empresa |
| | Recursos Humanos | Atendimento, planejamento e gestão dos recursos humanos, desenvolvimento, benefícios, obrigações sociais |
| | Serviços | Transporte de pessoas; administração de escritórios, documentos, patrimônio imobiliário; serviços jurídicos |
| | Gestão Empresarial | Planejamento empresarial; desenvolvimento do sistema de informações |

Fonte: Oliveira (2011, p.38). Elaboração própria.

Na representação gráfica da estrutura organizacional, ou organograma, ficam evidenciadas também as atividades de linha e assessoria. Para Oliveira (2013), há duas formas para diferenciá-las. Primeiro, enquanto as unidades de linha possuem ação de comando, as de assessoria auxiliam, aconselham ou servem de apoio para as atividades de linha. Uma outra forma de abordagem é considerar que as unidades de linha se conectam com as atividades-fim, enquanto as unidades de assessoria são conectadas às atividades-meio (OLIVEIRA, 2013).

Uma estrutura organizacional é composta por sistemas: sistema de responsabilidades, sistema de autoridades e sistema de comunicações, de acordo com Vasconcellos (1972, *apud* Oliveira (2013)); e, por último, o sistema de decisão, segundo Drucker (1962, *apud* OLIVEIRA, 2013).

No sistema de responsabilidades, atribuições são passadas a um subordinado, que tem o dever de prestar contas a quem lhe deu tal responsabilidade. São aspectos desse sistema e resultado da alocação das atividades a departamentalização; linha e assessoria e

atribuições das unidades organizacionais. Por outro lado, o sistema de autoridades é proveniente da distribuição do poder, assim, envolve pontos como amplitude administrativa ou de controle; níveis hierárquicos; centralização ou descentralização e delegação (OLIVEIRA, 2013).

O sistema de comunicações, de forma sucinta, trata da interação e tramissão de dados e informações que deve ocorrer entre unidades organizacionais, pessoas e agentes externos à organização. Por fim, o sistema decisões é aquele que dará sustentação ao processo de tomada de decisão dos executivos, considerando para o atingimento dos objetivos da organização questões como: quais decisões, em qual nível serão tomadas e por quem (OLIVEIRA,2013).

Embora a explanação acerca da estrutura organizacional, abordando alguns de seus aspectos e componentes, não tenha sido exaustiva, pretende-se que as informações apresentadas contribuam para a uma melhor compreensão do Estudo de Caso.

2.2 Centralização e Descentralização nas Teorias Organizacionais e na Administração Pública Brasileira

A questão da centralização e descentralização, embora seja uma pauta sempre atual, é assunto bastante antigo. Segundo Cavalcante (2011) a descentralização faz parte da discussão sobre formação do Estado desde filósofos clássicos, como por exemplo, Madison e Tocqueville. De acordo com Denhardt (2012), Alexander Hamilton e Thomas Jefferson já questionavam qual seria o papel dos órgãos administrativos na execução do trabalho estatal, no começo da história dos Estados Unidos.

Hamilton, que fazia parte do poder executivo norte americano, pregava um governo nacional forte, com poder bastante concentrado no executivo, posição advinda de uma postura elitista, do princípio administrativo de que para a ação ser eficaz deve partir de uma direção única, e ainda, de que é mais fácil apurar a responsabilidade de um centro único de poder. Apesar dessa tendência centralizadora, ele teria pensado em uma certa descentralização nos níveis local e estadual (OSTROM,1973 *apud* DENHARDT, 2012).

Por outro lado, Jefferson associa administração e organização à noção de democracia. Dois princípios seriam essenciais para Jefferson conforme Cadwell (1994, p. 23-30, *apud* DENHARDT, 2012): “O governo deve ser descentralizado, a ponto de permitir que cada cidadão possa participar pessoalmente na administração dos assuntos políticos e [...] o governo deve servir para educar o povo em sabedoria política e formar uma cidadania que dependa de si mesma”. Jefferson advogava em favor de limites legais e constitucionais, se opondo à ampla discricionariedade do executivo (DENHARDT, 2012).

A descentralização aparece também nos estudos clássicos da administração, como os de Taylor, através da divisão de tarefas e da departamentalização, e de Mayo que se atentou para a estrutura informal e o papel que desempenharia a administração de cúpula na compreensão e manipulação do pequeno grupo (BERTERO, 1968, p. 23). Segundo o autor, uma preocupação à época era que:

O aumento do tamanho físico das fábricas, primeiramente, e, depois, o crescimento da complexidade das atividades fizeram com que se impusesse a preocupação não apenas com delegar, mas, também, com saber de que modo e até que ponto seria conveniente delegar e qual a amplitude e o objeto das delegações, ou seja, do que centralizar, do que descentralizar e até que ponto seria conveniente usar um e outro recurso (BERTERO, 1968, p. 23).

Taylor (2012, p. 41) postulava uma “divisão equitativa de responsabilidade entre a direção e o operário” onde “o trabalho pode ser feito melhor e mais economicamente mediante divisão do trabalho, em que cada operação mecânica, por exemplo, deve ser precedida de vários estudos preparatórios, realizados por outros homens”. O assunto também foi abordado por Fayol (2012, p. 43-44), que apresentou princípios da administração tais como: “divisão do trabalho; a autoridade e a responsabilidade; a disciplina; a unidade de comando; a unidade de direção; a subordinação do interesse particular ao interesse geral; a remuneração do pessoal; a centralização; a hierarquia; a ordem”.

Os pares dicotômicos de conceitos centralização e descentralização e, concentração e desconcentração, carregam - individualmente e entre eles - concepções teóricas sobre como a administração pública deve se estruturar e se organizar para melhor cumprir os seus objetivos. Usualmente empregados para distinguir diferentes correntes do pensamento da administração pública e das teorias organizacionais, quando analisados

individualmente, cada par de conceitos também representa diferentes etapas da evolução dos modelos de gestão pública.

Muitas vezes tais termos são usados indistintamente como sinônimos. Entretanto, em se tratando da organização administrativa brasileira, deve-se fazer a distinção entre estes conceitos. Além da necessidade dessa distinção, o tema pode ser abordado de várias maneiras, mas aqui, neste estudo de caso, dois enfoques principais foram dados, o primeiro relacionado ao poder em relação a tomadas de decisão nas organizações e o segundo, afeto à organização da Administração Pública brasileira ou mais especificamente, a chamada descentralização administrativa.

Mintzberg (2011) discute a questão da centralização e descentralização sobre o viés do poder sobre as decisões em uma organização, sendo que a estrutura é centralizada quando a tomada de decisão se encontra em um único ponto da organização e descentralizada, quando o poder está disperso entre muitas pessoas. Nessa mesma linha, para Oliveira (2013), quando há maior concentração de poder de decisão na alta administração, fala-se em centralização, já a descentralização, por outro lado, é a menor concentração de poder na alta administração de modo que esse é mais distribuído pelos vários níveis hierárquicos da organização.

Segundo Mintzberg (2011), na teoria das organizações são encontrados três enfoques para o termo descentralização. O primeiro diz respeito à dispersão do poder formal para a cadeia abaixo da autoridade de linha, chamada descentralização vertical ou também, delegação de poder. A descentralização horizontal é uma segunda visão na qual o poder de decisão pode se concentrar nos gerentes de linha ou se dispersar para analistas, especialistas de apoio e operadores. Por fim, existe a descentralização entendida como dispersão física dos serviços, abordagem não utilizada pelo autor, visto que não está relacionada ao poder de tomada de decisão.

Para Cury (2015) a descentralização é multifacetada em sua essência, pois envolve problemas de caráter estratégico que apresentam soluções estruturais e comportamentais. Sob o enfoque estratégico, problemas em uma organização altamente diversificada (em relação a produtos e mercados), estruturada com base em função e muito centralizada, resultarão na descentralização por produtos. Na perspectiva estrutural, a

descentralização é produto direto da departamentalização, onde cada área ou órgão criado é responsável por uma parcela específica do trabalho. Do ponto de vista comportamental, reduz a dependência dos altos centros de decisão, dando certa liberdade ao pessoal para gerenciar suas atividades e assumir riscos e responsabilidades, gerando assim motivação e satisfação ao ego.

Bresser-Pereira e Motta (2004), afirmam que as expressões centralização e descentralização podem ser empregadas em três sentidos distintos, geográfico, funcional e decisório, assim:

Quando se afirma que uma organização é descentralizada, pode-se estar dizendo que ela é geograficamente dispersa, que possui unidades em diversos pontos do país. Por outro lado, às vezes se diz que em uma empresa as funções de produção e engenharia são centralizadas porque são desempenhadas por um único departamento. Finalmente, as duas expressões podem ser usadas para definir o nível em que as decisões são tomadas em uma organização: se as decisões de maior importância são tomadas na cúpula da organização, esta é centralizada; seria descentralizada se boa parte dessas decisões coubesse a administradores mais abaixo na hierarquia organizacional (BRESSER-PEREIRA;MOTTA, 2004, p. 75-76).

Várias são as razões e justificativas baseadas na técnica encontradas nas teorias e estudos organizacionais para se adotar a centralização ou a descentralização. Os motivos que levam uma organização a centralizar ou descentralizar sua estrutura, de acordo com Mintzberg (2011), envolvem a questão da divisão do trabalho versus a coordenação. A maioria das razões para a centralização se pautam na necessidade de coordenação onde as decisões são tomadas por “um cérebro” e implementadas sob sua supervisão direta. Por outro lado, como nem todas as decisões podem ser compreendidas em um centro ou cérebro, ocorre a necessidade de descentralização em uma organização.

Outras duas razões para se descentralizar são apontadas por Mintzberg (2011). A primeira é que tal configuração permite que as organizações respondam rapidamente às condições locais uma vez que transmitir as informações ao centro e esperar sua resposta pode custar um tempo crucial. A segunda, diz que a descentralização seria um estímulo à motivação, uma vez que indivíduos criativos e inteligentes necessitam de espaço para agir, de tal sorte que a delegação de poder para decidir pode ser fator de atração e retenção desses profissionais.

Oliveira (2013) aponta as situações básicas que levariam à centralização ou à descentralização. Em se tratando do primeiro arranjo, esse aconteceria quando e para:

[...] manter maior nível de integração das atividades da empresa; manter a uniformidade de decisões e ações; melhor administrar as urgências que, normalmente, ocorrem nas empresas; quando o executivo não quer que uma pessoa lhe faça sombra; quando a estrutura organizacional da empresa não possibilite a descentralização; para aumentar o nível de controle da empresa (Oliveira, 2013, p. 200).

Já a descentralização para Oliveira (2013) ocorre em momentos em que:

[...] a carga de trabalho da alta administração está volumosa ou demasiadamente complexa; a situação anterior provoca morosidade no processo decisório; pela maior ênfase que a empresa quer dar à relação produtos ou serviços versus segmentos de mercado; para encorajar o processo decisório de seus executivos alocados na média e baixa administração; e para proporcionar maiores participação, motivação e comprometimento dos executivos e funcionários da empresa (Oliveira, 2013, p. 201).

A coordenação é também apontada por Bresser-Pereira e Motta (2004) como uma das vantagens da centralização. Quando um administrador da cúpula detém as decisões em suas mãos, torna-se mais fácil coordenar as atividades de cada departamento ou divisão da empresa do que em uma organização onde cada administrador de nível médio possui certo grau de autonomia. Ainda, segundo Bresser-Pereira e Motta (2004), além da coordenação, seriam vantagens da centralização: decisões mais importantes tomadas por pessoas mais capazes; necessidade de um número menor de administradores de alto nível; uniformidade de diretrizes e normas; aproveitamento maior do trabalho dos especialistas; a identificação dos administradores de nível médio com a organização se torna menos decisiva; e, por fim, permite a realização de compras em larga escala.

Oliveira (2013) resume as vantagens da centralização dizendo que essa permite:

[...] menor número de níveis hierárquicos; melhor uso dos recursos humanos, materiais, equipamentos, tecnológicos e financeiros; melhor possibilidade de interação no processo de planejamento, controle e avaliação; maior uniformidade em termos de processos técnicos e administrativos; decisões, principalmente as estratégicas, mais rápidas; e maior segurança nas informações (Oliveira, 2013, p. 201).

Bresser-Pereira e Motta (2004) também discorrem sobre as vantagens da descentralização. Com base nas ideias da Escola de Relações Humanas, ao reduzir o grau de despersonalização dos funcionários, na medida em que os aproxima do seu superior direto e assim criando um ambiente mais próximo de uma organização pequena, a descentralização contribuiria para a elevação da moral dentro de uma organização fornecendo “meios para atender às necessidades de reconhecimento pessoal, de independência, de segurança, de prestígio e de poder dos membros da organização” (BRESSER-PEREIRA e MOTTA, 2004, p. 86).

A sobrevivência e desenvolvimento de uma organização dependem, de acordo com Bresser-Pereira e Motta (2004), da capacidade que essa apresenta de adaptação ao ambiente o que seria favorecido pela descentralização já que essa permite o atendimento mais eficiente das situações locais, pois o poder de decisão é delegado a quem de fato vive o problema, reduzindo inclusive os custos de comunicação:

[...] A fábrica isolada, a loja, a repartição, o sindicato local, enfim, a unidade da organização que for descentralizada, torna-se muito capaz de se adaptar ao ambiente, de responder com rapidez e precisão aos estímulos circundantes, às ações dos concorrentes, às flutuações do mercado, aos problemas políticos locais, ao clima da região, às reclamações do público, etc (BRESSER-PEREIRA; MOTTA, 2004, p. 91).

Para Bresser-Pereira e Motta (2004) outros pontos positivos da descentralização podem ser identificados como o fato de a atenção dos administradores ficar focada nos objetivos e resultados, o que estimula a iniciativa dos mesmos e sua identificação com os propósitos da organização. A descentralização é também uma forma dos administradores da cúpula testarem e treinarem os administradores de nível médio para que futuramente possam ocupar seus lugares. Permite também um alívio da carga de trabalho desses administradores da cúpula que ficariam com as decisões mais importantes apenas. Uma última vantagem seria facilitar a concorrência interna o que seria tanto um instrumento de controle ao estabelecer padrões de sucesso e eficiência, como um estímulo à ação do funcionário que de certa forma tentaria vencer seu concorrente superando assim os objetivos visados (BRESSER-PEREIRA e MOTTA, 2004).

Em se tratando das situações vantajosas trazidas pela descentralização, Oliveira (2013) pondera que esta pode causar maior especialização nas diversas unidades

organizacionais, tempo menor para informações e decisões, libera a alta administração para outras tarefas, aumentaria a produtividade e a qualidade ao gerar um efeito saudável de competição; objetivos e metas são definidos de maneira mais fácil, desenvolvimento das pessoas em termos administrativos e de decisão, decisão essa que fica mais próxima de onde os fatos ocorrem, redução de conflitos entre os diversos níveis hierárquicos, promoção de um número maior de idéias inovadoras.

Possíveis desvantagens da descentralização segundo Ronchi (1971, *apud* CURY, 2015) seriam:

Inadequado aproveitamento dos especialistas centrais; possível duplicação onerosa dos esforços e de equipamentos; aumento do custo das comunicações; possível divergência de ação por parte dos dirigentes periféricos; pouca elasticidade da organização frente a casos excepcionais; necessidade de dispor de dirigentes adequadamente preparados para a descentralização. (RONCHI, 1971 *apud* CURY, 2015, p.214)

Segundo Oliveira (2013) a descentralização apresenta como desvantagens, principalmente:

[...] inabilidades de quaisquer pessoas em manter observação sobre as modificações das condições locais ou de uma operação complexa, provocando decisões sem visão de conjunto; sistemas inadequados no sentido de compreensão do desenvolvimento dos subordinados; possibilidade de efeitos negativos na motivação; maior necessidade de controle e de coordenação; risco de duplicar esforços para executar determinadas atividades; maior dificuldade de normatização e de padronização; maior ineficiência na utilização de recursos – humanos, financeiros, tecnológicos, materiais e equipamentos - da empresa; e maior dificuldade de coordenação de atividades que envolvem alto nível de interdependência (OLIVEIRA, 2013, p.203)

A centralização traria alguns perigos de acordo com White (1948, *apud* DENHARDT, 2012) que indicou três argumentos contrários à essa estrutura:

(1) alguns assuntos, de fato, podem ser mais bem administrados no nível local e ali devem ficar; os funcionários administrativos podem atuar de forma arbitrária e caprichosa, em um contexto centralizado; e, de grande importância, (3) a centralização não permitirá que os cidadãos ganhem experiência de assumir sua responsabilidade cívica (WHITE 1948, p. 96, *apud* DENHARDT, 2012).

Após a discussão da centralização e descentralização do ponto de vista das teorias organizacionais, aborda-se agora tais conceitos sob a ótica da organização

administrativa no Brasil. A noção de descentralização administrativa foi introduzida na organização da administração pública brasileira pelo Decreto-lei 200 de 1967 que estabelece que a Administração Federal compreende a Administração Direta e a Administração Indireta e que as atividades a ela concernentes deverão ser norteadas por princípios fundamentais quais sejam planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Essa estrutura é observada também nos estados e municípios.

Na organização da Administração no Brasil existe uma divisão vertical e outra horizontal. A primeira decorre da forma federativa, existindo as Administrações Federal, Estadual, Municipal e a do Distrito Federal, sendo que entre estas não existe hierarquia. Em se tratando da divisão horizontal, cada uma destas pode se desmembrar em Administração Direta e Administração Indireta (MEDAUAR, 2008).

Uma crítica à nomenclatura dada para o arranjo da Administração Pública brasileira foi apresentada por Medauar (2008):

[...] as expressões Administração Direta e Indireta ficaram consolidadas no ordenamento brasileiro, embora tivessem suscitado críticas em doutrinadores, pois tecnicamente pareceria mais adequado o uso dos termos, respectivamente, Administração Centralizada e Administração Descentralizada, por indicarem de modo mais preciso e imediato o que abrangem (MEDAUAR,2008,p.51).

Os termos desconcentração e descentralização são utilizados de forma corriqueira na organização administrativa sendo atribuídos à noção geral de transferência de poder de um centro para a periferia, assim como são bastante utilizados também os termos concentração e centralização ou a transferência da periferia para o centro. Tais definições no senso comum não são diferenciadas, mas o devem ser no sentido técnico (MEDAUAR, 2008).

A desconcentração ocorre quando há distribuição de tarefas de um centro para a periferia ou de escalões superiores para inferiores no interior da mesma entidade ou mesma pessoa jurídica. Por exemplo, na teoria, todas as atividades da Administração Federal deveriam estar a cargo do Presidente, mas como isso seria impossível ocorre a divisão de suas funções aos seus órgãos de assessoramento direto e Ministérios. Como os Ministros também não conseguem por si só realizar todo o trabalho, ocorre nova divisão de tarefas. Dessa forma ocorre uma desconcentração, sendo as atividades distribuídas dentro de uma mesma pessoa

jurídica, que nesse caso é a União. A desconcentração acontece então entre órgãos unidos por vínculos hierárquicos, em uma mesma pessoa jurídica ou uma entidade (MEDAUAR, 2008).

Em se tratando de hierarquia, essa existe quando no escalonamento estrutural os órgãos ocupam posições diferentes de forma que aquele que está abaixo se subordina ao órgão superior, havendo, portanto, relações de supremacia-subordinação. Como a hierarquia existe internamente a uma mesma pessoa jurídica, na Administração Pública Brasileira, ela se dá entre órgãos da Administração direta ou dentro das entidades da Administração indireta. Além da hierarquia entre órgãos, há também esse vínculo entre servidores. Da relação de hierarquia decorre o exercício de faculdades e poderes do superior sobre o subordinado, dentre os quais pode-se citar: dar ordens, controle, rever atos dos subordinados, decisão de conflitos de competência entre subordinados, poder de coordenação, delegação de competências e avocação (MEDAUAR, 2008).

Por outro lado, de acordo com Medauar (2008), a descentralização administrativa pressupõe a transferência de poderes de decisão em matérias determinadas a entes que possuem personalidade jurídica própria. Estes entes desempenham atividades com os mesmos traços e efeitos das atividades administrativas estatais, havendo transferência não só administrativa como também de decisão. Enquanto na desconcentração estão presentes vínculos de hierarquia, na descentralização o termo correto é a tutela que é o controle exercido por uma entidade central sobre aquelas de personalidade jurídica própria e poder de decisão.

O Decreto-Lei 200, em seu artigo 4º informa que a Administração Pública Brasileira compreende:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas;
 - c) Sociedades de Economia Mista.
 - d) fundações públicas. (BRASIL, 1967).

No estudo de caso apresentado foram analisados os processos que levaram à integração entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, órgão da Administração direta, e

FEAM, IGAM e IEF, fundação e autarquias da Administração Indireta do Estado de Minas Gerais. Os conceitos de fundação e autarquia, bem como a questão de suas autonomias administrativa e financeira, estão definidos no Decreto-Lei 200, no artigo 5º:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

[...]

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL,1967).

Buscou-se nesta seção introduzir os conceitos de centralização e descentralização e de seus correlatos, à luz das teorias organizacionais, bem como sob a ótica da estrutura da Administração Pública Brasileira visto que tais arranjos foram observados durante as reestruturações ocorridas na FEAM e no SISEMA.

2.3 Neoinstitucionalismo

Um dos pontos centrais de investigação deste trabalho é a provável influência que as instituições exercem durante os processos de mudanças ou reestruturações organizacionais, em contraposição à racionalidade presente em muitas das análises das organizações. Esta pesquisa terá como base o Neoinstitucionalismo cujas principais ideias serão apresentadas nesta seção. Através da análise de documentos e entrevistas busca-se, neste estudo de caso, encontrar elementos dessa teoria no processo de reestruturação da Fundação Estadual do Meio Ambiente.

Meyer e Rowan (1977) entendem que as estruturas organizacionais formais em muitos casos surgem como reflexo de regras institucionais racionalizadas. Tais regras funcionariam como mitos incorporados pelas organizações com o intuito de obter legitimidade, recursos, estabilidade e garantias de sobrevivência. Os autores identificam três processos que dão origem a mitos institucionais racionalizadores: “a elaboração de redes

relacionais complexas, o grau de organização coletiva no ambiente e os esforços das lideranças das organizações locais” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 347-348).

Segundo Vieira e Carvalho (2003) a teoria institucional apresenta diferenças em relação às teorias racionalistas na medida em que compreende que: “os fenômenos sociais, políticos e econômicos, culturais e outros, que compõem o ambiente institucional, moldam as preferências individuais e as categorias básicas do pensamento, como o ‘indivíduo’, a ‘ação social’, o ‘Estado’ e a ‘cidadania’” (VIEIRA; CARVALHO, 2003, p.13).

Para Reed (1992, *apud* FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 30), [...] “a realidade organizacional é socialmente construída e institucionalmente sustentada”, sendo que para Selznick (1949), a institucionalização pode ser definida “ como o processo pelo qual uma organização desenvolve uma estrutura de caráter distintivo” ou quando nesse processo, recebe uma “infusão de valor” (FACHIN e MENDONÇA, 2003).

Cabe ressaltar, que embora na literatura se encontre tentativas de se distinguir o “novo” do “velho” institucionalismo, adota-se neste trabalho a idéia de que o primeiro é uma continuação do segundo, conforme informa Selznick (1996) e Fonseca (2003) segundo o qual o neoinstitucionalismo não se traduz em uma nova roupagem do velho, mas em uma tentativa de continuação. Dessa forma, este trabalho não tem como uma de suas preocupações tal diferenciação, e aborda de forma mais específica o neoinstitucionalismo.

Durante a década de 1970, de acordo com Scott (2001), os pesquisadores passaram a reconhecer que forças culturais e sociais amplas, ou seja, o ambiente institucional, produziam efeitos significativos nas organizações, que passaram a ser vistas não apenas como sistemas de produção, mas também como sistemas sociais e culturais.

O termo neoinstitucionalismo, segundo Hall e Taylor (2003), refere-se a uma perspectiva teórica que inclui métodos de análise distintos ou escolas de pensamentos diferentes que procuram desvendar qual o papel exercido pelas instituições na definição de resultados políticos e sociais e que tiveram sua expansão nas décadas de 1980 e 1990. Para esses autores, uma análise institucional deveria abarcar dois pontos fundamentais: primeiro, “como construir a relação entre instituição e comportamento” e segundo, “como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam” (Hall e Taylor, 2008, p. 194).

De acordo com Hall e Taylor (2003), existem três versões, métodos ou escolas de pensamento neoinstitucionalistas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Apesar dessa divisão, para Defalvard (1992, *apud* THÉRET, 2003), as três correntes analisadas em conjunto possuiriam características similares e as mesmas influências o que levaria a se desenvolverem de modo mais convergente do que divergente. Essa convergência transdisciplinar estaria induzindo os novos institucionalismos ao retorno do pensamento institucionalista, original da Sociologia européia e da Economia institucionalista norte-americana (THÉRET, 2003).

Entretanto, antes de discorrer sobre essas escolas, deve-se tratar de uma das dificuldades encontradas na teoria institucional que é a definição do que se entende por instituição, desse modo, alguns dos conceitos do termo encontrados na literatura serão aqui expressos.

De acordo com Ostrom (1990), seriam várias as definições para o termo instituição incluindo tipos diferentes de entidade ou organização, normas, regras e estratégias utilizadas pelos indivíduos que atuam intraorganizações ou interorganizações. O agir dos indivíduos bem como suas manifestações coletivas só podem ser compreendidos, segundo Théret (2003), quando se considera na análise o papel das instituições, apresentadas por ele como as mediações ocorridas entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais.

Selznick (1996), diz que a infusão de valor para além do que as tarefas exigem é um dos principais elementos do processo de institucionalização, entretanto não seria o único. Entende-se que tais elementos entram no conceito de instituição. Os outros elementos, segundo o referido autor, são:

[...] a criação de uma estrutura formal, o aparecimento de normas informais, recrutamento seletivo, rituais administrativos, ideologias e muitos outros que resultam de uma história especial de buscar as metas, de resolver problemas e de adaptação (SELZNICK, 1996, p. 271).

Para Scott (2001) diferentes definições de instituições retratam diferentes concepções da natureza tanto da realidade social como da ordem social e também concepções de como os atores fazem suas escolhas, e qual a extensão da racionalidade dessas escolhas.

Segundo o autor, apesar desses pontos serem muito complexos para serem totalmente explicados, não devem ser ignorados.

Assim, Scott (2001) apresenta uma variedade de concepções de instituições, como as listadas a seguir:

Instituições são estruturas sociais que alcançaram um alto grau de resiliência; Instituições são compostas de elementos cultural-cognitivos, normativos e regulatórios que juntos a atividades e recursos associados, providenciam estabilidade e sentido à vida social; Instituições são transmitidas por sistemas simbólicos, sistemas relacionais, rotinas e artefatos; Instituições operam em múltiplos níveis, desde o sistema global à relações interpessoais locais; Instituições, por definição, sugerem estabilidade mas são sujeitos a processos de mudanças (SCOTT, 2001, p.48)

Embora muitas abordagens de instituições enfatizem sua capacidade de controlar e restringir o comportamento, pois elas impõem restrições definindo limites legais, morais e culturais que conferem legitimidade a atividades ilegítimas, é essencial reconhecer que também apoiam e capacitam as atividades e atores. Assim, as instituições fornecem diretrizes e recursos para atuar, bem como proibições e restrições à ação (SCOTT, 2001).

Essa definição de instituições, trazida por Scott (2001), como sistemas simbólicos carregados de elementos de natureza regulatória, normativa e cultural-cognitiva, que em um dado contexto social fornecem recursos, promovem a estabilidade e moldam o comportamento de determinados atores ao definir as regras do jogo, será a utilizada neste trabalho.

O modo como as instituições interferem no comportamento dos indivíduos, conforme Hall e Taylor (2003), é um ponto essencial na análise institucional uma vez que por meio das ações desses indivíduos as instituições influenciam as questões políticas. Os neoinstitucionalistas, em busca da compreensão da relação entre instituições e comportamento, se baseiam no “enfoque de cálculo” e no “enfoque cultural”, onde cada um destes responde basicamente a três questões: “como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?” (HALL; TAYLOR, 2003, p.197).

Para responder a essas questões, aqueles que adotam a perspectiva calculadora entendem o comportamento humano como um cálculo estratégico e utilitarista onde, dentro de

um universo de escolhas possíveis, são selecionadas aquelas que levarão à obtenção de um benefício máximo. Nesse enfoque, as instituições agem de modo a reduzir as incertezas em relação ao comportamento do outro, tanto concomitantes à sua ação, como em reação a ela. Em se tratando de continuidade, as instituições são longevas pois os indivíduos aderem a determinados modelos de comportamento pois perderiam mais ao evitá-los, do que a eles se aderirem (HALL; TAYLOR, 2003).

A perspectiva cultural, por outro lado, entende que o comportamento não é sempre totalmente estratégico e sim, limitado por uma visão de mundo que é própria do indivíduo. Assim, nesse enfoque, entende-se que:

[...] embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Ela tende a considerar os indivíduos mais como *satisficers* do que como *optimizers* em busca da maximização da sua utilidade, e a enfatizar a que ponto uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário (HALL; TAYLOR, 2003, p.197).

No âmbito cultural, portanto, as instituições providenciam modelos morais e cognitivos para que os indivíduos possam interpretar uma situação e agir. Interpretação e ação que ocorrem a partir de filtros, que são as instituições, entendidas como símbolos, protocolos e cenários que compõem o mundo no qual esse indivíduo está compreendido. Em se tratando da manutenção ao longo do tempo, essa perspectiva entende que as instituições por serem construções coletivas, não podem ser modificadas por ações individuais, de modo que muitas são de tal maneira tão usuais e convencionais que escapam do questionamento direto (HALL; TAYLOR, 2003).

Como já mencionado, seriam as três principais versões ou escolas de pensamento neoinstitucionalistas na Ciência Política e na Sociologia: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (SCOTT, 2001; HALL e TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003)

No Institucionalismo Histórico há uma mescla entre as perspectivas calculadora e cultural na relação entre ações e instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Exemplo disso, é o trazido por Immergut (1992, *apud* HALL; TAYLOR, 2003) que avaliando reformas

de sistemas de saúde em países diferentes, percebeu que elas variavam no grau em que os grupos de médicos se dispunham a cooperar com aqueles partidários da reforma aliado à maneira como a estrutura institucional política interferia nas expectativas dos agrupamentos em relação à possibilidade de sucesso ou insucesso no caso de serem contrários a uma decisão que não lhes fosse conveniente.

Um segundo ponto do institucionalismo histórico é a atenção dada ao modo como as instituições promovem uma distribuição desigual ou assimétrica de poder entre os grupos sociais, insistindo que conferem a certos grupos acesso desproporcional ao processo de decisão, sendo que uns grupos são perdedores e outros, ganhadores. Por fim, há uma concepção particular do desenvolvimento histórico, defendendo uma causalidade social que depende da trajetória trilhada, recusando o princípio clássico de que forças ativas iguais produzem resultados iguais em todo lugar. Para o institucionalismo histórico, o contexto local altera essas forças por meio de propriedades que são herdadas do passado. Embora reconheça-se o papel das instituições, essa vertente não diz que elas são os únicos fatores que influenciam a vida política (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo da escolha racional, segundo Théret (2003), utiliza-se da perspectiva calculadora, na qual, como já dito, o comportamento dos indivíduos possui um caráter instrumental e estratégico tendo as instituições o papel de redução da incerteza em relação à ação dos outros. Assim, uma primeira propriedade dessa vertente diz que certos atores possuem um número tal de escolhas e preferências e agem de forma utilitária e altamente estratégica para satisfazer de forma máxima as suas escolhas.

Em uma segunda propriedade, os teóricos desta escola consideram que a vida política é composta por dilemas de ação coletiva em que os indivíduos, ao agirem de modo a satisfazerem suas preferências próprias, se arriscam na produção de resultados sub-ótimos para a sociedade. Isso ocorreria devido à inexistência de arranjos institucionais que impedissem os atores de escolherem linhas de ação que satisfizessem o coletivo (HALL; TAYLOR, 2003).

Por último, as instituições seriam criadas, conforme essa vertente, por meio de um processo focado em um acordo voluntário entre atores interessados. Em um processo de seleção competitiva, uma instituição sobreviveria desde que oferecessem um número maior de

benefícios aos atores do que as instituições concorrentes, ou seja, entra na questão os custos de transação, de produção e de influência (HALL; TAYLOR, 2003).

Se por um lado no institucionalismo da escolha racional prevalece a perspectiva calculadora e no institucionalismo histórico ocorra uma mistura entre o enfoque cultural e o calculador, no institucionalismo sociológico é característico o enfoque cultural cuja ênfase é na dimensão rotineira do comportamento e na visão de mundo do indivíduo na interpretação de suas ações, de forma que as instituições seriam planos morais e cognitivos de referência para essas ações (THÉRET, 2003).

Em se tratando do conceito de neoinstitucionalismo sociológico, Fonseca (2003) entende que a teoria se constitui em uma:

[...] tentativa de se contrapor ao modelo racionalista e seu foco nas exigências técnicas dos processos gerenciais e produtivos, ao voltar atenção para o exame dos elementos de redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações (FONSECA, 2003, p.47).

O pioneiro na abordagem neoinstitucionalista segundo DiMaggio e Powell (1991) seria Selznick (1957,1972) que analisava as organizações como tipos diferenciados de sistema social, rejeitando a concepção racionalista e considerando as instituições como uma variável independente, vislumbrando a organização como expressão de valores sociais, destacando sua relação com o ambiente (FONSECA, 2003).

A influência do ambiente, onde a legitimidade e o isomorfismo são vistos como fatores vitais para a sobrevivência das organizações é, segundo Perrow (1986), a principal contribuição da abordagem neoinstitucional à teoria das organizações. O ambiente, como mencionado, também aparece em Selznick (1996) que verifica nos adeptos do neoinstitucionalismo a percepção da legitimidade como imperativo organizacional, a atenção a mitos e símbolos bem como o reconhecimento da estrutura formal como produto institucionalizado e, dessa forma, fortemente adaptativo às influências ambientais.

Segundo Scott (2001), a partir da relação entre instituições e organizações, as temáticas neoinstitucionalistas se desenvolveram em torno de três pilares ou elementos

analíticos: regulador, normativo e cognitivo que funcionam juntos, mas por mecanismos diferentes.

Em todas as escolas do neoinstitucionalismo estão implícitos aspectos regulatórios das instituições (pilar regulador), entretanto ao se adotar como fundamental pressuposto a pressão exercida pelas instituições no comportamento, as vertentes que se encaixam no pilar regulador ganham destaque por enfatizar as ações de estabelecimento e controle de sanções, leis e regras. Na busca por benefícios próprios e através de uma lógica utilitarista de custo benefício são empregados mecanismos de controle coercitivo, de forma que a base de legitimação se configura na conformidade à legislação (SCOTT, 2001; FONSECA,2003).

No pilar normativo há a ênfase em regras normativas que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social, sendo que os sistemas normativos incluem valores e normas (SCOTT, 2001). Esses últimos podem tornar-se papéis, formais ou informais, assumidos por indivíduos que ocupam posições específicas em determinadas situações. A lógica presente neste pilar é a da adequação visto que, ao longo do tempo, por serem utilizadas de forma repetida e rotineira, as normas e valores são interiorizados de tal maneira que tornam-se obrigações ou comportamentos moralmente governados (FONSECA,2003).

Nesse esquema, o último pilar a ser tratado é o cultural-cognitivo. No paradigma cognitivo, a ação do indivíduo se baseia em uma representação interna do seu ambiente, de forma que símbolos, signos, gestos agem de forma a moldar o sentido que atribuímos a atividades e objetos. Ao tentar compreender e explicar qualquer ação deve se considerar não apenas os aspectos objetivos envolvidos nessa ação, mas também a subjetividade presente na interpretação do ator sobre determinada situação (SCOTT, 2001). O quadro 2, apresenta esses pilares, que de acordo com o autor, constituem ou sustentam as instituições.

Quadro 2- Os três pilares das instituições

| | Pilar | | |
|------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|--|
| | Regulatórios | Normativo | Cultural-cognitivo |
| Bases da submissão ou conformidade | Utilidade | Obrigação social | Pressuposição e Entendimento compartilhado |
| Bases de Ordem | Regras regulatórias | Expectativas de vinculaç o ou ades o | Esquema Constitutivo |
| Mecanismos | Coercitivo | Normativo | Mim tico |
| L gica | Instrumentalidade | Adequaç o | Ortodoxia |
| Indicadores | Regras, leis, sanç es | Certificaç o, aceitação | Crenças comuns e lógica compartilhada de ação |
| Bases de Legitimaç o | Legalmente sancionada | Moralmente governada | Compreens vel, reconhec vel e culturalmente sustentada |

Fonte: Scott (2001, p 52). Elabora o própria.

Um fen meno considerado inerente ao neoinstitucionalismo sociológico é o isomorfismo. Segundo DiMaggio e Powell (2005) o isomorfismo institucional é um processo de homogeneização, que leva as organizações a tornarem-se similares, o que ocorre por mecanismos citados mais adiante no texto . Os referidos autores ponderam que de acordo com esse processo as mudanças estruturais nas organizações seriam cada vez menos orientadas por competição e eficiência, com essas organizações se tornando cada vez mais semelhantes e homogêneas sem, contudo, se tornarem mais eficientes

Como as estruturas organizacionais formais têm origem em ambientes muito institucionalizados, de acordo com Meyer e Rowan (1977) elas acabam adotando práticas e procedimentos racionalizados e preestabelecidos, de modo que conseguem aumentar suas perspectivas de legitimação e sobrevivência, o que não significa que tais práticas e procedimentos tenham eficácia imediata. O isomorfismo advindo destes ambientes institucionalizados teria, de acordo com esses autores, consequências cruciais para organizações como: “ incorporam elementos que são legitimados externamente, e não em termos de eficiência; empregam critérios de avaliação externa ou cerimonial para definir o valor dos elementos estruturais; e a dependência de instituições fixas externamente reduz turbulência e mant m a estabilidade” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 349).

Mudanças isomórficas institucionais ocorreriam por meio de três mecanismos assim identificados por DiMaggio e Powell (2005): isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e o isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo, segundo DiMaggio e Powell (2005), é derivado de influências políticas e da questão da legitimidade, sendo que as organizações sofrem pressões formais e informais de outras organizações das quais são dependentes, sendo afetadas também pelas expectativas culturais da sociedade na qual estão inseridas. Tais pressões de acordo com esses autores se manifestam como coerção, persuasão ou como um chamado para que se unam em conluio. Nesse tipo de mecanismo, ocorreria uma imposição direta de “procedimentos operacionais padronizados e de regras e estruturas legitimadas” (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

Exemplos de isomorfismo coercitivo são dados por DiMaggio e Powell (2005) que dizem que na arena governamental, mudanças organizacionais podem ocorrer em resposta a ordens dadas pelo Estado, como a adoção de tecnologias de controle de poluição em adequação à legislação ambiental e na esfera privada, em grandes conglomerados é comum que as subsidiárias, mesmo que de forma não imposta, sigam mecanismos de referência de performance padronizados.

Outro mecanismo que leva à imitação, ou homogeneização, de acordo com DiMaggio e Powell (2005) é a padronização de respostas frente a incertezas, ou isomorfismo mimético. Assim, segundo DiMaggio e Powell (2005), diante de situações como a compreensão insuficiente das tecnologias organizacionais, metas ambíguas ou incerteza simbólica criada pelo ambiente, as organizações adotam modelos e práticas de outras organizações consideradas mais legítimas ou mais bem sucedidas, que podem não ter a consciência ou a vontade de estarem sendo imitadas. A difusão desses modelos pode ocorrer por meio de transferência ou rotatividade de funcionários, empresas de consultorias ou associações de comércio de indústrias (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

O terceiro mecanismo de mudança isomórfica institucional conforme DiMaggio e Powell (2005) é o isomorfismo normativo que se configura nas pressões normativas, derivadas principalmente da profissionalização entendida por ele como “ a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho,

[...] e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua atuação” (DIMAGGIO e POWELL, 2005).

Em relação ao aspecto da profissionalização, DiMaggio e Powell (2005) ponderam que as mesmas pressões coercitivas e miméticas sofridas pelas organizações ocorrem também com as categorias profissionais. Assim, vários tipos profissionais apresentariam semelhanças com seus pares profissionais que atuam em outras organizações, isomorfismo esse advindo de situações e práticas intercambiáveis difundidas pelas universidades e instituições de formação e treinamento profissional; redes de profissionais; da socialização entre os profissionais; e, da seleção de pessoal que ocorre, por exemplo, pela contratação de indivíduos da mesma indústria ou de um grupo restrito das já citadas instituições de treinamento (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Em se tratando da homogeneização ou do isomorfismo, para Vieira e Carvalho (2003), pressões institucionais isomórficas, como a imposição de valores e regras, podem retratar a limitação dos atores organizacionais em utilizar de suas competências técnicas individuais na concepção de organizações mais eficazes.

De acordo com Tolbert e Zucker (1999, *apud* SILVA; MÁRIO, 2015) para que haja uma total institucionalização de um processo devem ser destacados três fatores: o primeiro, é que deve haver uma certa baixa resistência dos grupos de oposição; o segundo, é a promoção e o apoio de um grupo de defensores; e o terceiro, é a correlação positiva entre os resultados esperados.

Os conceitos e ideias abarcados pelas teorias neoinstitucionais aqui apresentados servirão para a compreensão dos fatos que influenciaram as alterações ocorridas na estrutura da FEAM ao longo dos anos.

3 ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

Este estudo de caso foi dividido em seções de acordo com a criação e o desenvolvimento diretamente da Fundação Estadual do Meio Ambiente, e indiretamente, do Sistema Estadual de Meio Ambiente. A primeira seção traz um breve histórico da institucionalização da questão ambiental no mundo e no Brasil. A segunda, retrata o período compreendido entre 1975 e 2002, abordando a institucionalização da questão ambiental em Minas Gerais culminando com a criação da Fundação Estadual do Meio Ambiente e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável.

Nas demais seções, terceira a quinta, a divisão dos períodos foi realizada de acordo com as principais alterações na estrutura formal da FEAM, mais especificamente, e no SISEMA, de 2003 até o início de 2017. A partir dessas reformulações na estrutura organizacional foram identificados elementos do neoinstitucionalismo para demonstrar que vários fatores, além da técnica e racionalidade, influenciam os arranjos estruturais e as decisões em uma organização. O Apêndice A traz uma linha de tempo resumindo os principais eventos apresentados neste estudo de caso, sobre a origem da FEAM, até a última modificação em sua estrutura.

3.1 A institucionalização da questão ambiental no Mundo e no Brasil

Embora o ambientalismo tenha entrado em voga nos anos sessenta e ganhado força nos anos setenta e oitenta do século XX, ações relativas ao que se entende hoje por questões ambientais remontam ao século XIX. Um dos primeiros problemas de cunho internacional teria sido o da poluição ocasionada por navios petroleiros nos oceanos, com consequências desastrosas para os animais e praias. Em 1954, mediante pressões exercidas por grupos de interesse, como as sociedades de proteção aos pássaros, o governo britânico realiza a Convenção Internacional sobre a Prevenção de Poluição por Petróleo que teria sido instrumento internacional voltado para o tratamento da poluição (FJP,1998).

O primeiro *boom* do ambientalismo se deu na década de 1960. O grande crescimento econômico e populacional observado no período posterior à Segunda Guerra

trouxera consigo a degradação do meio ambiente o que se tornou evidente com o aumento dos níveis de poluição e dos questionamentos da capacidade do planeta em suportar as consequências de tão grande desenvolvimento. Diante de uma nova onda de crescimento econômico das nações industrializadas, um segundo *boom* ambientalista ocorre na década de 1980 em um contexto de novos desastres ambientais como, por exemplo, a descoberta do buraco na camada de ozônio, explosões industriais em Cubatão, acidente nuclear em Chernobyl e diversos desastres climáticos (FJP,1998).

Ainda na década de setenta, nesse contexto de grande crescimento econômico e degradação ambiental, a criação do Greenpeace, em 1971, e a Conferência sobre o Meio Ambiente de Estocolmo, em 1972, são vistos como marcos do movimento mundial a favor do meio ambiente. A partir da conferência, instituições especiais, leis e regulamentações relacionadas à proteção ambiental seriam criadas em grande parte dos países. As organizações não governamentais (ONGs) - comunidade científica, grupos ambientais e associações, companhias e interesses privados, organizações legais, comunidade acadêmica - tiveram papel relevante no desenvolvimento dessa legislação ambiental internacional e na observação do cumprimento de obrigações adotadas em tratados de âmbito regional ou global (FJP,1998).

Nos países desenvolvidos principalmente, um arcabouço institucional foi ganhando forma com a criação de ministérios públicos, legislações ambientais e aumento dos gastos com o meio ambiente. Além disso, observou-se nesses países que o acesso a saneamento básico, água tratada e coleta de lixo foi universalizado, e os índices de qualidade do ar melhoraram consideravelmente. O rigor legislativo, aliado a uma reestruturação econômica que transferiu para os países subdesenvolvidos grande parte da indústria pesada e poluente contribuiu para resultados ambientalmente positivos (FJP,1998).

Após a breve contextualização da emergência da questão ambiental no mundo, o mesmo será feito em relação ao Brasil e Minas. O intuito dessa contextualização é mostrar o panorama em que foram criados a FEAM e o SISEMA.

De acordo com Pereira e Faria (2010), na década de 1970, o país passava por um período de crescimento acelerado, através da industrialização e da expansão das fronteiras agrícolas sem que a degradação do meio ambiente e o esgotamento dos recursos naturais entrassem na agenda de discussão dos organismos governamentais. À época, o governo

brasileiro teria apresentado postura contrária à implementação das medidas de controle recomendadas pelos países industrializados, uma vez que a institucionalização de regras ambientais significaria um freio ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, reduzindo sua capacidade de competição no mercado internacional. A posição e o crescimento do país nesse mercado, segundo os representantes do Brasil na Conferência de Estocolmo, eram favorecidos pela inexistência de políticas e leis específicas à questão ambiental e pela mão-de-obra desvalorizada frente ao mercado mundial do (FJP,1998).

Entretanto, frente a um cenário de mobilização internacional relativa à questão ambiental e pressões exercidas pelas organizações de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e por grupos ecológicos, o governo parte para a criação de um órgão para tratar do assunto. Assim, se por um lado o governo militar não queria conter seus planos de crescimento, por outro precisava desses financiamentos internacionais que só seriam liberados com a aplicação das recomendações das Organizações das Nações Unidas. Isso o leva a criar a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, como um órgão central orientado para a preservação do meio ambiente, prevalecendo dentre suas atribuições a atividade normativa; e, em 1981, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) visando a descentralização das ações de defesa ambiental entre os três níveis de governo, a despeito da centralização de práticas observadas no regime militar (FJP,1998).

Antes da criação da SEMA na década de 1970, já havia no país sinais da institucionalização da política ambiental com o surgimento de algumas agências estaduais como a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar em São Paulo (CIPAA) e o Instituto de Engenharia Sanitária (IES) no Rio de Janeiro, nos anos sessenta. Em se tratando do aparato legal, o primeiro documento a tratar de um recurso natural é o Código Florestal, de 1934 (FJP,1998). Exemplos de medidas concernentes à questão ambiental, como a criação de legislação e entidades, anteriores e posteriores ao surgimento da SEMA são apresentadas no quadro abaixo:

Quadro 3- Primeiras medidas de institucionalização da questão ambiental no Brasil

| Ano | Lei |
|------|--|
| 1934 | Código Florestal; Código das Águas |
| 1938 | Código de Pesca |
| 1940 | Código de Minas |
| 1965 | Novo Código Florestal |
| 1967 | Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental; Conselho Nacional de Saneamento Básico; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal |
| 1973 | Criação da SEMA |
| 1975 | Decreto-lei 1.413 e 7.389 - dispunham sobre o controle da poluição do meio ambiente por atividades industriais |
| 1977 | Decreto 81.107 - definia o elenco de atividades de alto interesse para o desenvolvimento e a segurança nacional: indústrias de material bélico, química e petroquímica, cimento, siderúrgica, celulose, metais não ferrosos, fertilizantes e de defensivos agrícolas |

Fonte: Fundação João Pinheiro (1998). Elaboração própria.

A legislação referente à questão ambiental no Brasil era dividida por temas, de acordo com os setores de exploração econômica de recursos naturais, e visava mais a priorização ao fomento e exploração desses recursos do que a sua proteção ou preservação, o que enfatiza a resistência do governo em adotar uma postura compatível com os padrões internacionais de proteção ao meio ambiente. Entretanto, nos anos 80, a legitimidade dos governos militares é cada vez mais questionada e o seu posicionamento frente aos desequilíbrios ambientais no país fica mais fragilizado. Nesse contexto, foi instituída em 31 de agosto de 1981 a Lei 6.938 ou Lei Nacional do Meio Ambiente, considerada a principal estruturadora da ação da defesa do meio ambiente no Brasil. Dessa lei, ocorreu a criação do SISNAMA e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) (FJP,1998).

Durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi grande a mobilização social e de um grupo de constituintes da Frente Verde no que concerne às questões ambientais (FJP,1998). Como resultado, um capítulo da Carta Magna foi dedicado ao meio ambiente, impondo à coletividade e ao Poder Público o dever de protegê-lo e preservá-lo:

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

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).

O tema ambiental passou a ser estratégico para o governo brasileiro depois de constrangimentos causados por críticas nacionais e internacionais à gestão ambiental no país, com manifestações negativas tanto da imprensa quanto diplomáticas, agravadas pelas queimadas na Amazônia e pelo assassinato de Chico Mendes, líder sindical do Acre. A partir de então, uma série de medidas administrativas teriam sido sugeridas. Foram implantadas em 1989 ações e normas que acabavam com incentivos fiscais a projetos agropecuários na Amazônia; houve a criação do IBAMA, extinguindo a SEMA e a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca. Em 1990, foi criada a Secretaria Nacional do Meio Ambiente que, em 1992, foi elevada a Ministério do Meio Ambiente, no governo Itamar Franco (FJP,1998).

De acordo com Vieira e Carvalho (2003) a ação social e do Estado é conformada pelo ambiente institucional que é composto dentre outros elementos, por fenômenos sociais, políticos e econômicos. É nítido notar o quanto o ambiente influenciou a elaboração de normas e criação de organismos de cunho ambiental tanto no plano nacional, como no internacional. Ao examinar o caso brasileiro, percebe-se que a institucionalização das questões ambientais no país evoluiu mediante pressões internacionais e de organismos não governamentais além de uma tensão entre preservação versus desenvolvimento e crescimento econômicos. Esse quadro não poderia ser diferente no Estado de Minas Gerais.

3.2 Período de 1975 a 2002: A institucionalização da questão ambiental em Minas Gerais: desenvolvimento de um sistema estadual de meio ambiente a partir da criação e estruturação da FEAM e da SEMAD

Apresentado o processo inicial de institucionalização da questão ambiental no mundo e no Brasil, parte-se agora para apontar como esse processo ocorreu em Minas Gerais. Como já exposto, o Brasil apresentou nos anos setenta um crescimento econômico muito grande, sendo que situação foi semelhante em Minas Gerais onde houve um processo de modernização econômica através de mudanças significativas em sua estrutura produtiva. A grande disponibilidade de recursos naturais estimulou atividades como agropecuária, mineração, siderurgia e de forma mais tímida, indústrias tradicionais como a alimentícia (laticínios e açúcar). No período assinalado, entretanto, o Estado parte dessa estrutura de caráter fortemente extrativista para uma diversificação do seu parque industrial, com a expansão da atividade mineradora associada ao aumento da participação da indústria de bens intermediários: papel e celulose, química e derivados de petróleo, borracha, minerais não metálicos e metalurgia (FJP,1998).

No Estado, esse período de grande crescimento econômico, o “Milagre Mineiro”, por um lado teria promovido a melhoria das condições socioeconômicas da população e o aumento da arrecadação, por outro, teria trazido consequências danosas ao meio ambiente onde “as características fortemente poluidoras dos segmentos industriais em expansão levaram à degradação do quadro ambiental, principalmente na região metropolitana de BH e no Vale do Aço” (FJP,1998, p.64). Entretanto, a situação não passava despercebida pela sociedade, havendo uma ampliação da consciência da população, que começava a mobilizar-se:

[...] Embora centralizada nos segmentos mais intelectualizados, provenientes da Universidade, e amparada por demandas e mobilizações populares no entorno das grandes siderúrgicas, mineradoras e cimenteiras da região metropolitana, a conscientização ambiental, que tem início neste período, parece constituir fator relevante para deflagrar o processo de institucionalização de um sistema estadual de gestão do meio ambiente (MINAS GERAIS; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,1998, p.64).

O quadro 4 mostra alguns dos principais atores e suas ações em busca da conscientização, tanto do poder público quanto da população, sobre a degradação ambiental em curso no Estado

Quadro 4- Atores e ações que contribuíram para a ampliação da conscientização da questão ambiental em Minas Gerais, na década de 1970

| Atores | Ações |
|--|---|
| Imprensa | Canal importante de divulgação das ideias conservacionistas, através de denúncias, campanhas de conscientização e publicação de manifestos ecológicos |
| Comissão Permanente de Defesa do Meio Ambiente | Criada na ALMG em 1974 - uma importante medida foi a recomendação ao Executivo da criação do Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente |
| Comissões Parlamentares de Inquérito | Tratavam de problemas com poluição decorrentes da atividade de grandes empresas (Mannesman, MBR, Itaú, SOEICOM) |
| Sociedade Ornitológica Mineira (SOM) | Grupo de intelectuais interessados na defesa da natureza |
| Centro para a Conservação da Natureza (CCN) | Originava-se de quadros da UFMG, e era orientado para a denúncia, conscientização e defesa do meio ambiente |

Fonte: Fundação João Pinheiro (1998). Elaborado pela autora.

Dessa forma, o debate acerca do tema ia sendo ampliado, através do surgimento de grupos de discussão, seminários e estudos, envolvendo a academia, a sociedade, o Poder Público, construindo-se assim, um ambiente de pressão para a institucionalização do assunto.

Assim como observado na esfera nacional, algumas medidas ou normas isoladas e fragmentadas existiam no Estado antes da constituição de um sistema ambiental institucionalizado. A lei nº 2.126 de 20 de janeiro de 1960 estabelecia normas para o lançamento de esgotos e resíduos nos cursos d'água. Em 1962, foi criado o Instituto Estadual de Florestas (IEF). Ainda na década de sessenta, são criados os Parques Estaduais do Itacolomi e o da Serra da Canastra. A lei nº 5.721, de 1971, criou a Companhia de Distritos Industriais, sociedade sob controle acionário do Estado, cujos objetivos eram, além de projetar, implantar e administrar áreas industriais, também o de controlar a poluição ambiental (FJP,1998).

Antes do “Milagre Mineiro”, na década de 1960 o Estado passava por uma crise na economia e visando superá-la, no então governo de Israel Pinheiro, uma série de medidas se iniciaram como a criação de um aparato institucional que sustentasse uma retomada do desenvolvimento. Esse aparato começa a se desenvolver em 1962 quando foi

criado o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) que, em 1968, publica um diagnóstico no qual revelou de um lado o atraso industrial do Estado e de outro, seu imenso potencial. Isso culminou em um esforço concentrado e coordenado visando o desenvolvimento. Nesse sentido é criada em 1969, a Fundação João Pinheiro cujo objetivo era desenvolver projetos de pesquisa aplicada e consultorias nos campos da economia e administração pública (PEREIRA; FARIA 2010). Nessa entidade surgirá, como exposto mais à frente, a primeira estrutura voltada ao meio ambiente no Estado.

Segundo Pereira e Faria (2010, p. 29), para completar esse aparato de cunho desenvolvimentista no Estado faltava ainda um órgão “que combinasse de maneira autônoma, ciência, tecnologia e planejamento, para garantir o desenvolvimento industrial, econômico e social” em Minas. Então, no ano de 1972, o Governador Rondon Pacheco cria a Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), na forma de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. O CETEC instituiu-se como uma Superintendência da FJP, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (PEREIRA; FARIA, 2010).

O CETEC foi criado para integrar o Sistema Nacional de Tecnologia e respondia desta forma a demandas estaduais e federais, sendo que seu objetivo era a produção de pesquisas tecnológicas nas áreas de mineração, metalurgia, minerais não metálicos e alimentos de origem animal, representantes da vocação econômica de Minas Gerais. Entre 1973 e 1974 a entidade realizou os primeiros investimentos na área de engenharia ambiental, destacando o controle da poluição dos rios e afluentes (FJP,1998).

A criação de uma estrutura técnico-científica para tratar das questões ambientais no Estado de Minas Gerais data de 1975, quando no âmbito da Fundação João Pinheiro foi instituída a Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente (DTMA) cujas atribuições seriam a coordenação e a formulação de programas estaduais de pesquisa tecnológica e de proteção ao meio ambiente (PEREIRA; FARIA, 2010). Sobre a criação da DTMA, o Entrevistado D, recorda que:

O José Israel Vargas veio da França, e criou um grupo na Fundação João Pinheiro, a Diretoria de Tecnologia de Meio Ambiente, DTMA. E depois, quando o CETEC foi reestruturado, em 1976, ele levou esse grupo da João

Pinheiro para lá, então vamos dizer, foi a célula *mater* da política ambiental aqui no Estado [...] (ENTREVISTADO D).

Pela publicação da lei 6.953, de 16 de dezembro de 1976, é criada a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT), sendo que o CETEC, assim como os órgãos, entidades e fundações estaduais que atuavam nos setores de pesquisa pura, aplicada e de desenvolvimento, ficaram submetidos à coordenação técnica desta Secretaria. Em 1977, as atribuições da DTMA passam a ser competência do CETEC. A criação da SECT se configurou no marco inicial de uma estrutura político-institucional voltada para a área ambiental no Estado, pois, embora a sua estrutura organizacional não contemplasse a pasta de Meio Ambiente, a Secretaria assumiu competências específicas na área, conforme a citada lei 6.953:

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia tem por objetivos:
V - coordenar a execução de medidas destinadas à proteção ambiental e zelar pela observância das normas de controle da poluição, em conexão com os órgãos federais competentes;
VI - coordenar e supervisionar o levantamento e cadastramento de recursos naturais do Estado, com vistas à sua utilização racional e proteção do meio ambiente; (MINAS GERAIS, 1976).

A institucionalização segundo Selznick (1949) é um processo, e como visto até aqui, a semente de um órgão ambiental no Estado, a DTMA, surge primeiro como uma estrutura técnico-científica, muito vinculada ao setor produtivo, e ganha ares político-institucionais quando é criada uma Secretaria, a SECT no caso, que na lei, recebe atribuições específicas para a proteção ambiental.

A criação da SECT pelo governador Aureliano Chaves era uma solução parcial frente ao problema da degradação ambiental. O Governo enfrentava de uma parte a mobilização dos grupos a favor do meio ambiente e de outra, a mobilização dos setores agropecuário e industrial, este último representado na época pelo sistema BDMG - Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI) - Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado (CDI) ; pela Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo; pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Associação Comercial de Minas (ACM); pelo Departamento de Águas e Energia (DAE), órgão responsável pela outorga da utilização dos recursos hídricos para geração de energia elétrica; e pela Companhia

Energética de Minas Gerais (CEMIG), que estava preocupada com a ampliação de seu mercado consumidor (FJP,1998).

Um compromisso assumido pelo Governo com os ambientalistas era o da criação de uma Comissão de Política Ambiental, proposta anteriormente pela DTMA. Esse compromisso foi cumprido em 1977 quando é instituída, no âmbito da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, a Comissão de Política Ambiental que era um órgão colegiado composto por representantes das secretarias de Estado, órgãos governamentais com atuação na área ambiental, associações empresariais, diversos segmentos da sociedade, entidades ambientalistas, cientistas de notório saber e representantes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (FJP,1998).

De acordo como o art. 5º do Decreto 18.662, de 24 de agosto de 1977, a Comissão teria a seguinte composição:

- I - de um Presidente, que é o Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia;
- II - de Secretários-Adjuntos das seguintes Secretarias de Estado:
 - a) Agricultura;
 - b) Indústria, Comércio e Turismo;
 - c) Planejamento e Coordenação Geral;
 - d) Saúde;
 - e) Segurança Pública;
- III - de representantes dos seguintes órgãos e entidades:
 - a) Secretaria Especial do Meio Ambiente do Ministério do Interior – SEMA;
 - b) Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais;
 - c) órgão estadual de proteção e conservação da natureza;
 - d) Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de Minas Gerais – DAE;
 - e) Associação Comercial de Minas Gerais;
- IV - do Presidente da Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado.
- V – de cientistas, tecnólogos, pesquisadores ou pessoas de notório saber, dedicados à atividade de preservação do meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida em número de 4 (quatro), de livre escolha do Governador do Estado (MINAS GERAIS, 1977).

A Comissão seria a responsável por definir as prioridades de ação do Governo na área ambiental, responsabilidade que foi ampliada pela lei nº 7.772, de 08 de setembro de 1980 quando passa a exercer uma ação fiscalizadora e de poder de polícia na defesa e melhoria da qualidade ambiental. Essa entidade, de caráter provisório até então, se transforma através da lei nº 9.154, de 29 de dezembro de 1987 no Conselho Estadual de Política

Ambiental. A sigla COPAM é utilizada tanto para a citada Comissão quanto para o seu sucessor, o Conselho (FJP,1998).

Por se tratar de uma organização em formato de colegiado, os valores de participação ou valores democráticos podem ter sido evocados na sua criação. Por conter representantes de vários segmentos, da sociedade, do setor público e do Governo, ao menos em tese, permite um arranjo em que haveria o equilíbrio de forças e interesses variados, o que de certa forma poderia contribuir para a legitimidade e continuidade dessa Comissão.

A Lei 7.772 definiu que a COPAM teria apoio técnico-científico do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia, atuando o CETEC como órgão técnico-executivo de assessoria deste colegiado e prevê ainda sua articulação com outras entidades federais, estaduais e municipais, de modo que vai se configurando assim, um Sistema Estadual de Meio Ambiente:

Art. 6º - Os órgãos técnicos integrantes do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia, sem prejuízo das outras atividades que lhe são próprias, prestarão apoio técnico e científico à Comissão de Política Ambiental - COPAM, na formulação e execução da política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, competindo-lhe:

I - desenvolver, direta ou indiretamente, pesquisa e tecnologia orientadas para o uso racional, fundamentado em conhecimentos ecológicos, dos recursos naturais, como pressuposto básico da proteção, conservação e melhoria do meio ambiente;

II - formar e treinar pessoal especializado na área de sua atuação.

Art. 7º - A Comissão de Política Ambiental - COPAM, na execução do disposto nesta Lei, articular-se-á com os órgãos federais, estaduais e municipais que, direta ou indiretamente, exerçam atribuições de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, visando a uma atuação coordenada que resguarde as respectivas áreas de competência (Minas Gerais, 1980)

Enquanto a COPAM era um fórum de discussão dos problemas ambientais no Estado com funções normativas e deliberativas, o CETEC era o seu “braço executivo”, dando apoio técnico e operacional às diretrizes que vinham do colegiado, sendo responsável “pelos estudos de qualidade ambiental e técnicas de controle; pela avaliação das fontes de poluição; pelo controle e medições; pelos estudos ecológicos e, particularmente, pela instrução técnica aos processos a serem avaliados pela COPAM ” (FJP,1998, p. 97).

Com a instituição da lei 7.772 em 1980 e sua regulamentação em 1981, houve uma ampliação das demandas sobre o Colegiado, mas como sua Secretaria Executiva não dispunha de estrutura, nem de capacitação técnica para respondê-las, os serviços técnicos continuaram a ser contratados junto ao CETEC. Uma série de divergências foi se desenvolvendo a partir de então. O aumento da demanda aumentou o ônus para o orçamento do COPAM pelo pagamento ao CETEC. Os técnicos do CETEC reclamavam participação no planejamento e gestão da política ambiental junto ao COPAM, insatisfeitos em serem apenas prestadores de serviço referente ao tema. Dentro do CETEC, havia conflito entre profissionais de áreas diferentes (ciências humanas, sociais e biológicas versus os de engenharia sanitária e nuclear), sendo que a prevalência de engenheiros levaria o CETEC a agir de forma mais pontual e tecnocrática no controle ambiental. Essa dinâmica de conflitos internos e entre as entidades foi gerando um progressivo afastamento entre CETEC e COPAM (FJP,1998).

Percebe-se deste conflito traços do isomorfismo normativo que segundo DiMaggio e Powell (2005) pode ser percebido como a ação de indivíduos de uma mesma categoria no estabelecimento de condições e métodos de trabalho que lhes proporcionem uma atuação autônoma. Ou seja, os valores recebidos durante a formação em uma área do conhecimento ou em outra, influenciam a visão de mundo e atuação profissional de cada grupo.

Diante dessa situação, em 1982, inicia-se uma discussão sobre a necessidade de uma reestruturação do assessoramento técnico ao COPAM de forma que é formado um grupo de trabalho composto por técnicos da Secretaria Executiva do COPAM e do CETEC. As propostas apresentadas iam no sentido de se criar uma estrutura executiva única, com capacidade técnica, jurídica e administrativa para tratar das questões da área ambiental. A ideia era instituir uma autarquia, que seria denominada Instituto de Meio Ambiente. No período, ocorria o processo de sucessão governamental, de Francelino Pereira para Tancredo Neves, de tal sorte que a proposta não obteve força para ser implementada. Em seu lugar, ampliou-se a Secretaria Executiva do COPAM, transformando-a na Superintendência de Meio Ambiente (SMA) (FJP,1998).

A Superintendência do Meio Ambiente foi criada através de uma Resolução do COPAM e formalizada pelo Decreto 22.658, de janeiro de 1983 que atualizava o Regimento Interno do COPAM. Em sua estrutura funcional haveria duas áreas básicas de atuação: o

Departamento de Planejamento e Desenvolvimento, que teria o objetivo de empreender estudos, o acompanhamento das questões ambientais e proposição de medidas de prevenção e correção de problemas ambientais; e o Departamento de Fiscalização e Controle seria responsável pelas atividades de licenciamento preventivo e corretivo, por fiscalizar e identificar as fontes poluidoras, fiscalizar danos ao patrimônio natural e cultural, e atender às demandas e denúncias realizadas (FJP,1998).

A proposta de criação da SMA acirrou os conflitos existentes dentro do COPAM visto que a ampliação de sua atuação teria se constituído em uma iniciativa no sentido de reduzir as atribuições do CETEC como órgão técnico-executivo do sistema. Esses conflitos na estrutura do assessoramento técnico ao COPAM foram gerando superposição e paralelismo nas ações, causando prejuízos para a execução da política ambiental no Estado (FJP,1998).

Outros problemas encontrados referiam-se à carência de recursos, capacitação técnica e infraestrutura. O número de funcionários, técnicos e administrativos, era insuficiente frente a ampliação das atribuições e demandas. Em relação à infraestrutura, faltavam laboratórios, equipamentos, bibliotecas, veículos. Outro fato era a distorção salarial entre os quadros que atuavam no CETEC, fundação de direito privado, e na SMA, entidade vinculada à Administração Direta (SECT). A falta de autonomia administrativa e financeira da SMA a impedia de obter recursos de outras fontes, já que não podia cobrar pelos serviços prestados (FJP,1998).

Dentro do próprio CETEC havia divergências em relação às suas atribuições. Os técnicos da Superintendência de Desenvolvimento Tecnológico alegavam que a atividade de apoio ao exercício do poder de polícia do COPAM não seria compatível com a prestação de serviços tecnológicos à iniciativa privada. Em contrapartida, aqueles que atuavam no controle ambiental alegavam que a assessoria do CETEC ao setor produtivo afastava o órgão de forma progressiva da gestão ambiental (FJP,1998).

Esse antagonismo entre equipes e instituições acabou por gerar paulatinamente uma crise no sistema estadual de meio ambiente que passou a receber críticas e denúncias. A principal crítica se baseava na ênfase dada à ação governamental corretiva, priorizando

procedimentos de controle ambiental de unidades produtivas em detrimento do planejamento da política ambiental de médio e longo prazo (FJP,1998).

Uma resolução do Conama de 1986 amplia a abrangência da política ambiental, passando essa do controle da poluição industrial para uma atuação mais global em relação à implantação de atividades modificadoras do ambiente. O aumento do escopo de atuação associado à crise institucional citada geram a necessidade de se pensar a reestruturação do sistema de assessoramento ao COPAM. Através de uma comissão formada pela SECT e CETEC optou-se pela criação de uma estrutura de caráter técnico, executivo, com flexibilidade e autonomia administrativa e financeira, o que viria a ser a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FJP,1998).

No parágrafo acima, estão representados dois dos pilares das instituições definidos por Scott (2001). Um mecanismo de caráter coercitivo, a resolução, determina a maneira como será o tratamento dado à questão ambiental, exemplo do pilar regulatório. A resolução também se apresenta como mecanismo normativo, uma vez que essa norma de âmbito nacional, faz com que as entidades estaduais se adequem a um novo padrão, levando a uma reestruturação organizacional.

Das discussões entre as duas entidades, SECT e CETEC, foram transformadas pela Lei 9.514, de 29 de dezembro de 1987, a SECT em SECTMA (Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente) e a Comissão de Política Ambiental em Conselho de Política Ambiental. Na mesma data, a Lei 9.525 dispôs sobre a instituição da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FJP,1998).

A reivindicação da criação de uma entidade autônoma para cuidar da questão ambiental em Minas Gerais vinha de muito tempo, pois se considerava que a natureza institucional da SMA era responsável pela sua ineficiência na gestão ambiental. A principal ideia era a instituição de uma fundação, como existia em outros Estados que, dotada de autonomia administrativa e financeira, teria a possibilidade de instituir a cobrança pelos serviços que prestaria, quais sejam licenciamento, vistorias, estudos técnicos e pareceres de localização. Isso possibilitaria a geração de receitas para financiar os serviços de natureza pública. A autonomia permitiria também uma maior agilidade administrativa, facilitando a

obtenção de recursos advindos de instituições nacionais e estrangeiras (FJP,1998). Essa possibilidade de obtenção de recursos é citada pelo Entrevistado C:

Quando foi em 1987, já começou então a se vislumbrar a criação de um órgão que tratasse de toda a parte técnica do licenciamento ambiental. Porque o objetivo naquela época, o licenciamento, estava no foro político. Que era uma secretaria de administração direta e aí pensou-se em criar um órgão técnico para que pudesse então, não só cuidar de toda a parte técnica, diretrizes técnicas, mas também que pudesse fazer uma cobrança ou um ressarcimento de custo e análise (ENTREVISTADO C)

A ideia de uma integração entre entidades que lidam com questões ambientais parece ter sempre sido um objetivo daqueles que as coordenavam, desde a década de 1970, conforme o relato do Entrevistado D:

Então a gente começou ali naquele momento, como a gente tinha trabalhado no grupo de transição, uma integração do CETEC com a Superintendência do Meio Ambiente do COPAM. Porque como o [...] era originário do CETEC, eu do COPAM, a gente começou um trabalho de integração para isso. E esse trabalho de integração tinha um objetivo que era criar um órgão de meio ambiente mesmo, a exemplo do que tinha no Rio de Janeiro. Nós nos inspirávamos muito no modelo do Rio de Janeiro. Eles criaram o que foi o primeiro órgão colegiado de meio ambiente no Brasil, que existe até hoje, que chama Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA). O COPAM inclusive foi inspirado nela. Mas a CECA só tinha uns sete Secretários de Estado. Só tinha participação do Governo. Aqui o COPAM, já teve uma visão mais ampla de a gente abrir para outros segmentos, inclusive da sociedade civil. Mas no Rio, o modelo era a CECA e uma Fundação, que era a FEEMA, Fundação Estadual de Engenharia Ambiental, de Meio Ambiente, FEEMA. Então nós tínhamos muito contato com o pessoal do Rio de Janeiro. Quando eu estive no COPAM, eu fui lá para o Rio de Janeiro para ver como eram as reuniões da CECA, pra montar a estrutura das reuniões do COPAM, de suas câmaras especializadas. Tinha muito contato e certamente muita influência. Então a gente nessa época pretendeu fazer uma, na época era uma Fundação mesmo, tinha a ideia de criar uma Fundação juntando a Superintendência de Engenharia Ambiental do CETEC com a Superintendência do Meio Ambiente do COPAM. Porque a essa altura do campeonato a Superintendência do Meio Ambiente do COPAM tinha crescido muito. Tinham vários técnicos que eram da CDI, que é a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado, que vieram pra Superintendência do Meio Ambiente do COPAM, alguns estão lá até hoje [...] então já tinha um corpo técnico um pouco maior da época que eu estive lá, nos primórdios. Então a gente pensava em criar essa Fundação (ENTREVISTADO D).

No trecho acima, o entrevistado diz que o COPAM ao mesmo tempo que foi inspirado no modelo do Rio de Janeiro, indicando aí um certo mimetismo, foi adequado à realidade mineira. Se no Rio, o colegiado era composto exclusivamente por integrantes do

Governo, aqui em Minas foi aberto a outros setores. Não foi aqui investigado como a CECA foi instituída, mas o COPAM, como já comentado anteriormente, foi instituído em um ambiente em que sociedade civil, através das ONGS's ambientalistas e setor produtivo eram bastante atuantes e, portanto, clamavam por participação. Assim, verifica-se nesse caso o isomorfismo mimético, ao se “copiar” um modelo já existente, mas para que fosse legitimado aqui em Minas, foi preciso que tivesse um caráter mais democrático.

A proposta de integração, nos moldes previstos por seus idealizadores, não ocorreu. Além dos conflitos já citados entre entidades e equipes, segundo o Entrevistado D, uma das principais razões para que a criação de um “órgão” único não se consolidasse era a questão salarial:

A gente procurava consolidar, fazer essa integração, de ter um órgão, mas tinham muitas razões. Mas eu vou te dizer qual que eu achava a principal, era a diferença salarial. Porque nós do CETEC tínhamos um nível salarial muito superior do que aqueles técnicos que estavam na Superintendência do Meio Ambiente do COPAM, que tinham vindo da CDI, e eles vieram como CREDIREAL. Então tinha pessoal do CREDIREAL e tinha pessoal também de outra contratação que eu não me lembro qual é. O nível salarial era diferente. E o pessoal do CETEC temia que haveria um nivelamento por baixo. E eu dizia, não, nós vamos até, via legalmente, como no meu caso, e de alguns que tinham vindo comigo como o [...], que acreditaram que manteríamos o vínculo. Naquela época nós éramos celetistas. Nós vamos manter o vínculo com o CETEC. Pelo contrário, acho que nós podemos é melhorar o nível salarial do pessoal que está no COPAM. Bom, mas a verdade é que alguns vieram, mantivemos o vínculo com o CETEC, mas não conseguimos fazer realmente a integração (ENTREVISTADO D).

Ainda sobre a mesma questão e razões para o suposto fracasso da proposta, além do corporativismo dos servidores do CETEC o Entrevistado D completa, ressaltando também a conjuntura político-econômica:

E na Secretaria foram muitas reuniões, um grupo enorme, muitas discussões, contratou uma consultoria externa, e aí assim, deu uma levantada no pessoal. O pessoal ficou animado, muita gente participando, aí teve organograma, aí começou a despertar muito interesse, a “Fundação” foi ficando enorme. Só que quando chegou “nos finalmente”, com projeto pronto, que estava tudo acertado, o Governador não quis assumir aquele projeto, naquele montante, porque isso ia dar um impacto na folha, etc e tal. Aí criou um impasse, aí o [...] falou para mim, olha, nós vamos fazer por partes. Nós vamos fazer a Fundação com quem quiser ir lá para Superintendência do Meio Ambiente, só que sem alterar salário. Aí, o pessoal que estava todo unido, o pessoal do CETEC: ah, não tem essa garantia, então nós não vamos. Porque ficaram muito receosos, numa época de inflação, o CETEC tinha uma boa política salarial, de ir para um órgão novo e tal, aí acabou que “nós morremos na

praia”. O projeto estava pronto, estava tudo “ok” e aí eu também fiquei muito desencantado (ENTREVISTADO D).

A partir de 1984 a proposta da nova entidade ganha força e no ano de 1987 a discussão se amplia. São elaborados seminários coordenados por uma consultoria externa e grupos de trabalhos compostos pela SECT, SMA e CETEC. Embora as propostas tenham sido em parte divergentes, finalmente, através da Lei 9.525, de 25 de junho é autorizada a criação da FEAM, o que ocorre pelo Decreto nº 28.163 de junho de 1988. Entretanto, sua real implementação somente acontece em 1989 (FJP,1998).

Ao ser perguntado se a FEAM quando criada é considerada “o órgão” ambiental do Estado, o Entrevistado D discorre sobre esses desentendimentos entre a Fundação recém criada e o CETEC:

Mas a essa época a FEAM já tinha crescido bastante e muita gente do CETEC tinha vindo. E aí veio mais gente do CETEC, porque eu e o [...] éramos originários do CETEC, aí veio mais gente do CETEC, aí discutimos plano de carreira, aí o órgão ambiental já estava mais consolidado. Porque até então a gente só discutia integração CETEC e FEAM, porque quando a Superintendência de Meio Ambiente do COPAM foi criada, só tinha eu que fazia a ponte com a equipe toda do CETEC. Na hora que começou a criar uma equipe aqui, inclusive uns vieram de lá para cá, começou a haver concorrência entre esses dois grupos e teve um momento que a concorrência ficou, havia atritos fortes, mas aí a essa altura do campeonato o CETEC buscou outros rumos. Porque com a criação da FEAM, ficou na lei, olha quem tem competência agora é a Fundação do Meio Ambiente, e a gente dizia, quem quer trabalhar nessa linha não há que ficar no CETEC reclamando não, tem que vir para cá. O CETEC está buscando outras linhas na área de tecnologia ambiental, mudou o nome, Diretoria de Tecnologia Ambiental e a FEAM, na área institucional, isso num tem mais discussão. Isso amainou muito, porque aqui é o órgão de meio ambiente. A FEAM era exclusiva, o único órgão de meio ambiente. A FEAM, como um todo, era a Secretaria Executiva do COPAM. Então a essa época, o sistema desenvolveu muito. Tinha muito apoio do Secretário (ENTREVISTADO D).

Retomando, após muitas discussões desde a década de 1970, a criação da FEAM foi determinada pela Lei n.º 9.525, de 29 de dezembro de 1987 e sua finalidade seria realizar estudos e pesquisas sobre o meio ambiente e atuar em sua proteção, conservação e melhoria. Dentre suas competências, estariam a fiscalização e o licenciamento, conforme o art. 2º, inciso IV:

IX - atuar, em nome do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM -, na fiscalização do cumprimento das leis, normas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e, nos termos de deliberação deste órgão, no licenciamento de fonte ou atividade

poluidora, em casos de rotina, bem como exercer outras atividades delegadas pelo referido Conselho (MINAS GERAIS, 1987b).

Na tentativa de compreender o que significava ser esse órgão ambiental, na verdade entidade, uma vez que o termo órgão é usado para a Administração Direta, foi perguntado ao entrevistado qual seriam os serviços prestados pela FEAM, à época. Esse tipo de questionamento ou a resposta a esse questionamento fará mais sentido quando mais à frente ficar constatado que ao longo do tempo, essas competências vão se alterando e como os entrevistados vão percebendo esse fato.

A prestação de serviço era ser Secretaria Executiva do COPAM. Então, as câmaras técnicas do COPAM funcionavam para analisar todas as licenças. Porque no início, os processos eram analisados todos no CETEC. Aí a partir dessa época, nenhum processo mais foi para o CETEC. Tudo aqui. Então, todos os pedidos de licença eram analisados na Fundação Estadual do Meio Ambiente, todas as fiscalizações eram feitas pela Fundação Estadual do Meio Ambiente. Criou-se na época uma diretoria de planejamento. Então toda essa parte de começar a discutir a gestão dos recursos hídricos, educação ambiental, isso tudo foi estruturado nessa época. Passou a ter uma gerência de educação ambiental, uma gerência de planejamento na área de recursos hídricos, de qualidade do ar, então ela foi se estruturando, muito inspirada no modelo do Rio de Janeiro (ENTREVISTADO D).

A instituição da FEAM ocorre com o Decreto 28.163, de 06 de junho de 1988. Foi constituída como entidade de direito privado, sem fins lucrativos. Nessa época, a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Sustentável ainda não havia sido criada, sendo que a entidade vinculou-se à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente:

Art. 1º - Fica instituída a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, com a finalidade de realizar estudos e pesquisas sobre o meio ambiente e atuar em sua proteção, conservação e melhoria, observadas as diretrizes do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM (MINAS GERAIS, 1988).

Como já mencionado, a escolha pela figura de uma fundação era justificada pela obtenção de recursos próprios, o que contribuiria para a autonomia da entidade, possibilitando a contratação e retenção de servidores de bom nível técnico e conseqüentemente a prestação de serviços de forma adequada. De acordo com a Lei n.º 9.525, de 29 de dezembro de 1987, a receita da entidade seria proveniente de:

Art. 8º - Constituirão receita da Fundação Estadual do Meio Ambiente:

- I - dotação orçamentária consignada anualmente no orçamento do Estado;
- II - renda resultante de prestação de serviço em sua área de atuação;
- III - recurso proveniente de convênio, contrato, acordo ou ajuste;
- IV - receita patrimonial e de qualquer fundo instituído por lei;
- V - auxílio e subvenção de órgão ou entidade pública ou privada, nacional, estrangeira ou internacional;
- VI - doação, legado, benefício, contribuição ou subvenção de pessoa física ou jurídica nacional, estrangeira ou internacional;
- VII - renda de qualquer outra procedência (MINAS GERAIS, 1987b).

Sobre a autonomia administrativa e financeira, o Entrevistado D disse que a autonomia à época era total: “ Nós assinávamos todos os cheques. Tinha autonomia. Nossa diretoria era uma diretoria técnica, tinha uma diretoria de planejamento e uma diretoria administrativa-financeira, e um Presidente, com toda a autonomia. Toda! ” E em se tratando dos recursos:

O recurso da FEAM vinha de recurso próprio, que era o licenciamento ambiental. Em 1990, teve uma deliberação muito importante, que era a deliberação da classificação dos empreendimentos, que era a 01/90. Mas o órgão ambiental aqui não cobrava. E aí tinha uma discussão, a FEAM dizia que não podia cobrar e tudo. E aí, a gente mais uma vez se inspirou no modelo do Rio de Janeiro. E aí foi até contratado um pessoal tributarista, que era um pessoal da PUC, para desenvolver um modelo e ser aprovado. E o seguinte, na verdade a FEAM não iria cobrar uma taxa, era um serviço público. O que nós cobramos, e até hoje, é o serviço por analisarmos processos de licenciamento. Nós não cobramos pelo licenciamento. Porque nós fazemos a análise e pode ser que a análise diga: você não vai ter a licença. Então não é a licença que é cobrada, é o serviço de análise do processo. Então, é um preço público. Um preço pelo serviço que nós estamos prestando ao empresariado. Isso que deu grande autonomia à FEAM. As fontes de recursos eram essa prestação de serviços, que era a principal fonte de recursos que era da ordem de 80 a 90 %. Eu fiz um levantamento no ano de 2000, 2010 e eu tenho esses números na cabeça, em 2010 a FEAM custou 30 milhões de reais, do orçamento executado, 25 milhões de reais, foram de licenciamento. E sempre foi assim. Eu fiz um serviço uma vez para o BID, isso é comum no Brasil inteiro, os órgãos ambientais todos, não tem nenhum que é menos que 50%, sempre mais que 50%. E a média, de 70%, é de prestação de serviço do licenciamento (ENTREVISTADO D).

Completando a questão acima, foi questionado se a Fundação era vista como uma entidade que cobrava multas, ou que aplicava multas, o que poderia causar uma imagem negativa frente ao setor produtivo:

Nesse ano de 2010, de 25 milhões de licenciamento, de multa foram 2 milhões. Nunca foi uma receita forte. E nem esse era o objetivo. Primeiro, porque as multas eram baixíssimas. E nós tínhamos também convênios. A

FEAM, naquela época, hoje menos, mas naquela época, tinha convênio internacional com tudo. Cooperação japonesa, JICA; alemã, GTZ; tinha um programa do Departamento de Estado Americano. E então tinha muita oferta. Tinha dinheiro do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Então nós tínhamos muitos projetos. Então não tinha problema com recurso (ENTREVISTADO D).

A implantação da FEAM não teria ocorrido conforme o que havia sido planejado. Na visão do Entrevistado D, o Governador teria criado a FEAM “de forma capenga”, isso porque, segundo esse entrevistado, não foi criada uma entidade como era pretendido, apenas haviam transformado a Superintendência do Meio Ambiente do COPAM na Fundação Estadual do Meio Ambiente. Sobre essa relação entre SMA e a FEAM, Silva (2009), entende que:

Paralelamente às reflexões sobre princípio, diretrizes e estratégias de ação da política ambiental estadual, a FEAM estrutura os procedimentos técnicos e administrativos para o sistema de licenciamento ambiental, que se torna a principal atividade da instituição. Essa estruturação mimetiza o arranjo estabelecido na SMA. O Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Ambiental da SMA dá origem à Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Ambiental da FEAM e o Departamento de Fiscalização e Controle Ambiental forma a Diretoria de Controle Ambiental. A Diretoria Administrativa e Financeira completa as três diretorias do órgão (SILVA, 2009).

O quadro 5 apresenta os problemas identificados nesse processo em que a FEAM foi criada:

Quadro 5- Principais entraves na implementação da FEAM

| |
|---|
| Atribuições ampliadas sem a contrapartida do previsto apoio administrativo e financeiro da SECTMA |
| Subdimensionamento do órgão - carente nas áreas administrativas e técnicas, principalmente em relação à pesquisa, monitoramento e gestão das unidades de conservação. |
| Não incorporação da área ambiental do CETEC pela FEAM com consequências negativas para sua área de pesquisa |
| Resistência do pessoal do CETEC em serem agregados à FEAM, principalmente em relação à questão salarial, pois já havia naquela entidade um plano de carreira próprio, muito superior ao da antiga SMA. |
| As atribuições da área de pesquisa teriam sido reduzidas em comparação ao previsto no projeto elaborado com a participação do CETEC |
| Os recursos provenientes do Fundo de Defesa Ambiental, criado pela lei 7.772, de 08 de setembro de 1980, nunca teriam sido repassados à FEAM, o que comprometia sua autonomia. |
| A Constituição Estadual de 1989 alterou a natureza das fundações estaduais que passaram de fundações de direito privado a fundações de direito público, restringindo a flexibilidade na gestão financeira e de pessoal. Com a adoção do Regime Jurídico Único, a FEAM teria perdido em muito a sua autonomia. |
| Desarticulação das atuações das instituições envolvidas na gestão ambiental (FEAM, IEF, DRH, IGA, COPAM, CETEC). |
| Atribuições ampliadas sem a contrapartida do previsto apoio administrativo e financeiro da SECTMA |

Fonte: Minas Gerais (1998). Elaboração própria.

No quadro 6 são apresentadas as competências da Fundação Estadual do Meio Ambiente conforme o Decreto 28.163, de 1988. Mostrar as competências de tal organização a partir das alterações na legislação e sua estrutura se faz importante na medida que essas vão se alterando ao longo do tempo, o que se confirma através das entrevistas realizadas.

Quadro 6- Finalidade e competências da FEAM quando da sua instituição - Decreto 28.163 de junho de 1988

| Decreto 28.163 de junho de 1988 | |
|---------------------------------|--|
| Finalidade | Art. 1º - Fica instituída a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, com a finalidade de realizar estudos e pesquisas sobre o meio ambiente e atuar em sua proteção, conservação e melhoria, observadas as diretrizes do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. |
| Competência | Art. 5º – Para atingir seus objetivos, compete à Fundação: I - pesquisar, diagnosticar, acompanhar e controlar a qualidade do meio ambiente;II - desenvolver pesquisas, estudos, sistemas e padrões e elaborar normas para o controle da degradação e a proteção ambiental;III - propor ao Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM medidas necessárias à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente;IV – prestar serviços visando à utilização racional do meio ambiente;V – desenvolver atividades educativas visando à compreensão social dos problemas ambientais;VI - formar e especializar pessoal para o exercício de funções inerentes à sua área de atuação, por meio de programas de treinamento;VII – apoiar os Municípios na implantação e desenvolvimento dos sistemas locais de defesa ambiental;VIII - manter sistema de documentação e divulgação de conhecimentos técnicos no campo do controle e da proteção do meio ambiente; IX - atuar, em nome do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, na fiscalização do cumprimento das leis, normas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e, nos termos de deliberação deste órgão, no licenciamento de fonte ou atividade poluidora, em casos de rotina, bem como exercer outras atividades delegadas pelo referido Conselho (grifo nosso). |

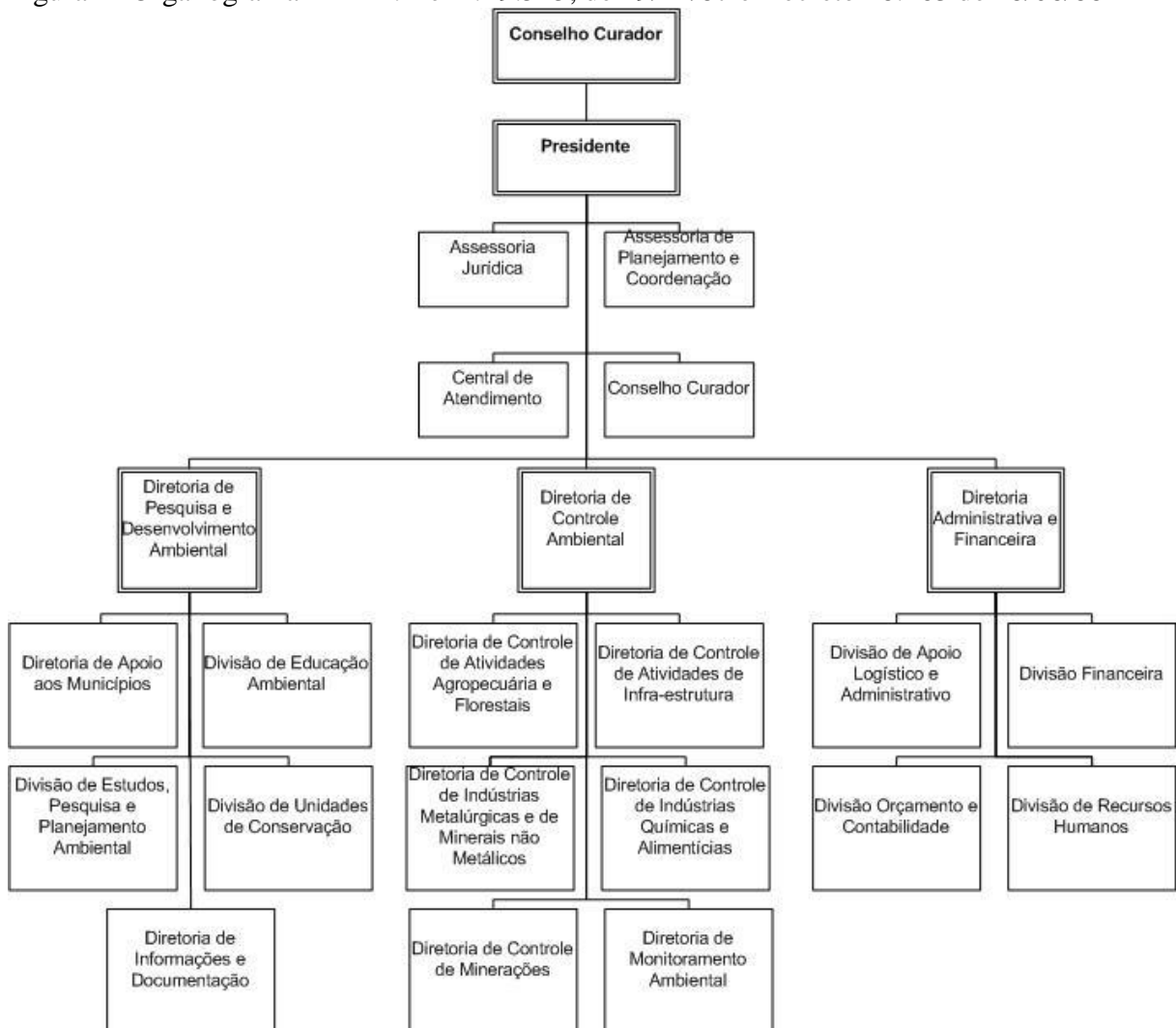
Fonte: Minas Gerais (1988). Elaboração própria.

O organograma abaixo (fig.1) reflete melhor as atribuições da FEAM à época. Ressalta-se a importância do licenciamento como atribuição da FEAM, destacando a unidade

específica para o assunto, a Diretoria de Controle Ambiental. O licenciamento em si, seus aspectos técnicos, não são objetos de análise deste estudo de caso, mas fica claro que a definição de quem tem a competência para realizá-lo é questão central no SISEMA. Conforme Silva (2009):

A crescente exigências e condicionantes legais no licenciamento ambiental refletem-se na demanda de serviços e no aporte de recursos da FEAM, tornando a Diretoria de Controle Ambiental, responsável pelo licenciamento, a ‘locomotiva’ do novo órgão. São definidos procedimentos para vistoria, análise, instrução de processos e apoio executivo às decisões do COPAM. Os procedimentos e a operacionalidade do sistema de licenciamento tornam-se as principais atividades tanto da FEAM quanto do SISEMA. Evidência clara desse direcionamento de atividades é a estruturação dessa diretoria em divisões, acompanhando a tipologia de áreas de atuação, em analogia às câmaras técnicas do COPAM (SILVA, 2009).

Figura 1- Organograma FEAM: Lei n.º 9.525, de 29/12/87 e Decreto 28.163 de 28/06/88



Fonte: Fundação João Pinheiro (1998). Elaboração própria.

Um dos pontos de conflito na implantação da FEAM, como exposto anteriormente, era a composição do quadro de pessoal. O pessoal do CETEC seria resistente à sua absorção pela nova entidade, principalmente devido à questão salarial, entretanto, mais uma vez por imposição de uma norma, uma parte dos integrantes da entidade deveria ser absorvida pela nova Fundação. Em relação aos servidores que iriam compor o quadro da entidade, o decreto assim dizia:

Art. 6º - A Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente promoverá, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Decreto:

II - o levantamento do pessoal lotado nas unidades administrativas da Secretaria e da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais a ser absorvido pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, a critério desta, comprovada a qualificação profissional necessária.

Art. 7º - Por solicitação do Presidente da Fundação, poderá ser posto à disposição da entidade, sem ônus para o Estado, servidor da Administração Direta lotado em unidade administrativa da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (MINAS GERAIS, 1987).

Em 1992, a lei 10.623 dispôs sobre a estrutura básica das fundações e autarquias no Estado de Minas Gerais que deixaram de ser entidades de direito privado passando a entidades de direito público:

Art. 1º - As autarquias e fundações públicas indicadas nos Anexos desta Lei integram o Poder Executivo do Estado, são de direito público e têm a estrutura básica definida nesta Lei (MINAS GERAIS, 1992).

A alteração da natureza das fundações estaduais, que passaram de fundações de direito privado a fundações de direito público, teria restringido a flexibilidade na gestão financeira e de pessoal e com a adoção do Regime Jurídico Único, a FEAM teria perdido em muito a sua autonomia, já que alteraria, entre outras coisas, a forma de contratação (FJP, 1998).

Além dos entraves citados quando da implementação da Fundação, planos e programas da FEAM e do Governo, no período de 1989 a 1997, apontam para as limitações no sistema ambiental de Minas Gerais. A desarticulação das atuações das instituições envolvidas na gestão ambiental (FEAM, IEF, DRH, IGA, COPAM, CETEC) é apontada como a maior limitação do sistema. A questão salarial bem como a limitação dos recursos destinados pelo Estado ao sistema, além da necessidade de se internalizar a questão ambiental

nas grandes obras do setor público e em todo o governo são impeditivos de uma melhor abordagem do assunto (FJP, 1998).

Apesar de a entidade a ser analisada neste trabalho ser a FEAM, entende-se por necessário falar como o IEF e o DRH (futuro IGAM) estavam inseridos nesse contexto. Embora essas entidades atuassem sobre recursos naturais, a preservação ambiental não era a tônica de ação dessas entidades. No caso do DRH, sua atribuição estava relacionada ao aspecto quantitativo das águas (controle e concessão de outorga para seu uso) e não à sua qualidade. Até a aprovação da Lei Florestal de 1991, o IEF não atuava com base em princípios ambientalistas, privilegiando o fomento ao reflorestamento industrial via incentivos fiscais em detrimento das atividades de conservação e proteção de florestas e ecossistemas de especial interesse (FJP, 1998).

Além disso, deve-se atentar ao fato de que o DRH estava ligado ao setor de Minas e Energia e o IEF, era vinculado à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Por isso, a revisão de suas atribuições era um ponto importante na reformulação de todo o sistema e a incorporação à nova Secretaria ocorreu mediante diversos conflitos de interesses (FJP, 1998). Começa a aparecer aqui, um ponto essencial que afeta toda a configuração do sistema estadual do meio ambiente: como fazer com que entidades com culturas e valores tão próprios e dissonantes se integrem de forma harmônica?

O Entrevistado B pondera sobre a posição do IEF em relação à questão da preservação ambiental bem como sobre os atritos existentes entre essa entidade e a Fundação Estadual do Meio Ambiente, relatando uma certa sobreposição de atribuições:

Mas aí o próprio governo viu que se por um lado tinha resolvido o problema da integração FEAM e CETEC, agora o problema ou a questão era o IEF. Desde os primórdios lá do CETEC, tinha o problema lá do IEF. Porque nessa área de poluição, que era a área que eu trabalhava e o grosso do pessoal do CETEC trabalhava, não tinha nada a ver com o IEF. Eu nem conhecia IEF, não tinha atrito, não tinha relação. Mas a área lá no CETEC, lá no CETEC tinha uma área de botânica, uma área de biodiversidade, não chamava isso, mas que o pessoal tratava de vegetação, fauna e tal. E esse pessoal, tinha atrito com o pessoal do IEF. Por quê? O pessoal do IEF, era um órgão mais antigo e o IEF foi criado não com a finalidade ambiental, mas com a finalidade de suprir o setor siderúrgico com carvão. Como a área do Rio Doce estava sendo toda dizimada, o pessoal estava fazendo carvão de mata nativa, o IEF veio para desenvolver um sistema de mata plantada. Tanto que o IEF desenvolveu uma competência muito grande na questão de

reflorestamento, principalmente com eucalipto. Tanto que se você vir os relatórios do IEF, o grande desenvolvimento dele, o grande indicador dele é tantos hectares de mata plantada, etc. Então estava mais ligado ao setor produtivo que ao ambiental. [...] ele era Secretaria da Agricultura. Nós, Secretaria de Ciência e Tecnologia. E tinha muito atrito entre o órgão ambiental e o próprio IEF, porque achava que o IEF desmatava demais, que eles não tinham uma visão ambiental adequada. Aí na FEAM foi criada uma área de proteção à biodiversidade, lá na FEAM tinha uma gerência de unidades de conservação. Esse pessoal tinha atrito com o pessoal do IEF. Porque o IEF também se sentia concorrido com a FEAM. Porque, ele IEF, tinha as unidades de conservação dele, os parques. Aí, a FEAM, isso começou lá no CETEC. O CETEC criou a área de preservação do Tripuí, da Mata do Jambreiro, que foi em 1977, Tripuí em 1978, foi o CETEC que entrou no meio para preservar isso. E isso veio pra FEAM. A FEAM tinha um setor de unidade de conservação, que concorria com o IEF. O IEF com as unidades de conservação dele e a FEAM com as dela. Aí tinha atrito (ENTREVISTADO D).

Além de todos os problemas internos às entidades, e entre as mesmas, algo que permeia o assunto é a situação do setor empresarial que via no licenciamento um entrave às suas atividades frente às dificuldades e morosidade desse processo de análise e concessão de licenças, que não era feito em um local e nem por uma entidade apenas, dando subsídios ao fortalecimento da necessidade de integração:

Porque aí o próprio setor empresarial dizia: eu tenho que pegar uma licença ambiental, eu tenho que pegar uma autorização de desmate, eu tenho que pegar uma outorga nos recursos hídricos. Ele tinha que ir em 3 balcões, com conflitos. Eu me lembro muito bem do caso da Mercedes. Ela pediu licença, pediu autorização de desmate para IEF, o IEF deu a autorização de desmate. Ela pediu licença prévia no COPAM, ganhou a licença prévia, quando ela pediu licença de instalação do COPAM, os técnicos da FEAM foram lá. Suprimiram com a vegetação toda. O que o técnico da FEAM fez? Autuou. Porque caracterizou dar início à instalação sem licença de instalação. Porque ele não tinha licença de instalação. Tinha, de prévia. Mas você só pode começar a mexer no terreno com a licença de instalação [...] Quem dá é o COPAM, mas analisado pela FEAM. Agora você imagina para cabeça de um alemão. Na Alemanha, o cara não consegue entender isso. Quer dizer, ele não consegue entender como é que o Estado aplica uma multa para uma empresa que foi autorizada pelo próprio Estado. Esse negócio deu uma confusão e foi parar no Governador. Então, o pessoal via assim, que essas coisas não podiam continuar desse jeito. Então foi pensando em se integrar. Também foi uma questão política porque, evidentemente, o cara que era Secretário de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente não queria perder a parte de meio ambiente (ENTREVISTADO D).

Toda essa situação levou a um processo a partir de 1995 de reformulação de todo esse sistema, que envolveu a revisão das atribuições das entidades executoras da política ambiental (FEAM, DRH, IEF), a criação de mecanismos de coordenação entre eles e

culminou, em 1995, na lei de criação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Até que esse processo fosse concluído, a FEAM continuou atuando como Secretaria Executiva do COPAM (FJP, 1998).

A SEMAD foi criada pela Lei nº 11.903, de setembro de 1995 compondo a sua estrutura, por vinculação, a FEAM, o IEF e o DRH (vinculado em 1996), e por subordinação, o COPAM e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH). Sua atribuição de uma forma geral seria o planejamento e a coordenação de uma gestão ambiental integrada no Estado. Sobre esse momento, foi perguntado ao Entrevistado D se a criação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável havia sido uma tentativa de integração entre as três entidades, FEAM, IGAM e IEF:

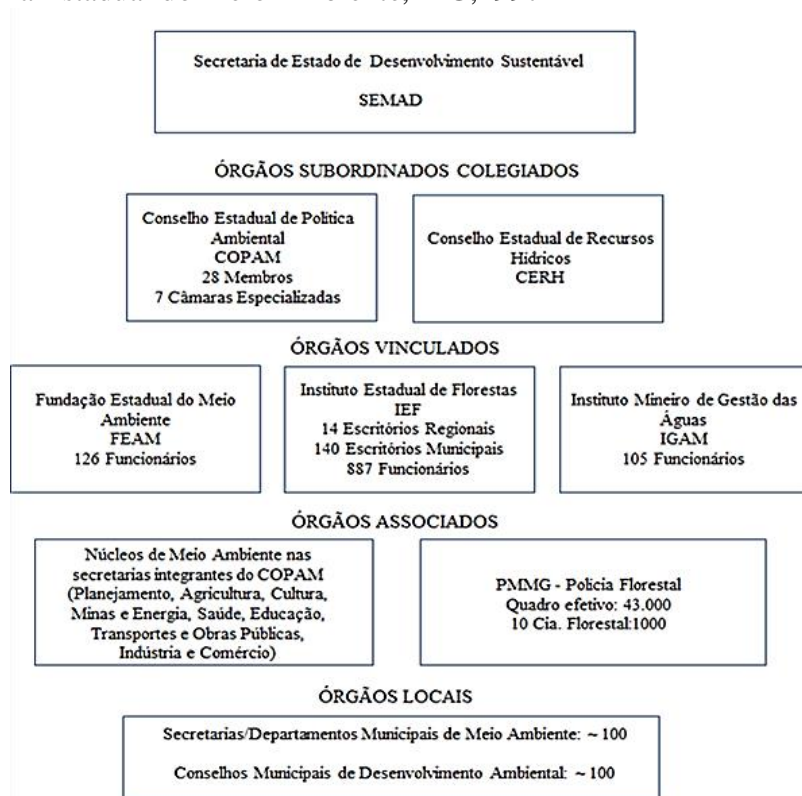
Foi, mas aí é claro, três culturas completamente diferentes. Uma da Minas e Energia, outra da Agricultura e outra da Ciência e Tecnologia, era muito difícil a integração. Mas aí o Secretário começou com a integração. Aí ele me chamou para gente estudar uma proposta. E eu tinha participado junto com uma outra técnica da FEAM de um treinamento na Alemanha, na Cooperação técnica GTZ e lá eles tinham um modelo de integração, tem ainda, um modelo de integração muito interessante, que eles chamavam formato estrela. Que eram 5 órgãos para as licenças mais complexas, e era o Governador que dava a licença. Então ele recebia o parecer de 5 órgãos. Eles chamavam de formato estrela. Então vinham os pareceres dos cinco órgãos e com base nos pareceres é que o Governador decidia. Então eu propus ao Secretário, não era o caso de 5 porque lá inclusive o Corpo de Bombeiros entrava, era um negócio mais complicado, mas dos 3 órgãos. De ter o parecer dos três órgãos para o COPAM. Porque, até aquele momento, a FEAM era exclusivamente a Secretaria Executiva do COPAM. Aí foi uma grande discussão sobre esse modelo. Ah, não vai dar certo. Porque, evidentemente, o próprio pessoal da FEAM tinha uma resistência muito grande, porque a FEAM tinha exclusividade. Mas gente, isso não pode continuar. Então a idéia foi de juntar os três órgãos. Foi um processo difícil. Você me perguntou se teve inspiração, a inspiração foi no modelo alemão, de integração lá dos cinco órgãos que tinham, subsidiavam o tomador de decisão. E aqui foi um processo para integrar os 3 órgãos para subsidiar isso (ENTREVISTADO D).

Alguns pontos podem ser destacados a partir dessa fala do Entrevistado D. Primeiro, cada entidade tem sua cultura que é um fator que contribui para “moldar as preferências individuais” (Vieira e Carvalho,2003) e dificulta a integração. A ideia dessa integração parte de, e é apoiada por uma liderança. O isomorfismo está presente mais uma vez na utilização de modelos que vem do intercâmbio com outra organização e cultura. E a aceitação da implantação desta integração acontece pois quem a propôs parecia ter respaldo da Alta Administração. Assim, estão presentes elementos que poderiam tanto facilitar a

institucionalização desse arranjo, como impedir que isso ocorra ou que aconteça de forma diferente do esperado.

A partir da criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, vai se configurando de fato um sistema estadual do meio ambiente, com essa noção de integração que ocorreria por meio da coordenação da Secretaria. A figura 2 mostra a configuração desse sistema, em 1997:

Figura 2- Sistema Estadual do Meio Ambiente, MG,1997



Fonte: Fundação João Pinheiro (1998).

Com a reestruturação do Sistema Estadual de Meio Ambiente ocorre uma maior especialização das ações que seriam desenvolvidas pelos órgãos executivos (FEAM, IGAM e IEF). A FEAM ficou responsável pela Agenda Marrom, ou seja, pelo controle e prevenção da degradação ambiental decorrente de atividades poluidoras, realização de pesquisas e estudos sobre poluição, qualidade do ar, água e solo e o licenciamento de atividades de infra-estrutura. O DRH, transformado em Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), assumiu a Agenda Azul ou gestão dos recursos hídricos. A Agenda Verde, ficaria a cargo do IEF que se responsabilizaria pela formulação e execução da política florestal, com o intuito de promover e preservar a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável dos

recursos naturais renováveis. As três entidades dividiriam entre si, a Secretaria Executiva do COPAM (FJP, 1998).

Esse modelo de Agendas teria sido criado, segundo o Entrevistado D, e desenhado por meio da contratação de uma consultoria:

E aí voltou à tona, uma discussão que era lá de 1983, que era criar uma agência ambiental. Aí a gente fez um projeto para criar uma agência ambiental. E criar uma agência ambiental significava você perder sua identidade. É um outro desenho, não é simplesmente juntar pessoas. É dizer o seguinte, contou-se com uma consultoria especializada, porque a FEAM, tem um detalhe importante, a FEAM, quando foi criada a Secretaria, e ela perdeu a exclusividade de Secretaria executiva do COPAM ou perdeu a exclusividade de ser o órgão ambiental do Estado, nessa época, teve um projeto do Banco Mundial, e no projeto a gente solicitou que tivesse uma parte do recurso para fazer um projeto, vamos dizer, especial para FEAM. E foi muito interessante, porque foi financiado, esse projeto foi do Banco Mundial. Foi o projeto da poluição do Arrudas. Porque eles, nas entrevistas, perguntaram se o órgão ambiental estava preparado para ser gestor daquele projeto. Aí eu disse que não estava preparado. Aí eles financiaram um estudo para fazer uma reestruturação na FEAM. Isso foi antes de ser criada a Secretaria. Aí foi criada a secretaria, aí a gente disse para o pessoal, olha, agora vai ter que ter uma outra visão. E foi muito interessante este projeto porque vieram Consultores dos Estados Unidos, do Canadá, Europa, um pessoal top. E a Jakko (empresa de consultoria) que coordenou todo o projeto. Foi muito legal, eles desenharam o novo sistema que foi vanguarda aqui em Minas e depois repercutiu no Brasil todo, das três agendas: agenda verde, agenda azul e agenda marrom. Essa ideia foi da consultoria, dessa consultoria internacional. FEAM, agenda marrom, indústria, mineração e infraestrutura. IEF, agenda verde, proteção da biodiversidade e agrossilvopastoril e, agenda azul, outorga e proteção dos corpos d'água. É claro que todas elas têm interseções porque a indústria, a mineração, precisam de uma infraestrutura que vai degradar a biodiversidade, e vai degradar a água. A FEAM ficou com isso e com a qualidade do ar. A FEAM se ressentiu muito (ENTREVISTADO D).

Diante do exposto pelo entrevistado, lhe foi questionado o que a FEAM estaria perdendo com esse novo modelo, já que ele disse que a entidade havia se ressentido muito:

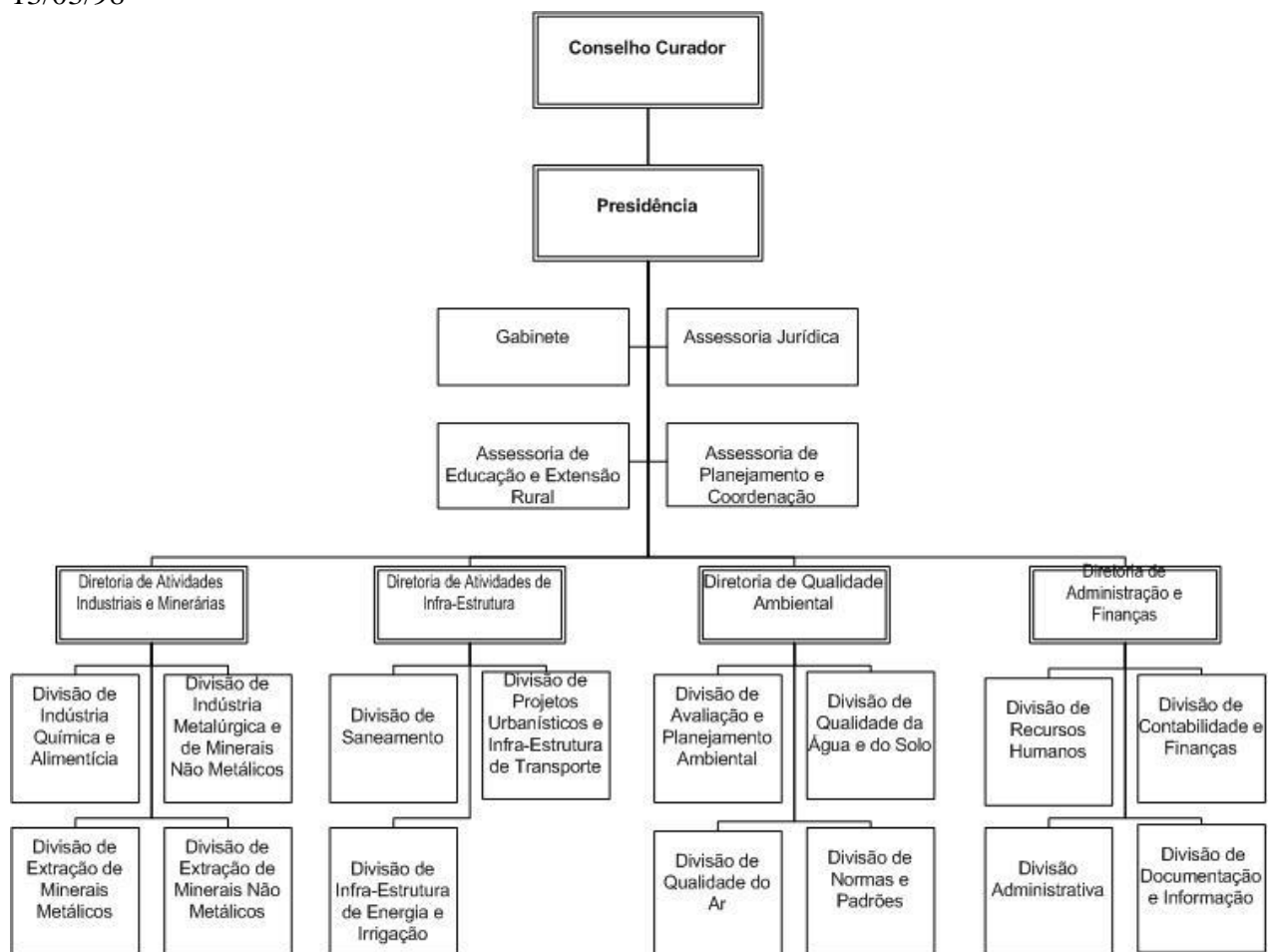
Porque ela tinha unidade de conservação, e ela perdeu. Aí, a partir deste momento, o pessoal xingou até dizer chega. Se você quiser continuar trabalhando com unidade de conservação você vai para o IEF. Agora a FEAM não vai mais fazer isso. Então isso foi bem delimitado. Todo esse projeto Águas de Minas, ele foi desenvolvido na FEAM. O pessoal que trabalhava com isso ficou super ressentido. Porque vai para o Igam. Porque a FEAM que fazia tudo para o COPAM. E a partir daí, no momento em que vieram mais dois órgãos, não há mais sentido em ter duplicidade. Então agora isso vai para lá, e isso vai para cá. E foi criado esse sistema de três

agendas. Foi bom para delimitar o que era de cada um, mas precisam trabalhar interligados, porque um interfere no outro (ENTREVISTADO D).

Com essa reestruturação e a maior especialização de suas funções que ficaram centradas no controle e prevenção da poluição, a FEAM deixou de atuar, por exemplo, nas unidades de de conservação, atribuição dada ao IEF e isso, fez com que a entidade perdesse o status de “órgão ambiental” do Estado para a SEMAD (FJP, 1998). Outro fato que contribuiu e muito para essa alteração de status da FEAM foi ter deixado de ser exclusivamente a Secretaria Executiva do COPAM.

A figura 3 mostra o organograma da FEAM, que sofreu uma reorganização por meio da Lei n. ° 12.583, de 17 de julho de 1997 e do Decreto n° 39.489 de março de 1998, após a criação da SEMAD em 1995, e da sua estruturação em 1997.

Figura 3- Organograma FEAM: Lei n. ° 12.583, de 17 /07/97 e 3° do Decreto n° 39.489, de 13/03/98



Fonte: Minas Gerais (1988). Elaboração própria.

O quadro 7 mostra como o propósito da FEAM e suas competências deixaram de ser gerais em relação à política estadual de meio ambiente e se tornaram mais específicas para a questão da poluição e degradação ambiental, referente à Agenda Marrom, se comparada à sua finalidade em 1988. Essa situação também é percebida quando se compara a estrutura organizacional da entidade representadas no organograma da figura 1 referente às décadas de 1980 e 1990. No primeiro, há uma Diretoria de Controle Ambiental e no segundo além de um número maior de Diretorias, indicando essa maior especialização de atividades, agora existe uma Diretoria de Qualidade Ambiental, indicando mudanças nas atribuições da Fundação, que vai deixando de ter o licenciamento como atribuição principal com a criação da SEMAD. Outra alteração importante no texto da lei é que na sua criação ela atua “em nome” do COPAM, em 1998, ela atua junto ao COPAM, mostrando que vai deixando de ser a Secretaria Executiva do Colegiado.

Quadro 7- Finalidade e Competências da FEAM em 1998

| Decreto nº 39.489, de 13/3/1998 | |
|---------------------------------|--|
| Finalidade | Art. 4º – A FEAM tem por finalidade propor e executar a política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no que concerne à prevenção e à correção da poluição ou da degradação ambiental provocada por atividade poluidora, bem como promover e realizar estudos e pesquisas sobre a poluição, qualidade do ar, da água e do solo |
| Competência | I – pesquisar, monitorar e diagnosticar a poluição ou degradação ambiental;II – desenvolver pesquisas, estudos, sistemas, normas, padrões, bem como prestar serviços técnicos destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental;III – desenvolver atividades informativas e educativas visando à compreensão, por parte da sociedade, dos problemas ambientais, relacionados à poluição ou à degradação ambiental;IV – apoiar os municípios na implantação e no desenvolvimento de sistemas de gestão destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental;V – fiscalizar o cumprimento da legislação de controle da poluição ou da degradação ambiental, podendo aplicar penalidades;VI – atuar em nome do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM, nos termos de regulamento, no licenciamento de fonte ou atividade poluidora ou degradadora do meio ambiente; VII – atuar junto ao COPAM como órgão seccional de apoio, nas matérias de sua competência;VIII – exercer outras atividades correlatas (grifo nosso). |

Fonte: Minas Gerais (1998). Elaboração própria.

Conforme o exposto no organograma (fig.3), a departamentalização na estrutura da FEAM que está dividida em Diretorias e Divisões, reflete as competências que lhe foram atribuídas, a título de exemplo, o trecho abaixo retirado do Decreto 39.489, mostra o que compete a cada uma das Divisões da área finalística da FEAM:

Art. 19 – A Diretoria de Atividades Industriais e Minerárias tem por finalidade planejar e promover o cadastro, a fiscalização e o licenciamento

dos empreendimentos industriais e minerários, visando ao atendimento das metas de controle e Qualidade ambiental

[...]

Art. 20 – As Divisões de Indústria Química e Alimentícia, de Indústria Metalúrgica e de Minerais Não-Metálicos, de Extração de Minerais Metálicos, e de Extração de Minerais Não-Metálicos têm por finalidade orientar e executar a avaliação de impacto ambiental, através de análise e demais medidas, para o licenciamento dos empreendimentos setoriais

[...]

Art. 21 – A Diretoria de Atividades de infraestrutura tem por finalidade planejar e promover o cadastro, a fiscalização e o licenciamento dos empreendimentos de infraestrutura, visando ao atendimento das metas de controle e qualidade ambiental

[...]

Art. 22 – As Divisões de Saneamento, de Projetos Urbanísticos e infraestrutura de Transportes, e de Infra- Estrutura de energia e Irrigação têm por finalidade orientar e executar a avaliação de impacto ambiental, através de análise e demais medidas, para o licenciamento dos empreendimentos em suas áreas de competência

[...]

Art. 23 – A Diretoria de Qualidade Ambiental tem por finalidade coordenar a avaliação dos dados e informações sobre qualidade ambiental, bem como estudos para fixação de parâmetros e de metas

[...]

Art. 24 – A Divisão de Avaliação e Planejamento Ambiental tem por finalidade a sistematização e a manutenção de base de dados de qualidade ambiental, em interação com outras unidades e instituições

[...]

Art. 25 – A Divisão de Qualidade da Água e do Solo tem por finalidade planejar, coordenar e operacionalizar programas de monitoramento da qualidade da água e do solo, visando ao controle da poluição

[...]

Art. 26 – A Divisão de Qualidade do Ar tem por finalidade planejar, coordenar e executar o monitoramento da qualidade do ar, visando o controle da poluição (MINAS GERAIS, 1998)

Interessante notar, que com as novas atribuições que a FEAM passou a assumir vai surgindo o que foi denominado, pelos próprios servidores da entidade, uma “Cultura FEAM” ou a busca pela excelência, segundo Pereira e Faria (2010). Em meados de 1997 a entidade inicia um Programa de Qualidade Total, onde foram realizados workshops e palestras. Havia a preocupação com a gestão de dados e informações e otimização do desempenho da organização. Grupos de trabalho e discussões eram constantemente criados (PEREIRA; FARIA, 2010).

A questão da qualificação do corpo técnico, e do nível de escolaridade dos seus servidores, que seria elevado, percebida inclusive na fala dos entrevistados, também revelam o valor da “cultura FEAM”. Cultura essa que certamente impacta de forma positiva ou

negativa nos processos de integração do SISEMA. Essa “Cultura FEAM” contribui para o processo de institucionalização da entidade, pois conforme Selznick (1949), confere à Fundação um “caráter distintivo” e uma “infusão de valor”, e promove a sua continuidade ao longo dos anos.

Um relato de um ex- presidente da FEAM, trazido por Pereira e Faria (2010, p.157), exemplifica a importância que seus integrantes destinavam à propagação da “Cultura FEAM”:

[...] Temos de nos orgulhar por sermos mineiros. Existe uma cultura Feam que é de independência e de constante busca de eficiência. Nenhum Estado brasileiro tem, como existe em Minas Gerais, um COPAM tão representativo (informação verbal).

Esta seção mostrou como a questão ambiental vai sendo institucionalizada em meio a interesses diversos que levam à criação de uma Fundação, integrante da Administração Indireta, que tinha em um primeiro momento como atribuições o planejamento e a execução de atividades concernentes à área ambiental. Em um segundo momento, diante da percepção de sobreposição de atividades entre as entidades que de alguma maneira lidavam com o meio ambiente, ou com recursos naturais, foi surgindo a necessidade de integração o que culminou na criação da SEMAD e na necessidade da FEAM começar a rever o seu papel.

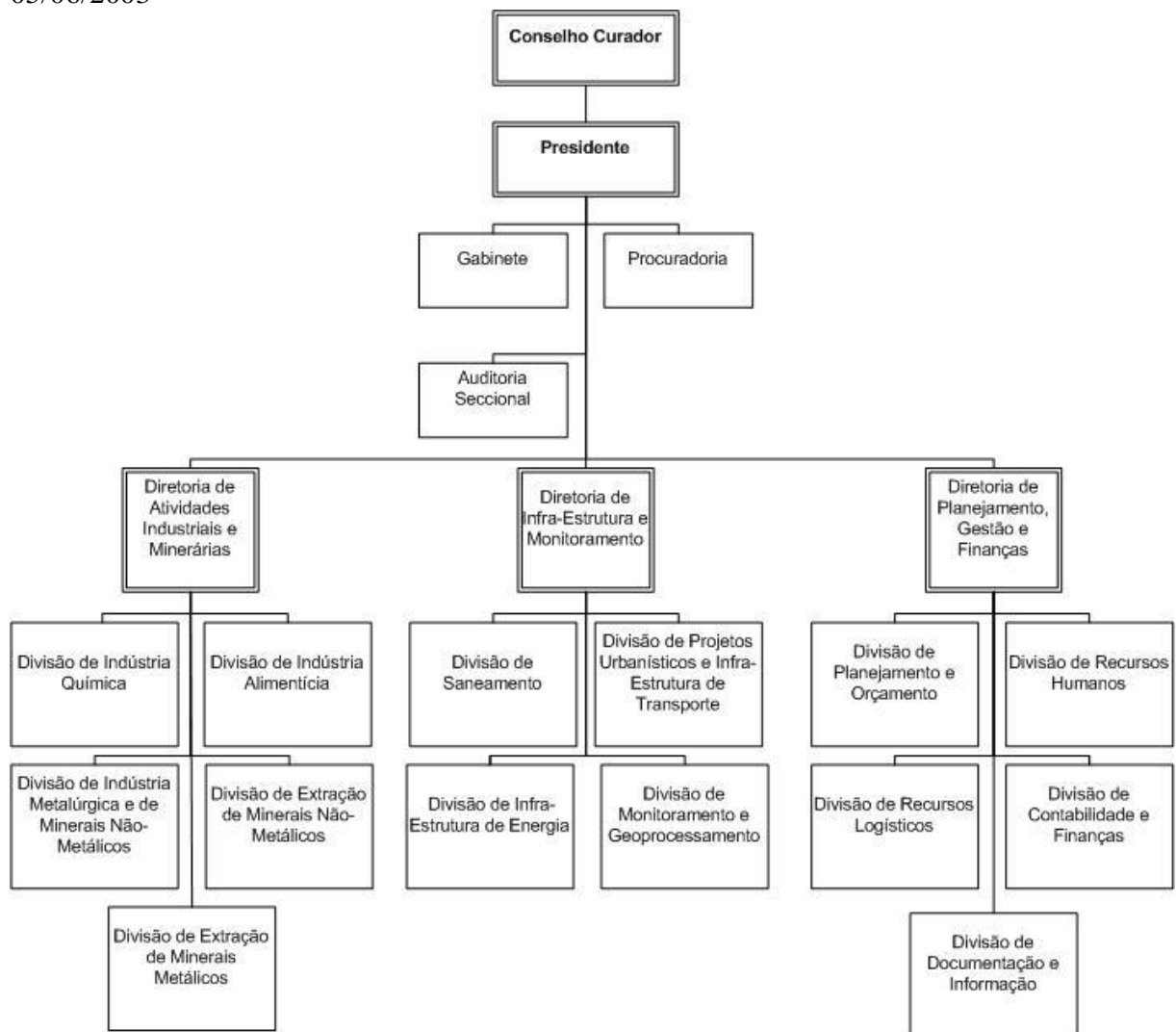
3.3 Período de 2003 a 2006: Integração dos procedimentos referentes à regularização ambiental

No ano de 2003, novas modificações ocorreram no sistema estadual de meio ambiente implementadas pelas Leis Delegadas nº 62, 73, 79,83 e 105. Nessa época começa a integração dos processos de licenciamento ambiental, que envolviam atos isolados da FEAM, IGAM e do IEF; bem como a desconcentração ou regionalização do mesmo, que era todo analisado na capital. A Lei Delegada nº 73, de 29 de janeiro de 2003 dispôs sobre a nova estrutura orgânica da FEAM, representada no organograma da figura 4 e o Decreto 43.370 de 05 de junho de 2003 aprovou o estatuto com as competências da Fundação.

Pelo menos na legislação, a finalidade e as competências da FEAM não se alteraram em relação àquelas de 1998, conforme a letra do Decreto 43.370, que nesse ponto é

a mesma do Decreto 38.489. Entretanto, efetivamente, suas competências vão se alterando, levando, como será percebido na fala dos entrevistados, à necessidade de sua reinvenção, o que começa lá atrás, como já exposto, com a criação da SEMAD e a perda de seu status de órgão ambiental do Estado. Pelo organograma (fig.4), nota-se que a Diretoria de Qualidade Ambiental não mais existe.

Figura 4- Organograma FEAM: Lei Delegada n.º 73, de 29 /01/2003 e Decreto nº 43.370, de 05/06/2003



Fonte: Minas Gerais (2003). Elaboração própria.

Um tema que de acordo com os documentos analisados é patente nos planos de ação e programas da FEAM nesse período é o fortalecimento da ação local e regional da política ambiental em Minas. Nesse ponto, pensava-se na municipalização das atividades de fiscalização que ficariam a cargo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Ambiental

(CODEMA's) e Secretarias Municipais de Meio Ambiente a serem criadas em municípios com mais de 100 mil habitantes e, na regionalização das atividades da FEAM pela criação de representações regionais do órgão (FJP, 1998).

A municipalização consistiria em uma descentralização administrativa, pois como esclarecido por Medauar (2008), ocorre nesse caso, a transferência de poderes de decisão em matérias determinadas a entes que possuem personalidade jurídica própria, no caso, do Estado para o Município. Em se tratando das vantagens que a descentralização carrega, a municipalização permitiria, principalmente, decisões mais próximas de onde os fatos ocorrem e conseqüentemente, mais eficientes como informam Bresser-Pereira e Motta (2004), Mintzberg (2011), e Oliveira (2013).

Como o que tudo indica, a ideia de municipalização não vingou, mas a de regionalização ou de desconcentração foi em frente. O Entrevistado D aponta fatos que dificultavam a municipalização:

Nós tínhamos feito um projeto no começo dos anos 2000. Para incentivar a municipalização aqui no estado, só que nós fizemos um trabalho, porque as pessoas falam, eu quero ter o licenciamento, mas não tem base econômica para custear uma equipe. Porque para eu ter um licenciamento eu preciso de uma equipe. Então não adianta o município, que tem uma empresa. Ele vai licenciar aquela empresa, depois como é que ele vai pagar aquilo? Então a gente fez uma análise e a gente viu que dos doze municípios que nós achamos que tinham base econômica, a resposta foi muito baixa, porque em muitos casos, o Prefeito não queria assumir aquilo por que daria um desgaste político para ele, e por aí (ENTREVISTADO D).

A tentativa de municipalização ou descentralização também foi comentada pelo Entrevistado A:

Na verdade, é um processo que começou dentro do PROGRAMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, na sua fase II, teve um projeto de desenvolvimento institucional, onde se apontava para a necessidade de descentralização. Só que, no percurso, nem todos os municípios estavam aptos para receber o processo de licenciamento, e avaliou-se que essa política não iria dar certo. Então o SISEMA partiu para a desconcentração, ou seja, para a regionalização das suas atividades (ENTREVISTADO A).

Tanto a integração do processo de licenciamento como a desconcentração da tomada de decisão em relação ao mesmo encontram justificativas como: a democratização da

decisão, visto que essa estaria mais próxima aos locais dos empreendimentos, bem como a eficiência, uma vez que trariam mais celeridade na análise do processo, o mesmo que o previsto para a municipalização. Essas justificativas são percebidas na fala dos entrevistados:

É, o projeto foi delineado a partir de 2003, dentro do Programa Nacional do Meio Ambiente, PNMA, em meados de 2004 começou a definição de SUPRAM's, como é que seriam, houve a decisão política de desconcentrar, ou seja, regionalizar o SISEMA, não é descentralização, o pessoal faz muita confusão, descentralizar é passar para o município, pra outra instância federativa, e no caso houve foi a regionalização e a idéia era levar o licenciamento mais perto dos empreendimentos e das regiões. É o Estado que conduz o processo. Mas foi uma forma um pouco de agilizar, porque certamente um órgão centralizado ele tem muito mais dificuldade de locomoção, de cobrir um Estado do tamanho de Minas Gerais. A regionalização atendeu isso, você cria grupos técnicos e instâncias decisórias como os COPAM's, as URC's, que são os "COPAM's regionais" para julgamento dos processos, do ponto de vista regional, então os empreendimentos não tem mais que se deslocar até Belo Horizonte para fazer o seu processo de licenciamento, então isso facilitou e agilizou em muito o processo de análise dos empreendimentos, mas também de fiscalização e maior controle. Esse foi um aspecto bem positivo (ENTREVISTADO A).

Pela fala do Entrevistado D, outras razões também impulsionam esse processo de desconcentração e regionalização:

O sistema aqui de Minas sempre foi um sistema de vanguarda, mas, poxa, foi criado no final dos anos 70. Apesar dele ter tido alguns melhoramentos, ele era todo centralizado em Belo Horizonte. Todo. Então você imagina, qualquer decisão aqui, não do IEF nos desmatamentos, mas da licença ambiental, que é a principal peça, tudo era tomado em Belo Horizonte. Eu fiz um levantamento na época, 95% de todos os conselheiros que o COPAM já teve eram de Belo Horizonte. E os poucos que não eram de Belo Horizonte, eram, ou da região metropolitana, ou de muito próximo de Belo Horizonte. Porque o COPAM, as reuniões eram aqui. Tem um custo você vir para cá, então, as organizações eram sempre aqui. Então era tudo muito centralizado aqui. E foi uma época em que eu estava afastado, fazendo o meu doutorado, e eu fazia muitos treinamentos pelo CREA, e comecei a ouvir no interior do Estado várias reclamações, até acusações que me doíam muito. "Ah, no sistema do Copam, tem muita corrupção". Por quê? Por que tem corrupção? "Ah, só consultoria de Belo Horizonte que é contratada. Nossas consultorias aqui no interior, a gente não consegue nada". E aquilo foi me incomodando, E aí eu tive um *insight* que foi o seguinte. Com as reuniões acontecendo aqui, as empresas de consultorias de Belo Horizonte iam para as reuniões e lá elas faziam os seus contatos. O pessoal do interior não conseguia concorrer com as consultorias daqui. Porque tem um custo se deslocar. Então, eu realmente vi que o modelo facilitava o mercado de Belo Horizonte. E depois, começaram a vir muitas denúncias, também, contra os conselheiros. E aí, o Secretário até uma época fez uma Portaria. Porque, os conselheiros, o que a gente descobriu? Que quase todos os conselheiros estavam tendo empresas de consultoria. E aí, não podia ter consultoria, aí

vinha denúncia. Ah, a consultoria não era do conselheiro, mas era do irmão. E aí, começou a criar uma situação, que o conselheiro, chegava na hora de julgar, ele dizia o seguinte: ah, eu vou me retirar da mesa porque eu tenho interesse nesse processo. Olha, ainda que ele se retirasse da mesa, havia suplente dele que podia votar contra, sabe? Era um constrangimento, e a gente começou a ver, e depois também, assim, estava com uma dúzia de cabeças iluminadas. Belo Horizonte tomava a decisão para tudo e o pessoal do interior reclamando demais. Sem contar no custo disso, porque as reuniões das câmaras, eram reuniões que às vezes iam até 8, 10 horas da noite. Às vezes tinha um processo, por exemplo, de Montes Claros. E aí, o pessoal vinha, ficava tarde da noite, e a reunião era interrompida e o processo não era julgado. Eu me lembro que a gente tentou fazer igual até o Tribunal do Trabalho, que tinha horário. O horário desse processo é de meia hora. Se não for julgado, bate em diligência ou nomeia relator. Mas também o pessoal do interior ficava reclamando, e com razão, que não havia participação (ENTREVISTADO D).

O COPAM, que nasce com uma ideia de caráter participativo acabou por revelar-se uma entidade bastante centralizadora que não contribuía para uma atuação verdadeiramente eficiente e adequada no âmbito estadual, uma vez concentrada em Belo Horizonte, incorrendo no risco indicado por White (1948, *apud* DENHARDT, 2012) de decisões “arbitrárias” e “caprichosas”.

No Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007, em se tratando da área ambiental, dois eram os Projetos Estruturadores: o Gestão Ambiental MG Século XXI e o Programa de revitalização e desenvolvimento sustentável da bacia hidrográfica do Rio São Francisco. O primeiro, mais especificamente, está relacionado com as questões deste trabalho. O objetivo desse programa era:

Intensificar a atuação do governo na gestão ambiental modernizando os mecanismos de comando e controle, promovendo o desenvolvimento sustentável do estado, tendo como pontos fundamentais a gestão de recursos hídricos, a melhoria da qualidade ambiental, a conservação da biodiversidade e desenvolvimento florestal (MINAS GERAIS, 2004, p.49).

Para alcançar o objetivo acima, dentre as ações propostas estavam: a descentralização da gestão ambiental, o fortalecimento institucional, um sistema integrado de gestão ambiental, uma máxima integração de órgãos e entidades na execução da política ambiental e, em se tratando do licenciamento ambiental, previa sua desburocratização, simplificação e agilização, culminando com a redução dos custos destes processos (MINAS GERAIS, 2004).

O fato de um programa estar classificado como Projeto Estruturador mostra sua relevância para o Governo da época. Segundo o PPAG 2004-2007, um Projeto Estruturador é conceituado como:

Os projetos estruturadores são concebidos para transformar em realidade a Visão de Futuro, consubstanciada na Orientação Estratégica do Governo presente no PMDI, por meio de ações concretas e resultados efetivos, visíveis e quantificáveis. Os projetos estruturadores não correspondem a tudo o que o Governo fará, mas devem imprimir, de maneira inequívoca, a marca de suas realizações. A carteira de projetos estruturadores deve ter “poder de arraste” de outras iniciativas públicas e privadas, capazes de multiplicar seus efeitos, bem como de mobilizar a sociedade para a construção compartilhada do futuro desejado. Por seu caráter estratégico e função de “alavancagem” de um conjunto de iniciativas, o projeto estruturador deve ser submetido a um processo de gerenciamento intensivo e diferenciado das demais atividades. Do seu sucesso dependem a viabilização de diversos outros projetos, a concretização da Visão de Futuro do Governo e a capacidade de mobilização de recursos públicos e privados alocados em atividades estruturantes, geradoras de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2004).

Foi questionado ao Entrevistado B se o licenciamento ambiental era uma prioridade do Governo, e a resposta revela motivos para que esse fizesse parte de um Projeto Estruturador:

Era prioridade, prioridade zero. Porque o licenciamento é passo inicial para que você instale uma indústria. Para eu instalar uma indústria, eu preciso de uma licença de operação. Para ter a licença de operação ela tem uma série de procedimentos dependendo do tipo de Classe que você tem que atender, então assim, da Classe 1 até a Classe 4, são os empreendimentos mais complexos[...] Você tem uma série de documentos que precisam ser apresentados pra poder fazer a liberação. Por que isso aconteceu? Porque na época o Governo estava reestruturando as finanças do Estado e umas das coisas que ele fez para a reorganização das finanças, foi conseguir empréstimos no exterior. Então, empréstimo junto ao Banco Mundial, JBIC, todas essas grandes agências de fomento internacionais financiavam o Estado. Uma das coisas que o Banco Mundial faz que é bem legal, é o do e-business. É um relatório mostrando a efetividade de negócios, ou seja, em quanto tempo você demora para abrir uma empresa, tirar uma licença, a faz um comparativo do mundo inteiro. Como isso era interessante para o Banco Mundial ele colocou como condicionantes da liberação dos recursos que Minas Gerais melhorasse uma série de indicadores. Entre eles, o relacionado ao licenciamento ambiental. Então gente monitorava? Como que estava o prazo de concessão de licenciamento Classes 3,4,5 e prazo das Classes 6 e 7. Se não me engano era isso mesmo. Mas então a gente analisava esses dois indicadores, por regional. A ênfase era muita dada em cima desse tipo de controle. As equipes eram avaliadas. O Sistema de Meio Ambiente passou a ser avaliado. Tanto pelo Banco Mundial com indicadores que eram os condicionantes da liberação do financiamento, quanto dos Acordos de

Resultado. Assim, foi uma amarração de instrumentos que foram feitos com base nos indicadores pensando na efetividade da política pública e na valorização do servidor. Foi um pacote de medidas que a gente analisava na época. Então quando você pergunta: por que isso foi feito no Meio Ambiente? Por conta dessa amarração como um todo (ENTREVISTADO B).

No PPAG desse período, a FEAM era responsável pelo Programa Melhoria da Qualidade Ambiental, que não era um projeto estruturador, cujo objetivo era “aprimorar e implementar os instrumentos de gestão, definindo e medindo indicadores de qualidade ambiental” (MINAS GERAIS, 2004, p. 249). Dentre as ações a serem executadas pela Fundação estavam o fomento a parcerias; licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental; e, comunicação, educação e extensão ambiental (MINAS GERAIS, 2004).

De acordo com Carvalho, Lott e Grego (2009), de forma progressiva, a partir de 2003, teve início um processo de desconcentração do COPAM por meio da criação de sete Unidades Regionais Colegiadas. Segundo os autores, a integração dos procedimentos referentes à regularização ambiental junto à melhoria dos índices de eficiência nas atividades de licenciamento e fiscalização seria o pressuposto maior da desconcentração das funções administrativas do Estado. Essa desconcentração certamente encontrou resistências por parte de determinados grupos, como relata o Entrevistado D, se referindo ao processo de desenvolvimento da regionalização:

O Secretário achou interessante a ideia, e foi um processo que eu considero muito interessante porque SEMAD junto com a FEAM, IEF, IGAM, a gente rodou este estado inteiro. Foram feitas 14 audiências em várias regiões e a gente teve descobertas incríveis, eu pelo menos. Quando eu descobri que no sul de Minas eles tinham mais de 100 unidades de ensino superior, quase caí para trás. Foram cadastradas eu acho que 120 unidades de ensino superior no sul de Minas. Então assim, o pessoal ficou super interessado em participar, então a questão ambiental saiu de Belo Horizonte e vou te dizer uma coisa. Quase todo mundo foi contra. As ONG's foram contra, a FIEMG foi contra, as entidades, todo mundo foi contra. Porque estava descentralizando poder. As ONG's aqui de Belo Horizonte, que sempre tiveram o monopólio de decidir tudo em nome do meio ambiente, e o tanto de ONG que tem no interior do Estado? Mas ouvi coisas assim. O único lugar que nós tivemos problema de não ter ONG ambientalista foi no noroeste de Minas, lá foi uma dificuldade para achar uma ONG ambientalista. Eu lembro que em uma reunião com as ONG's ambientalistas do Sul de Minas, apareceram umas 20. Então foi muito interessante e depois a gente fez treinamento demais. O pessoal critica muito, eu considero um dos grandes projetos, acho que foi um negócio sensacional. Agora, uma coisa é você ter um bom projeto e outra coisa é a operação desse projeto. Eu acho que o projeto é legal, o projeto foi bem implantado, só que ele não foi bem operado (ENTREVISTADO D).

A Resolução SEMAD nº 146, de 05 de junho de 2003, substituída em 2005 pela Resolução nº 390, de 11 de agosto de 2005, foi publicada com a finalidade de normalizar tais modificações e estabeleceu normas para a integração dos processos de licenciamento ambiental, de outorga de direito de uso de recursos hídricos e de autorização para exploração florestal. A resolução de 2005, segundo Carvalho, Lott e Grego (2009):

[...] fixou os parâmetros para a articulação vinculativa entre as atribuições imanentes ao processamento unificado das licenças ambientais, das autorizações para exploração florestal e das outorgas do direito de uso de recursos hídricos, e, depois, também das autorizações ambientais de funcionamento (CARVALHO, LOTT e GREGO, 2009, p. 13).

O texto da Resolução 390, de 11 de agosto de 2005, traz a integração da regularização ambiental em Minas:

Art. 1º - O Licenciamento Ambiental, a Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos e a Autorização para a Exploração Florestal – APEF, a que se referem, respectivamente, a Lei n.º 7.772 de 8 de setembro de 1980, regulamentada pelo Decreto n.º 39.424, de 5 de fevereiro de 1998, a Lei n.º 13.199, de 29 de janeiro de 1999, regulamentada pelo Decreto n.º 41.578 de 08 de março de 2001 e a Lei n.º 14.309, de 19 de junho de 2002 e a Autorização Ambiental de Funcionamento, prevista na Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004, serão integrados em processo único de regularização ambiental, iniciado e concluído na Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, no Instituto Estadual de Florestas – IEF, no Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, ou nas estruturas de apoio às unidades regionais do COPAM, nos termos desta Resolução. (MINAS GERAIS, 2005).

Sobre a necessidade de integração dos procedimentos de regularização ambiental, ou as justificativas para essa integração, diz o Entrevistado A que:

Houve um projeto e esse projeto remetia a uma análise integrada de processos, houve essa tentativa. Porque o diagnóstico feito no PNMA é que, o processo era demorado, era muito custoso porque você tinha três instâncias para decisão. Então, muitas vezes o processo de licenciamento era na FEAM, outorga no IGAM e autorizações diversas, de exploração florestal no IEF. Isso fazia com que o tempo de análise não fosse concomitante. Então o que se buscou na integração de processos foi justamente criar uma unicidade no processo, torná-lo mais coeso, mais racional e mais ágil. Então as SUPRAM's foram recebendo essas atribuições. E aí técnicos do IEF, e técnicos do IGAM, técnicos da FEAM foram transferidos para as SUPRAM's para que eles executassem nas SUPRAM's aquelas atribuições que eram dos órgãos (ENTREVISTADO A).

O Entrevistado B também discorre sobre a regionalização e a integração, que ele, enquanto gestor entende como sendo seus objetivos “reduzir o prazo de licenciamento, aumentar a efetividade e estimular o desenvolvimento econômico”:

Como foi pensado isso: você teve que desconcentrar o licenciamento de Belo Horizonte para as regionais. Então, foi uma desconcentração de poder. Da FEAM e dos institutos aqui em Belo Horizonte para a área regional. Nesse primeiro momento você tinha o Superintendente e um grupo de pessoas, que a gente chamava de grupo multidisciplinar, onde eu tinha profissionais que às vezes eram servidores efetivos, ou seja, o IEF tinha o escritório regional, então no começo funciona nos escritórios regionais do IEF. Às vezes eram pessoas do IEF, às vezes da FEAM que tinham um parente no interior e que quiseram nesse primeiro momento ir para o interior. O IGAM a mesma coisa, ele tinha só uma unidade em Montes Claros [...] Tinham algumas pessoas no interior, então elas foram pra lá, mas o grosso dessas pessoas eram contratadas. Fizemos um processo muito grande de contratação. De contrato administrativo. Era um contrato precário que era feito na época, mas como o licenciamento ambiental entrou na legislação do Estado permitindo essa contratação, vamos colocar assim, por emergência, você tinha o licenciamento ambiental, saúde, educação, você podia fazer esse tipo de contratação. [...]. Esse grupo multidisciplinar dava um parecer do licenciamento que não era de uma única pessoa, era de um grupo. Então ia fazer o licenciamento classe 4 para uma indústria de celulose, então pegava profissionais com formação próxima do que era necessário pra dar o parecer, eles em conjunto analisavam o termo, então um relacionado à água, um relacionado ao licenciamento em si, um relacionado à floresta, elas davam o licenciamento e esse parecer ia pro COPAM regional. Aqui em Belo Horizonte, todo esse processo para o Estado inteiro era feito só pela FEAM, no COPAM de BH. Quando você levou isso para as regiões, você deixou o processo mais próximo inclusive por conta das questões sociais. Então as pessoas da região, conheciam os projetos e sabiam das necessidades. Os pareceres ficavam mais próximos do que era efetivamente necessário, o acompanhamento das medidas compensativas ficou mais eficiente e a celeridade aumentou muito (ENTREVISTADO B).

Assim, resumindo, nesse período de 2003 a 2006, o processo de integração dos procedimentos referentes ao licenciamento ambiental feitos pela FEAM, IEF e IGAM, vai sendo estruturado. As Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAM's) são criadas, e irão assumir a análise do licenciamento. Ocorre também a regionalização das decisões referentes a esse licenciamento, através das Unidades Regionais Colegiadas (URC'S), os denominados “Copanzinhos”. Nesse período também a FEAM, vai se afastando cada vez mais do licenciamento ambiental e buscando se firmar em outras atividades. Sobre a instalação das unidades colegiadas e do momento pelo qual passava a FEAM, o Entrevistado D relata:

Aí começou num processo bem gradativo. Naquela época ainda não tinha autorização ambiental de funcionamento, que ela é de 2004. Ele poderia dar autorização ambiental de funcionamento e ele poderia dar licença, primeiro só poderia dar licença 3 e 4. Só depois, que ele estava bem treinado, que ele tinha um reconhecimento que ele passou a dar a licença 5 e 6. Então o pessoal foi muito treinando, foram formadas equipes, foi dada oportunidade dos órgãos para as pessoas que queriam ir para o interior. Claro, umas tiveram desenvolvimento melhor do que as outras. Eu eu me lembro que Triângulo Mineiro e sul de Minas eram as que tiveram melhor desempenho, mas era tudo uma questão de processo. Só que, ao longo do curso, começou a haver desvirtuamento. Eu eu lembro que eu voltei para a FEAM em 2007, e aí já foi uma proposta de uma nova FEAM. (ENTREVISTADO D).

O impacto que essa nova dinâmica causou à FEAM também é retratado pelo Entrevistado A:

Só que esse processo ele se deu, não sob a coordenação da FEAM, por exemplo, mas pela coordenação da própria SEMAD. Então as superintendências criadas, elas subordinadas à SEMAD, elas passaram, aí vieram concursos para suprir as vagas necessárias, e com a criação das SUPRAM's, que poderiam muito bem terem sido incorporadas à FEAM, que era a gestora do licenciamento ambiental, que era o órgão de licenciamento ambiental no Estado, essas atribuições foram repassadas para a SEMAD, gradativamente. Consequentemente, houve um esvaziamento da FEAM, de suas atribuições e de seu corpo técnico. Uma parte dos técnicos da FEAM foram transferidos para as SUPRAM's. E, com essa perda de atribuição, certamente o impacto foi muito grande para a FEAM no ponto de vista das suas atribuições. E ela foi obrigada nesse sentido a se redirecionar em termos dos seus objetivos. É onde entra a ênfase maior na questão do monitoramento, de áreas degradadas, contaminadas, de poluição do ar, do lançamento de efluentes industriais e minerários, gestão de barragens, resíduos sólidos urbanos. Então a FEAM passou a concentrar a sua atuação nessa área, deixando o licenciamento de lado, que foi assumido pela SEMAD (ENTREVISTADO A).

Ao entrevistado A foi perguntado se o fato de a FEAM ir perdendo de forma gradativa o licenciamento era porque ela não estava dando conta do mesmo:

Dava, o problema não é esse. É que a FEAM como todo órgão ambiental é muito criticado pelos empresários, por todo mundo. A FEAM sempre foi referência na área de licenciamento ambiental. Muitas vezes originou leis estaduais com influência em leis nacionais. E houve um movimento muito forte, durante o período, dos empresários que reclamavam da FEAM. Rigor excessivo e muito mais. E aí vislumbrou-se no processo de regionalização. A partir do momento que se toma a decisão, vislumbrou-se também a possibilidade de não ser mais a FEAM a conduzir mais esse processo. Então as SUPRAM's ficaram subordinadas a SEMAD por decisão política. Poderia ter sido subordinada a própria FEAM. Mas quem também estava na FEAM nessa época, já pensava a FEAM como uma instituição de terceira geração. Mais normativa e de controle que propriamente de licenciamento. Então

criar leis, desenvolver projetos, estudos que fizessem a melhoria dos processos produtivos. Então, a FEAM mesmo foi caminhando para outro lado, até por opção (ENTREVISTADO A).

A integração dos procedimentos do licenciamento ambiental bem como a desconcentração através da criação das URC's e das SUPRAM's regionais podem ser justificadas no sentido de serem medidas que podem trazer mais eficiência e eficácia ao tratamento da questão ambiental no Estado e com certeza foram tomadas com base nas mesmas, mas mais uma vez, o ambiente e o contexto têm um peso grande na decisão por esses arranjos organizacionais. Duas ideias que não encontram apoio ou sustentação, quais sejam a criação de um órgão único de execução da política ambiental e a municipalização, acabam de certa forma sendo “adaptadas” para uma integração dos procedimentos do licenciamento entre FEAM, IEF e IGAM, e para a regionalização por meio das URC's e COPAM's.

O ambiente (de crise econômico-financeira; na política, com o choque de gestão; e a imposição de medidas de entidades de fomento internacionais que impõem melhoria em certos indicadores para a concessão de financiamentos,) força sobremaneira uma reorganização do sistema estadual de meio ambiente, que vê na integração e regionalização do licenciamento uma maneira de torná-lo mais célere e eficiente.

Para a FEAM, como percebido no relato dos entrevistados, foi um período em que a entidade foi se afastando, ou foi afastada, cada dia mais do licenciamento ambiental. Ao que parece, por questões políticas de um lado, com a SEMAD assumindo o status de órgão ambiental do Estado. Por outro, por um entendimento de seus próprios líderes de que, por sua capacidade técnica e excelência, a Fundação deveria assumir um novo caminho, o da “Nova FEAM”. Encerra-se essa seção com os dizeres do Entrevistado D, sobre o que seria essa nova fase:

A ideia era que a FEAM não fizesse mais o licenciamento. Porque a gente precisava avançar em outras questões, então a ideia era a seguinte, que a FEAM pela grande capacidade instalada que ela tinha, grande conhecimento, inspiramos no modelo francês. A gente tinha um convênio com a ADEME (*Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie*). No vocabulário atual, a FEAM seria *coach*, a referência. Como ADEME é na França. Ela é referência, ela dá treinamento. A ideia inicial era que nós tivéssemos a FEAM nas regionais que seriam assim orientadas tecnicamente pela FEAM, administrativamente pela SEMAD. Complexo, modelo talvez avançado demais para a realidade brasileira. Bom, mas a ideia foi essa. A ADEME era assim, eles fizeram uma reforma na França onde o licenciamento é feito

pelos órgãos licenciadores, mas quem é a referência é a ADEME. Quem faz pesquisa, quem avança no conhecimento, seja em modelos gerenciais ou trabalhos técnicos, etc. Por exemplo, eu tenho que instalar um incinerador, como quiseram, lá em Unaí. Lá na equipe de Unaí não tem ninguém preparado para isso e nem tem sentido ter porque se lá tiver um incinerador não vai ter outro. Quem é então que vai suportar tecnicamente isso? A FEAM. Aconteceu outro, em Curvelo, então eu venho na FEAM. Então eu tenho na FEAM técnicos super especializados, que não vão só dar treinamento, mas que vão suportar tecnicamente quando aparecer uma coisa nova. E se não tiver na FEAM, eu vou buscar quem tenha no Brasil ou fora do Brasil. Eu não licencio. E outra coisa, às vezes o pessoal falava assim: “aqui tem um processo difícil vou mandar para aí”. Não eu vou aí te ajudar fazer. Vou fazer com você para você aprender. Então era dar suporte para ele. Ele fazia a análise, a equipe dele, com gente da FEAM. Então, a FEAM seria referência (ENTREVISTADO D).

A partir de 2006, novas alterações acontecem: novo mandato do mesmo Governador e novo dirigente na SEMAD implicando em uma nova reestruturação no sistema estadual de meio ambiente, que é o que mostrará a próxima seção.

3.4 Período de 2007 a 2011: Alterações na estrutura da FEAM a partir da publicação da Lei Delegada 112 (Reforma Administrativa do Estado) e da Lei Delegada 125 (Instituiu o SISEMA)

Outra etapa de modificações tem início em 25 de janeiro de 2007, quando é publicada a Lei Delegada 112 que trata da Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Na mesma data, são publicadas as Leis Delegadas 125, 156, 157, 158 e 178, referentes ao SISEMA e seus integrantes. A Lei Delegada nº 125, de 25 de janeiro de 2007 institui o SISEMA, que, efetivamente, já existia:

Art. 7º Fica instituído o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SISEMA, com a finalidade de harmonizar as medidas emanadas do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, criado pela Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, por meio da articulação coordenada dos órgãos e das entidades que os integram.

§ 1º Integram o SISEMA:

- I - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD;
- II - o Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM;
- III - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH;
- IV - a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM;
- V - o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM;
- VI - o Instituto Estadual de Florestas - IEF;

- VII - os núcleos de gestão ambiental das secretarias de Estado integrantes do COPAM;
- VIII - a Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais;
- IX - os comitês de bacias hidrográficas;
- X - as agências de bacias hidrográficas. (MINAS GERAIS, 2007b).

Segundo Carvalho, Lott e Grego (2009), em se tratando do desenho institucional das entidades integrantes do SISEMA (FEAM, IEF e IGAM), as modificações se deram no sentido de alinhar suas estruturas com os Projetos Estruturadores da área ambiental. Em relação às atividades concernentes ao processo de regularização ambiental, essas entidades deixaram de exercer papel operacional, que passou a ser feito pela SEMAD, por meio das SUPRAMs (Superintendências Regionais de Meio Ambiente), e passaram a exercer um papel de referência jurídica e técnico-científica. De acordo com DiMaggio e Powell (2005), mudanças organizacionais podem ocorrer na arena governamental devido a imposição do Estado, assim o isomorfismo coercitivo aparece na adequação do SISEMA aos Projetos Estruturadores, garantido legitimidade e recursos, o que segundo Meyer e Rowan (1997) são objetivos da incorporação de regras racionais institucionalizadas.

A Lei Delegada nº 156, de 25 de janeiro de 2007 alterou a Lei Delegada nº 73, de 29 de janeiro de 2003, que dispunha sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Estadual do Meio Ambiente e o Decreto 44.819 de 29 de maio de 2008 definiu suas competências, conforme mostra o quadro 8.

Quadro 8- Finalidade e Competências da FEAM em 2008

| Decreto nº 44.819, de 29/05/2008 | |
|----------------------------------|--|
| Finalidade | Art. 5º A FEAM tem por finalidade executar a política de proteção, conservação e melhoria da qualidade ambiental, no que concerne à gestão do ar, do solo e dos resíduos sólidos, bem como a prevenção e a correção da poluição ou da degradação ambiental provocada pelas atividades industriais, minerárias e de infra-estrutura, promover e realizar ações, projetos e programas de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias ambientais, e apoiar tecnicamente as instituições do SISEMA, visando à preservação e à melhoria da qualidade ambiental do Estado |
| Competência | <p>I - pesquisar, diagnosticar e monitorar a qualidade ambiental;</p> <p>II - contribuir para a gestão ambiental do Estado por meio do desenvolvimento e aplicação de instrumentos de gestão no âmbito do SISEMA e do SISNAMA;</p> <p>III - fomentar, coordenar e desenvolver programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e cenários ambientais; IV - desenvolver pesquisas e estudos para elaboração de normas, padrões, procedimentos, bem como prestar serviços técnicos destinados a prevenir e corrigir a poluição ou a degradação ambiental;</p> <p>V - desenvolver atividades informativas e educativas, visando à divulgação dos aspectos relacionados à preservação e à melhoria da qualidade ambiental; VI - apoiar os municípios na implantação e no desenvolvimento de sistemas de gestão destinados à preservação e à melhoria da qualidade ambiental, em articulação com a Diretoria de Articulação Institucional da SEMAD; VII - fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental, aplicando penalidades e demais sanções administrativas previstas em lei; VIII - aplicar a sanção de suspensão de atividades a que se refere o § 9º do art. 16 da Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, podendo firmar termo de ajustamento de conduta, contendo as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização;</p> <p>IX - determinar, por intermédio de seus servidores previamente credenciados, em caso de grave e iminente risco para vidas humanas, para o meio ambiente ou para os recursos econômicos do Estado, medidas emergenciais e a suspensão ou redução de atividades durante o período necessário para a supressão do risco;</p> <p>X - promover a arrecadação, a cobrança e a execução de créditos não tributários e emolumentos decorrentes de suas atividades;</p> <p>XI - firmar Termo de Compromisso com infrator para fins do disposto no art. 17 da Lei nº. 7.772, de 1980, exceto nos casos de autuação por instalar ou operar sem a licença ambiental competente ou, quando for o caso, por operar sem a Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF;</p> <p>XII - processar as defesas interpostas quanto à autuação efetuada por seus servidores credenciados, bem como a aplicação de penalidades e sanções previstas na legislação;</p> <p>XIII - executar as ações de atendimento a situações de emergência ambiental, em articulação com instituições públicas e privadas;</p> <p>XIV - atuar junto ao COPAM como órgão seccional de apoio, nas matérias de sua área de atuação; e XV - estabelecer cooperação técnica, financeira e institucional com organismos nacionais e estrangeiros, visando a prevenir e corrigir a poluição ou degradação ambiental, com a interveniência da SEMAD.</p> |

Fonte: Minas Gerais (2008). Elaboração própria.

Assim, sua finalidade e competência vão se alterando no texto da lei, indo em direção ao que foi denominado a “Nova FEAM”. Pela leitura da finalidade, fica claro que agora seu papel é de apoio ao SISEMA, desenvolvendo ações, projetos e programas de

pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias ambientais, o que de fato já vinha acontecendo.

Outra medida no sentido de integração do SISEMA, foi a união de suas entidades componentes em um mesmo endereço com o propósito de “facilitar os processos de licenciamento e estimular os trabalhos de acordo com as normas ambientais” (CARVALHO, LOTT e GREGO, 2009, p. 14). Segundo os autores, tal medida representava para o Estado:

[...] a integração das ações de proteção ao meio ambiente das três agendas, além de permitir a unificação e racionalização de suas áreas meio e o compartilhamento de recursos materiais, humanos e financeiros entre SEMAD, FEAM, IGAM e IEF. O intuito desta integração foi compartilhar os recursos, sem descaracterizar as instituições, promovendo a cultura sistêmica e integrada, sem a perda da identidade das instituições (CARVALHO; LOTT; GREGO, 2009, p. 14-15).

A pretendida “cultura sistêmica e integrada” não teria acontecido. Sobre essa integração física citada acima, o Entrevistado D relata como teria acontecido:

Depois, tinha um problema físico também. Porque o IEF funcionava lá na rua Paracatu. A FEAM, como ela era Secretaria Executiva do COPAM, ela sempre ficou junto da SEMAD, ela nunca separou da SEMAD. A FEAM ficava com a SEMAD na Prudente de Moraes. E, é até uma curiosidade. O pessoal do IGAM, quando veio para a Secretaria veio com o nome de IGAM, né? Aquele prédio é do IGAM, da Prudente de Moraes, e eles foram expulsos de lá. E eles tiveram que alugar o prédio na rua Santa Catarina. Então eles tinham uma mágoa muito grande disso também. Porque esse prédio é nosso, e nós não podemos ficar aí. E depois tinha um certo ciúme porque a FEAM ficava perto do Secretário, e evidentemente que essa proximidade facilitava muita coisa. Nós estávamos ali do lado do Secretário, qualquer coisa a gente subia um andar, e eles estavam distantes. Aí, eu falava isso para o Secretário. Secretário, eu acho que integração se faz é no elevador. Eu acho que o dia que a gente trabalhar, todos no mesmo lugar, as pessoas vão se conhecer, vão subir no elevador junto, vai quebrando esse gelo, elas vão criando laços, até para a gente saber o que é que o outro faz. E o Secretário realmente tinha essa ideia de ir para um lugar só. E aí, com o negócio do CREDIREAL e tudo, apareceu a oportunidade. Ele já estava procurando. Estudou vários prédios e tal e aí apareceu essa oportunidade do CREDIREAL. O IEF teve uma resistência muito grande, o IGAM, não. A FEAM também teve porque o pessoal da FEAM achava, “Deus me livre”, ir lá para o centro da cidade. Porque nós fomos lá para a rua Espírito Santo, não é? Claro, a Prudente de Moraes era mais chique, tinha um nível melhor, de restaurante, de acesso, estacionamento, o pessoal chiou muito para ir pra lá. Mas acabou indo todo mundo. O IEF chiou. E aí foi discutido não só a integração física (ENTREVISTADO D).

Conforme Carvalho, Lott e Grego (2009), até 1997, as entidades ambientais atuavam de forma descoordenada, desvinculados uns dos outros. Dessa forma, a remodelagem do SISEMA em 2007, para uma estrutura funcional integrada, encontrava justificativa na

[...] urgência de atuação dos órgãos e entidades integrantes de trabalharem por tarefas comuns e não por departamentos. Essa necessidade é clara nos principais instrumentos de política pública ambientais: a regularização ambiental (com a Análise Interdisciplinar), as fiscalizações ambientais, o zoneamento ecológico-econômico, o monitoramento, os sistemas ambientais e informação, o tratamento de denúncias, as avaliações ambientais e estudos ambientais, a atuação junto aos órgãos colegiados (CARVALHO, LOTT; GREGO, 2009, p.17)

Nesse redesenho, ocorreu a unificação das áreas administrativas da SEMAD, FEAM, IGAM e IEF. Foram centralizadas na Secretaria, na Subsecretaria de Inovação e Logística, as áreas de planejamento, orçamento, logística, compras e contratações, contabilidade, infra-estrutura, sistema de informações e transportes (CARVALHO, LOTT; GREGO, 2009).

O entrevistado A fala sobre as motivações para a centralização da área meio, que iam ao encontro de uma política administrativa de racionalização dos recursos do Estado como um todo:

Na verdade, em 2007 começou o processo, uma tentativa que foi feita de integração das áreas administrativas. Isso fez parte daqueles projetos do governo do Estado que foi chamado choque de gestão, que visava racionalizar a administração. Por exemplo, se nós fazemos parte do sistema estadual de meio ambiente para que você ter três RH's, para que você ter três gestões de patrimônio, para que você ter três gestões de inovação, de logística, por exemplo, que é veículos, computadores e tal. Então, tentou-se dar uma racionalidade na gestão dessa áreas meio, e concentrou tudo na SEMAD. Assim as casas perderam as suas estruturas administrativas. Elas passaram a ter um mínimo necessário para ter uma coordenação entre a área administrativa, agora centralizada na SEMAD, e o andamento das áreas fins das casas. Então basicamente as casas, FEAM, IEF e IGAM ficaram respectivamente com as áreas fins. Elas perderam a área administrativa, elas não geriam mais pessoal, patrimônio e tudo mais. Isso criou muito conflito.[...] A ideia era racionalizar os processos. O SISEMA, como o Subsecretário era muito próximo daquela gestão, o SISEMA se dispôs a ser o modelo. Assim como depois que criaram aquele negócio que centraliza as licitações. A ideia era centralizar do ponto de vista da racionalidade de recursos, da economia de recursos. Sempre houve muitos problemas. Licitação, tem que contar com a comissão de prestação, cada órgão tem a

sua, nem todo mundo compra de acordo com os mesmos critérios. O Estado começou a adotar determinadas práticas administrativas que levaram a essa racionalização dos processos. Se eu vou comprar material, se eu ganho na escala, então eu vou comprar material para todo mundo. Para isso, tem que ser feita uma gestão única. Aí veio essa ideia de centralizar, de se criar essa super área administrativa, de inovação, logística. O sistema de informação tinha que ser o sistema de informação para todo o SISEMA. Isso na concepção de um sistema estadual de meio ambiente.

O processo de integração ainda não estava consolidado pois ainda existiam brigas latentes por espaço e poder, como, por exemplo, a questão do local onde seriam instalados. Mesmo sem resolver tais entraves, estavam tentando implementar uma nova mudança, que de um lado fortalecia o sistema ou a Secretaria, mas de outro, enfraquecia as casas. Cada uma das casas com suas histórias, seus valores, seus símbolos. Esta mudança que se justificava pela frase do entrevistado como técnica é apenas uma decorrência do processo iniciado a partir da criação da Secretaria, consubstanciado através da operação das SUPRAM's. Na verdade, foi mais um passo do caminho tortuoso rumo à construção de uma “agência” integrada, que embora tenha sido uma inspiração no início do processo, posteriormente sofre resistência de todas as casas.

O Entrevistado C também comenta sobre a racionalização de recursos, em tom crítico:

Racionalizar os recursos administrativos! À medida que o Estado foi caminhando, o que a gente chamava de área meio, o Estado foi eliminando e foi terceirizando. E foi terceirizando, terceirizando, e aí ele acabou com os técnicos de nível médio, com a toda a parte administrativa. Ele já não contratava mais servidores para essa parte que é de fazer administração, economia, motoristas, serventes. Aí terceirizou. Foi o *boom* da terceirização, e para poder fazer uma legalização da terceirização, institui então uma empresa grande que praticamente ganhou todas as licitações. Que no Estado tem a maior parte das pessoas, faz até concurso. Não precisa contar quem que é. Mas ela começou então a fazer, inclusive, a contratação de técnicos. Aí pararam os concursos públicos. E aí como pararam os concursos públicos, então vamos juntar as áreas meio, fazer uma gestão das áreas meio para poder ser o modelo. Só que o modelo de gestão do SISEMA, é um modelo, assim, que eu falo que eu não sei onde vai dar isso (ENTREVISTADO C).

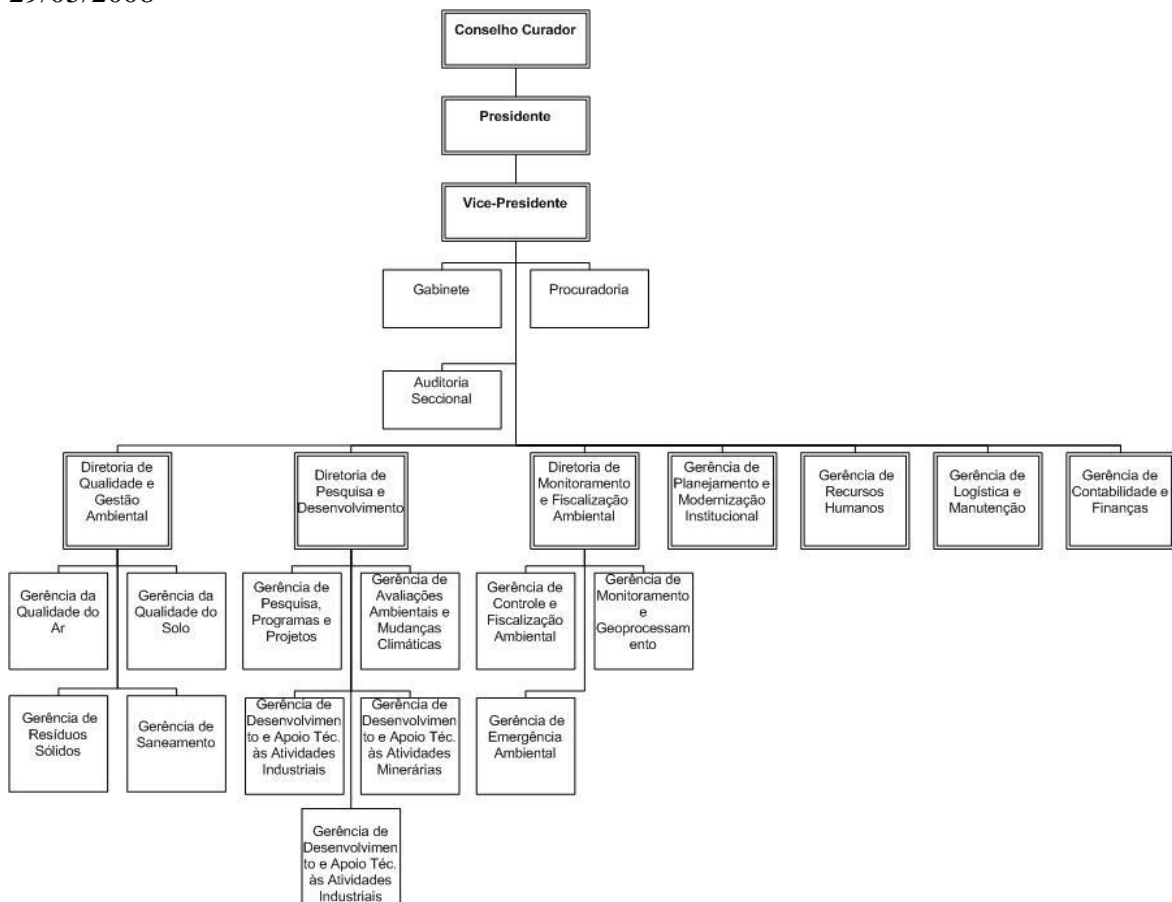
Assim, a integração das áreas administrativas tem como pressuposto as vantagens da centralização trazidas por Oliveira (2013): “melhor uso dos recursos humanos, materiais, equipamentos, tecnológicos e financeiros; maior uniformidade em termos de

processos técnicos e administrativos” além de permitir a realização de compras em larga escala (Bresser-Pereira e Motta, 2014) e facilitar a coordenação (Mintzberg 2011).

No organograma da FEAM (fig.5) nota-se que existem 4 gerências (Gerência de Planejamento e Modernização Institucional; Gerência de Recursos Humanos; Gerência de Logística e Manutenção; Gerência de Contabilidade e Finanças) que não estão diretamente vinculadas a alguma Diretoria. Tal situação está determinada no art. 6º, § 1º, do Decreto 44.819 de 28 de maio de 2008:

§ 1º As Gerências de Planejamento e Modernização Institucional, de Recursos Humanos, de Logística e Manutenção, e de Contabilidade e Finanças subordinam-se, administrativamente, à Direção Superior da FEAM e, tecnicamente, à Subsecretaria de Inovação e Logística do Sistema Estadual de Meio Ambiente e às unidades centrais do Sistema Central de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (MINAS GERAIS, 2008).

Figura 5 - Organograma FEAM: Lei Delegada 156 de 25/01/2007 e Decreto nº 44.819, de 29/05/2008



Fonte: Minas Gerais (2008). Elaboração própria.

Em relação a essa estrutura representada no organograma, chama a atenção o fato de existirem essas gerências desvinculadas de uma diretoria dentro da Fundação, que vista sem a leitura do Decreto soa de forma estranha. Pelas entrevistas, entretanto, as motivações para a escolha desse desenho começam a ser elucidadas. Sobre a decisão de união da área administrativa e da subordinação das gerências da área meio à Subsecretaria de Inovação e Logística da SEMAD o Entrevistado B diz:

Então para não ferir essa autonomia dos órgãos, você só tirou o principal. Você tirou o licenciamento de maneira oficial e passou ele pra SEMAD. E passou a área meio dos órgãos pra SEMAD. Só que você não tirou de maneira efetiva. O que aconteceu? A Lei Delegada subordinava os gerentes à Subsecretaria de Inovação e Logística. O que foi muito questionado à época, a gente tem muitos pareceres da Procuradoria. Mas os Superintendentes eram nomeados gerentes em cada uma das autarquias e fundações. Então o meu Superintendente de RH, ele também era o Gerente de RH do IEF, Gerente de RH do IGAM, Gerente de RH da FEAM. Uma nomeação conjunta com a delegação de competências dos dirigentes para eles. O Subsecretário coordenava essa integração toda. Com isso (...) trouxe 100% de toda a área meio para eles: contas, RH, logística, TI, tudo ficou embaixo da Subsecretaria de Inovação e Logística. A gente fez uma estruturação para que, como colegiado, tomássemos as decisões. Do colegiado participava o Secretário de Meio Ambiente, todos os dirigentes, o Subsecretário de Inovação e Logística e o (...) Subsecretário de Gestão Ambiental. Um conselho que definia o que seria prioridade. E o Subsecretário era responsável por fazer a execução do que era pertinente de área meio. Os dirigentes não perdiam autonomia, o Subsecretário tratava direto com eles. O Subsecretário era o diretor administrativo-financeiro das autarquias e fundações (ENTREVISTADO B).

O Entrevistado D fala dessa questão ocorrida em 2007, mas que efetivamente, embora no organograma existam as gerências, toda a área administrativa foi, inclusive fisicamente, para a SEMAD:

Aí em 2007, se pretende dar mais um passo na integração. Foi o grande projeto, o *Gran Finale*, criar a Agência Ambiental do Estado. Integrar os três órgãos em um só. Então, a SEMAD, ser o órgão político, de diretriz, muito o modelo do Ministério. E ter um órgão executivo, modelo de agência, com a FEAM, IEF e IGAM. E aí foi desenhado esse projeto. O Secretário era muito comedido, disse o seguinte: nós vamos por partes. Porque o IEF, era e é muito resistente a essa ideia. Então, ele falou que nós iríamos fazer por partes. A primeira integração que nós vamos fazer vai ser da área meio. Então, o (...), que vai ser o Subsecretário de Inovação e Logística, vai ficar responsável pela área meio. A FEAM, IEF e o IGAM vão perder suas áreas meio e elas vão todas ficar lá com o Subsecretário (ENTREVISTADO D).

E sobre a questão de as gerências ao menos no organograma estarem ainda na Fundação, o entrevistado completa:

Não, lá em 2007 se num saiu aí no papelzinho. Em 2007, todo o pessoal administrativo da FEAM foi pra SEMAD. Nos seis primeiros meses, foi todo mundo pra SEMAD. Toda a área administrativa e financeira, inclusive a área de logística. Era um projeto em construção, que o Secretário encampou de fazer a agência. Então ele falou, vamos por partes. Aí todas as áreas administrativas e financeiras foram. O pessoal dizia, embora eu não tenha certeza, que o IEF manteve uma lá em paralelo, sabe? Mas oficialmente, o IEF não teve mais diretor financeiro, nem a FEAM, nem o IGAM. Esses cargos foram extintos. Enfim, eles foram pra SEMAD. Tanto é que todo mundo da área meio foi e aí ele juntou também o pessoal jurídico. As assessorias jurídicas, em 2007. Foi área meio e assessoria jurídica. Aí ele falou, depois vai a fiscalização e depois vai o licenciamento, com a outorga, aos poucos. A primeira baixa, foi o jurídico. Não ficaram 3 meses juntos. Foram fisicamente. Saiu o jurídico lá do andar da FEAM, porque nós estávamos lá na Espírito Santo. O meu jurídico saiu lá do meu andar, o do IEF saiu, do IGAM, foi todo mundo lá para baixo, no mesmo andar da Secretaria, ficou lá perto do Subsecretário. Eles não ficaram 3 meses juntos. Brigaram, falaram que não ficavam, separaram, voltou cada um para sua casa. Então, foi a primeira baixa que não deu certo, foi a assessoria jurídica (ENTREVISTADO D).

A questão de a assessoria jurídica não ter conseguido trabalhar em conjunto pode indicar uma disputa de poder entre os assessores; entendimentos diversos sobre as questões que deveriam ser tratadas; e embora fossem indivíduos de uma mesma categoria profissional, da área jurídica, o que poderia sinalizar que seria tranquila a ação conjunta, mais uma vez, a força da cultura de cada uma das casas prevaleceu. E revela mais uma vez, a insistência em um arranjo que já nasce incompleto e conflituoso.

Volta e meia no desenvolvimento do SISEMA vem à tona a questão da criação de uma agência única, que nunca aconteceu. Pelo relato acima, o Entrevistado D diz que nesse período, em 2007, a estruturação de tal agência, por definição do dirigente máximo da SEMAD, iria ocorrer por “partes”. Visão parecida da situação, em relação à incompletude do processo, tem o entrevistado B:

A lei de 2007 foi menos agressiva do que a gente gostaria que ela tivesse sido. Eu estava num processo de transição, já tinha saído do Geraes, em 2006, eu cuidei da unificação e da mudança anterior da SEPLAG, porque a SEPLAG, não sei se você sabe, eram duas Secretarias, e depois unificou, e você tinha orçamento e planejamento separados, eu fiz um processo de unificação do processo de planejamento e do processo de orçamento. Nessa época o “professor” [...] queria que fizesse a mesma coisa com o IGAM, FEAM e IEF. A proposta nossa na época era que isso se transformasse numa

agência. Que levasse toda a política pública para a Secretaria, acabasse com as autarquias e fundações e transformasse elas todas em um único órgão. Uma indireta de execução de licenciamento ambiental e execução da política pública de meio ambiente. E a parte dos Conselhos, da elaboração de políticas, da estruturação, ficaria na Secretaria. Isso na época acabou não vingando por conta dos dirigentes que estavam lá. Como todos os dirigentes eram da casa [...] (ENTREVISTADO B).

Analisando a fala dos entrevistados, nota-se que a questão da cultura, e do sentimento de pertencimento dos dirigentes às entidades componentes do SISEMA, são de certa forma um empecilho à criação da agência, pois poderia de alguma forma acabar com essas entidades, e, talvez, ninguém ou alguns deles não quisessem ser reconhecidos como responsáveis por isso. Assim, além de todos os entraves, como uma ideia poderia ser sustentada e obter legitimação, se aquele ou aqueles, que além de idealizadores da “agência” eram vistos também como uma forte liderança, não quiserem ou não puderam implementá-la?

Para Carvalho, Lott e Grego (2009), apesar da centralização da área administrativa, cada um dos órgãos e entidades teria mantido sua autonomia, permanecendo nessas suas unidades administrativas que executam projetos e auxiliam na execução destes, opção que definiria um desenho de estrutura integrada, mas não estreito nos níveis hierárquicos, permanecendo um conjunto de estruturas funcionais, mas com uma unidade integrada.

Em se tratando de autonomia, o SISEMA é composto de um órgão da Administração Direta, a Secretaria, e três órgãos da Administração Indireta, a FEAM, que é uma Fundação e duas autarquias, IGAM e IEF. Como visto no referencial teórico, as entidades da Administração Indireta têm como pressuposto autonomia administrativa e financeira. Embora para Carvalho, Lott e Grego (2009) essa autonomia tenha sido mantida, essa opinião não é compartilhada por todos os entrevistados.

Sobre a experiência da integração e sua experiência como gestor à época, o Entrevistado D contradiz a ideia de preservação da autonomia das casas:

Olha, a experiência foi péssima, porque enquanto era o Secretário (...), existia um trabalho de confiança muito grande. Assim, eu tive muitos atritos com o Subsecretário, porque, eu autorizava um técnico a viajar, e ele queria questionar, eu falei para o Secretário (...), isso eu não aceito não. Se eu decidi, eu tenho recurso, está decidido, isso eu não aceito não. É puramente

administrativo, o Subsecretário devia processar a decisão. Um Subsecretário, eu não sou subordinado a ele, ah, isso eu não aceito. Aí o Secretário falou para ele. Então assim, o Secretário (...) mantinha isso, então eu tinha um nível de decisão grande. Com o novo Secretário, começou a ter problema. Um dia eu falei com o Governador, para mim, não dá. Ele confunde, ele achava que a FEAM era subordinada a ele. Não, é vinculada. Eu tenho a minha autonomia. Têm as diretrizes da Secretaria, que eu sigo, respeito. Mas quem decide administrativamente na FEAM sou eu. Isso eu não aceitava de jeito nenhum. Tanto é que não deu certo (ENTREVISTADO D).

O problema da falta de autonomia também é identificado pelo entrevistado A, que relata falhas administrativas do dia a dia de uma organização, e que inclusive geram problemas como a prestação de contas:

Lógico que o SISEMA foi o primeiro a aderir a essa proposta e que no final das contas se mostrou muito falho em algumas áreas. Na área de RH talvez menos, mas começou a aparecer problemas. Gestão de frotas. O que você prioriza? Se você não tem veículos para todo mundo, você vai priorizar determinadas áreas. E aí os órgãos da administração indireta FEAM, IGAM e IEF ficaram subordinados às demandas da SEMAD e das SUPRAM's. E com isso houve sucateamento generalizado, porque os órgãos não só perderam competências, mas como a capacidade de gestão do seu próprio patrimônio. Então carro do IEF estava na SUPRAM, o IEF não tinha mais controle sobre a gestão do patrimônio, carro da FEAM estava na SUPRAM. Na hora de prestar contas sobre esse patrimônio, era o presidente da FEAM que prestava contas. Então vários problemas foram se avolumando, até chegar, recentemente, pela volta das áreas administrativas para as casas. Exceto os recursos humanos. Logística, material... Tudo. E o sistema de informação (ENTREVISTADO A).

O Entrevistado A continua falando dessa questão, que ao que parece, contribui com um processo que culmina em 2016 e 2017 com parte da área administrativa retornando às suas casas de origem:

[...] mesmo porque dentro do princípio de autarquia e fundações, você tem sua autonomia administrativa. Vários problemas foram ocorrendo, porque, como que a presidente da FEAM vai confiar em alguém que a SEMAD colocou, que não é da confiança dela, é um gestor financeiro. Por mais que você estabeleça esse limite de confiança, confiança é pessoal. Não deveria ser. Por exemplo. Aí começou a ocorrer... o presidente da FEAM ou o ordenador de despesa tinha que passar sua senha para uma pessoa que estava na SEMAD, não estava no seu próprio órgão, para que ela pudesse fazer as operações. Esse distanciamento, sendo que essa pessoa para quem ele passava a senha, não estava subordinada a ela, mas a outra instância. Assim foi ficando muito difícil de operar. Mas como? Eu não tenho mais meu diretor financeiro que eu confio, eu tenho uma estrutura administrativa falha, incompleta. Então aí a necessidade de recompor esses quadros para que eles passassem a ter autonomia. Pelo menos na gestão dos seus processos. Que na

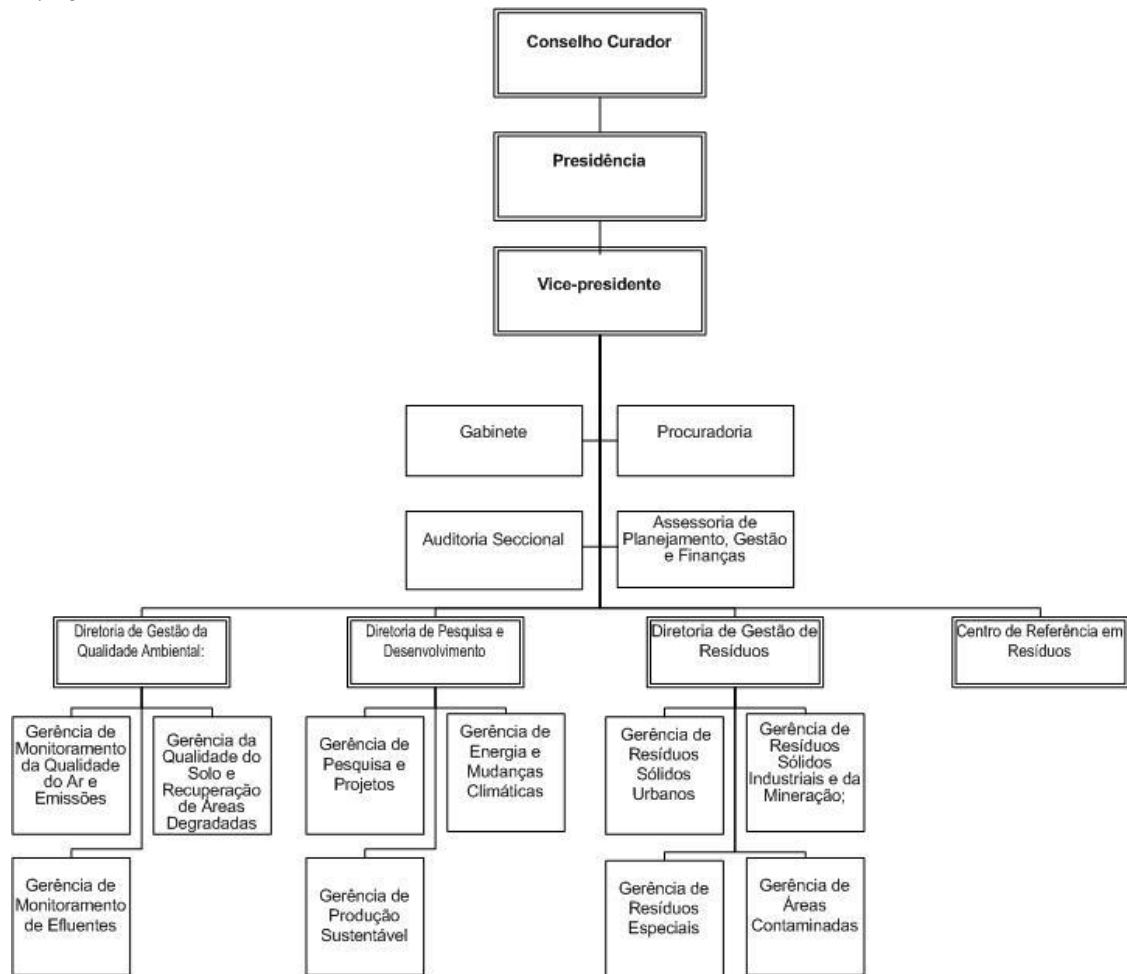
verdade o presidente da FEAM que presta contas, ou no caso do IEF ou do IGAM os diretores, não tinham o menor controle sobre a área administrativa. E no final tinham que assinar o relatório do qual de fato eles não possuíam conhecimento. Não só a questão se é da minha confiança, não se trata disso. Trata de você se responsabilizar por algo que terceiros fizeram e que não necessariamente são da sua responsabilidade porque não estão subordinados a você no ponto de vista administrativo. Você não detém controle sobre os processos (ENTREVISTADO A).

Essa concentração da área meio na SEMAD, falando pelo lado técnico, encontra respaldo nas teorias organizacionais, em termos de coordenação, racionalização dos recursos, ganho de escala, uniformização dos procedimentos e normas, decisões mais rápidas (BRESSER-PEREIRA; MOTTA, 2004; MINTZBERG, 2011; OLIVEIRA, 2013). Por outro lado, ao que tudo indica, feriu a autonomia administrativa das entidades, cujos dirigentes se viram tolhidos de sua capacidade e poder de gestão. Sem contar que decisões baseadas apenas na técnica, desconsideram muitas vezes as disputas de poder e a cultura nas organizações.

3.5 Período de 2011 a 2017: Centralização da área meio ou administrativa da FEAM, IGAM e IEF na SEMAD, a partir da publicação Lei Delegada 180 e o processo inverso, pela publicação das Leis 21.972 e Lei 22.073

Em 2011, com a publicação da Lei Delegada nº 180 a FEAM, bem como o IGAM e o IEF, tem sua estrutura orgânica mais uma vez alterada, sendo que agora as unidades que representavam a área meio ou administrativa são suprimidas e as atividades por elas desempenhadas passam a ser centralizadas na SEMAD. Essa supressão das áreas meio das casas, ocorre oficialmente no texto da lei nesse ano, que é o que mostra o organograma da FEAM (fig. 6). Entretanto, como foi percebido na fala dos entrevistados, desde 2007 toda a estrutura administrativa já estava concentrada na SEMAD.

Figura 6- Organograma FEAM: Lei Delegada 180 de 20/01/2011 e Decreto 45.825 de 20/12/2011



Fonte: Minas Gerais (2011a). Elaboração própria.

A Lei Delegada 180 não trata exclusivamente de assuntos do SISEMA, mas sim de uma reforma administrativa, dispondo sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Nessa reforma, as entidades que compõem o sistema estadual de meio ambiente não apresentam mais em sua estrutura a parte administrativa, que pela legislação anterior eram representadas pela gerência de planejamento e modernização institucional; gerência de recursos humanos; gerência de logística e manutenção; e gerência de contabilidade e finanças:

Art. 204 A FEAM tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- I - Conselho Curador;
- II - Direção Superior:
 - a) Presidente; e
 - b) Vice-Presidente; e
- III - Unidades Administrativas:
 - a) Gabinete;

- b) Procuradoria;
- c) Auditoria Seccional;
- d) Assessoria de Planejamento, Gestão e Finanças;
- e) Diretoria de Gestão da Qualidade Ambiental;
- f) Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento; e
- g) Diretoria de Gestão de Resíduos. (MINAS GERAIS, 2011b)

Dessa forma, essa nova estrutura nada mais é do que uma continuação de um processo que vinha desde 2007, tanto é que ao ser perguntado sobre a decisão pela integração de 2011 o Entrevistado A praticamente repete os relatos referentes aos períodos anteriores:

A decisão de integrar as casas na área administrativa veio nesse processo[...]. Havia uma tentativa do governo de racionalizar as áreas administrativas do Estado inclusive, como criado na SEPLAG, o CSC (Centro de Serviços Compartilhados) e de centralizar as compras. Porque quando você divide, você tem muitas perdas, você pode comprar mais caro, eu mais barato. Então se você centraliza, uniformiza os processos você pode ter ganho. E o Sistema Estadual (SISEMA) se colocou como modelo, como experimento. Teve sistemas como o da agricultura que eles rechaçaram de cara, eles não aceitaram a fazer isso, porque a ideia era que esse modelo se reproduzisse em outras secretarias. Mas IMA, EMATER, SEAPA, por exemplo, eu tenho informações que eles não aceitaram que esse processo fosse feito [...] Porque já estávamos em discussão de um processo, de discussão de integração. Na verdade, isso poderia ser embrionário para se criar um instituto único. A ideia levava a isso. A ideia de você centralizar em uma única instância as decisões de todos o sistema. Isso leva a ideia de se criar um instituto, contudo isso politicamente não foi viável. E como você fez um processo que foi interrompido, não foi efetivado, logicamente que as falhas começam a aparecer. Se não integrou tudo, o presidente fala que esse diretor financeiro está mandando em um orçamento que é meu. Ele é da SEMAD, eu não quero assim. Você tem órgãos que estatutariamente possuem autonomia administrativa, mas não poderiam exercê-la, porque ela estava sob controle da SEMAD. Isso gera conflito. Ou você avançava e integrava tudo, de fato, acabava com as três casas e criava apenas uma, ou voltava atrás. Fato que acabou acontecendo, porque a situação estava insustentável (ENTREVISTADO A).

Como observado pela fala do Entrevistado A, a integração da área meio une por um lado forças normativas, coercitivas e miméticas, externas ao SISEMA, no caso a SEPLAG e o modelo do Centro de Serviços Compartilhados; uma opção por racionalizar as ações que se justifica teoricamente; e por outro lado, uma trajetória no sistema de meio ambiente, em que a integração e criação da agência torna-se ela mesma um valor a ser alcançado, embora fatores mais fortes impediram que isso se materializasse. Como esse era um processo em andamento no SISEMA, o modelo foi implementado neste sistema. Como para outros órgãos e entidades isso não era um valor, como no exemplo do setor agropecuário citado pelo entrevistado, não houve sustentação para que fosse implantado.

Além da perda de autonomia da FEAM e das outras entidades para a SEMAD, um documento da Associação Sindical dos Servidores Estaduais do Meio Ambiente (ASSEMA) relata que a própria Secretaria também havia perdido parte de sua autonomia:

[...] A “pá de cal” do modelo que se desenvolveu a partir das Leis Delegadas foi, de forma irônica, a perda de autonomia administrativa e financeira da própria SEMAD, que perdeu poder de gerir as próprias receitas do SISEMA para a SEPLAG. De forma contínua ao longo dos últimos anos, o SISEMA, que possui receitas próprias e vinculadas às suas atividades sofreu sucessivos cortes com a edição de DECRETOS de contingenciamento de receitas e de cortes de recursos já aprovados[...] (ASSEMA, 2015)

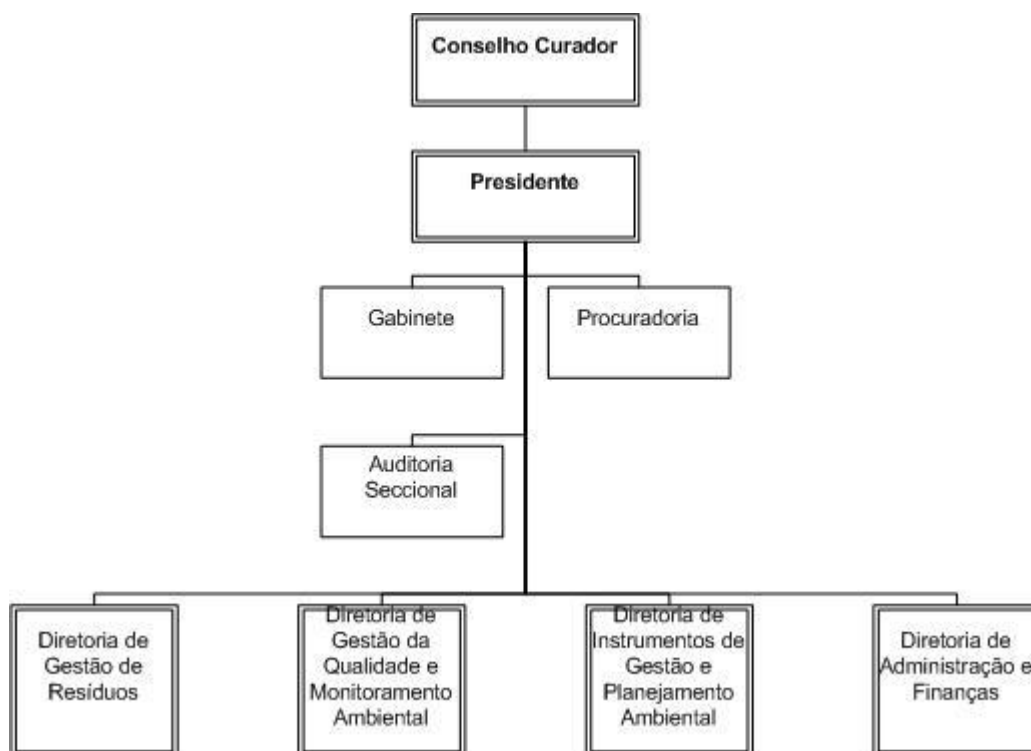
E é nesse contexto, que a partir de 2015 começa o processo inverso, de restabelecer a área meio ou administrativa para cada uma das casas: FEAM, IGAM e IEF. A Lei 21.972, de 21 de janeiro de 2016 traz em seu texto a reestruturação das entidades componentes do SISEMA, restaurando nestas, através da alteração feita pela lei 22.073 de 28 de abril de 2016, parte da área meio, visto que a parte referente a Recursos Humanos continuará na SEMAD. A nova estrutura da FEAM ficou assim definida:

Art. 9º A Feam tem a seguinte estrutura orgânica básica:

- I – Conselho Curador;
- II – Direção Superior, exercida pelo Presidente;
- III – Unidades Administrativas:
 - a) Gabinete;
 - b) Procuradoria;
 - c) Auditoria Seccional;
 - d) Diretoria de Gestão de Resíduos;
 - e) Diretoria de Gestão da Qualidade e Monitoramento Ambiental;
 - f) Diretoria de Instrumentos de Gestão e Planejamento Ambiental;
 - g) VETADO.
 - h) Diretoria de Administração e Finanças (MINAS GERAIS, 2016a).

O organograma da figura 7 mostra essa nova estrutura básica da Fundação Estadual do Meio Ambiente, observando que o Decreto que estabelece a estrutura completa, bem como as competências de cada unidade ainda não havia sido publicado quando da conclusão deste trabalho.

Figura 7- Organograma FEAM: Lei 21.972 de 21/01/2016



Fonte: Minas Gerais (2016a). Elaboração própria.

Em 2015 a ASSEMA apresenta um documento à SEMAD onde é apontada uma provável crise no SISEMA, bem como uma reflexão dos servidores acerca da situação, onde os mesmos informaram os problemas em sua rotina de trabalho e sugestões de mudanças que trariam benefícios ao sistema ambiental do Estado (ASSEMA,2015). De acordo com o documento, a possível crise é caracterizada por “má gestão e desvios na aplicação dos recursos; falta de pessoal e evasão de servidores devido às péssimas condições de trabalho, de carreira e salários não condizentes com a complexidade e importância do trabalho realizado; sistemas de informação inconclusos e/ou abandonados” (ASSEMA,2015). Um dos problemas indicados no documento, refere-se justamente ao objeto deste trabalho, qual seja, a reestruturação organizacional. O problema é assim retratado em tal documento:

[...] Outro problema que reputamos como de extrema importância nesse momento é a necessidade de repensar o desenho institucional, estrutura e organização, e as respectivas atribuições e competências institucionais dos órgãos que compõem o SISEMA. Para aqueles que acompanharam o processo de DESCONCENTRAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO, das atividades do SISEMA, com a implantação da regionalização, iniciada em meados de 2005-2006, resta claro que a evolução deste processo foi abruptamente interrompido pelas edição das LEIS DELEGADAS 180 e 181, de 2011, que deram início – em que pese o discurso contrário – a uma involução

burocrática e concentradora, transferindo para a SEMAD um poder e uma função para as quais ela não detinha – e ainda não detém – competência para exercer. Isto foi feito em detrimento da existência dos órgãos estaduais do meio ambiente a ela vinculados, verdadeiros detentores e depositários do conhecimento técnico e da capacidade executiva em suas respectivas áreas de competência e atribuição legal. Este modelo se mostrou ineficiente e ineficaz (ASSEMA,2015).

A provável perda de autonomia é relatada pelo sindicato:

[...] Assistimos a um processo de esvaziamento dos órgãos estaduais que foram gradativamente subtraídos em suas competências e autonomias técnicas, administrativas e financeiras. Em contrapartida, a SEMAD, instância da administração direta e outrora responsável pela formulação e pela gestão da política ambiental em nosso estado, foi gradativamente abdicando de debater e de fazer gestão política, passando a assumir de forma abrupta as atividades fins que, antes, eram de responsabilidades dos OEMAs de Minas Gerais (ASSEMA,2015).

[...] De forma geral, podemos dizer que o processo de transição realizado a partir de 2011 definitivamente não alcançou seus objetivos tendo, ao contrário, alguns efeitos perversos ao desnaturar a “ Natureza jurídica” dos órgãos, retirando a suas autonomias administrativas e financeiras. No aspecto das competências dos órgãos vinculados e servidores, retirou a possibilidade da fiscalização das SUPRAM’s, IEF, FEAM e IGAM. Se a sistema ficou mais fragilizado (ASSEMA,2015).

Ao ser perguntado por quais motivos a área meio das casas está retornando, o Entrevistado C também aponta a perda de autonomia, mas também pontua a falta de capacidade de gestão de pessoas bem como a ausência de uma gestão de conhecimento, que segundo o entrevistado acabam por contribuir para a situação em que FEAM e o SISEMA como um todo se encontram:

Não tem autonomia, penso que até para controlar os seus próprios servidores. Porque perderam a capacidade gerencial. Olha está ruim para todo mundo. [...] É uma outra questão que o Estado não pensa, são as aposentadorias. É preciso fazer planejamento de reposição de pessoal enquanto esse povo está trabalhando. Que é para poder exatamente passar a memória, o *modus operandi*, de como aquilo é feito. Porque papel aceita tudo mas se você não falar com ele que o pulo do gato é aquilo ali o menino não vai saber fazer. [...] Olha na verdade eu não sabia quais eram e até hoje eu não sei quais são os objetivos da centralização da área meio. A minha inferência é que a motivação foi financeira, não uma questão de gestão de pessoas. Porque o Estado também não faz gestão de pessoas. Não é aqui, é em todos os órgãos. (ENTREVISTADO C).

Sobre sua percepção sobre a decisão de voltar atrás do processo de integração, o Entrevistado A diz que:

A decisão de voltar atrás sobre a integração se deu porque não funcionou, começou a dar muito problema, estava gerando conflito. Então a superintendente financeira de todo o SISEMA tomava decisão sobre orçamento. O presidente das casas pensava: eu sou um fantoche? Estou aqui apenas para convalidar atos de uma pessoa que inclusive hierarquicamente está inferior a mim? Tudo isso parte da perda da autonomia administrativa dos órgãos e quando você reivindica, eu quero ter a gestão da minha frota porque eu sei aonde eu tenho que colocar veículo. Não é a SEMAD que tem que vai dizer onde que meus veículos devem estar. Você começa a ter problemas de gestão, porque as casas, os presidentes, os diretores gerais das casas passaram a ser meros “fantoche” (não essa palavra, que é muito forte) mas apenas pró-forme (ENTREVISTADO A).

Aproveitando “a deixa” de sua fala, foi questionado por qual razão, já que os dirigentes das casas perdem de certa forma um pouco de sua força, não se conseguiu fazer um instituto ou agência.

Política. Porque o IEF é uma instituição que tem seus 60 anos é enraizada no interior, é como a Emater, possui várias representações regionais. E cumprem um papel muito importante. Aí entra pressão política, de prefeitos. Na ideia deles, acabar com o IEF seria acabar com os escritórios, porque o IEF sempre teve essa inserção local. Quando na verdade não, você poderia fazer isso de uma forma única e transparente, mantendo as regionais, só buscando racionalizar. O IGAM também tem uma certa resistência a essa unificação. Parte do pressuposto que recursos hídricos é diferente, tem que ter uma gestão diferenciada por causa da política nacional de recursos hídricos. Que diferencia. Então não houve consenso político para se fazer. É controverso, você fazer um modelo, que se acaba com três instituições e se cria uma só. Em alguns lugares no Brasil isso foi feito. Na Bahia, no Espírito Santo, no Rio de Janeiro, alguns. Aí depende muito da avaliação. Tem gente que acha que o modelo funciona, tem gente que não. Aí é uma questão de você ver os erros e acertos de cada um. Aqui em Minas não funcionou por questões políticas mesmo. Inviabilidade política para dar esse passo seguinte (ENTREVISTADO A).

O Entrevistado A comenta ainda que a opinião dos servidores tanto sobre integração dos procedimentos do licenciamento como da área administrativa, não é unânime:

Têm servidores que defendem a criação do instituto, tem servidores que defendem que os órgãos recebam novamente as suas competências. Tem servidores que defendem que o IEF tem que ser o IEF independente das outras casas. Tem a visão corporativa, que defendem meu órgão, tem outros que acham que já passou da hora de acabar tudo e criar uma coisa única. Então não é uma questão unânime. Que você fala assim: vamos fazer uma votação e ver o que a gente quer? O fato é que em 2015 entrou um novo governo, após discussões na Assembleia, no Governo decidiu pelo modelo atual. Você volta com algumas competências, mas a SEMAD ainda fica conduzindo todo o processo de licenciamento por meio das SUPRAM'S. [...]

Esse foi o modelo adotado a partir de 2015, retorna as competências para as casas, que haviam perdido essas competências. Não só a administrativa, mas de atividade fim.[...] A FEAM já tinha perdido o licenciamento, em 2011 sacramentou, mas desde 2007 essa transferência vem acontecendo. E a FEAM agora rediscute qual vai ser o papel dela. Ela tem o papel de apoio, a ideia é que a FEAM retorne com uma parte do licenciamento ambiental. Que ela contribua na análise dos processos de licenciamento. Recupere alguma coisa, mas por enquanto ainda está para ser desenhado como se dará essa etapa (ENTREVISTADO A).

O Entrevistado A revela a falta de mecanismos de coordenação sendo que esta segundo Mintzberg (2011) é uma das principais justificativas para a centralização:

Mas no serviço Público não tem esse negócio de aquiescência, né. Não é eu quero assim, isso não acontece. Você tem decisões de Governo. Então, você decidiu pela integração. Logicamente você tem que avaliar se isso é melhor ou pior para o licenciamento. Naquele momento, parecia muito lógico, hoje, novamente, as casas estão recebendo suas atribuições, né, porque viram que perdeu-se qualidade nesse processo. Porque a casa competente para analisar determinados procedimentos, como o IEF no caso de desmate, perdeu a sua coerência. E cada SUPRAM, com o passar do tempo, eles foram adotando critérios, sem padrão. E isso começou a ficar dissonante com a política florestal, com a política de recursos hídricos, então você começa a ter vários problemas no licenciamento decorrentes dessa perda de competências, de qualidade no processo de análise. E muitas vezes, não era só questão de qualidade, era questão de descolamento das, o IEF seguia uma linha, né, de gestão florestal, e as SUPRAM's estavam indo por outro caminho. Essa falta de unicidade é que levou ao retorno das competências para as casas. As competências originárias. Quem cuida de floresta? IEF. Então tudo relativo a floresta volta para o IEF (ENTREVISTADO A).

A falta de coordenação também é dita, nas entrelinhas, pelo Entrevistado C:

Eu vou fazer uma inconfidência gravada aqui para você. Eu brinco que as SUPRAM's são superintendências autônomas de meio ambiente, porque cada qual faz do seu jeito. É da cabeça do superintendente. É outra questão, houve uma mudança nessa estrutura aí que deixaram de colocar superintendentes que tinham um viés técnico para um superintendente de viés político. Viés político, traz prejuízos. Então o foco de um viés político, ele não percebe, no curto prazo, impactos que serão decorrentes daquela atitude e que vão trazer prejuízos para aquele município, num futuro, a médio - longo prazo. Então, às vezes parece assim, como é que diz: “vamos fazer esse empreendimento que vai ser uma maravilha”- mas eles esquecem uma série de outras questões que vão impactar a estrutura do município (ENTREVISTADO C).

Foi perguntado ao Entrevistado A por qual motivo a restauração da área administrativa nas casas será incompleta, visto que a área de Recursos Humanos continuará como atribuição da SEMAD:

Sim, só os recursos humanos. Porque entende-se que nós somos um sistema, nós temos uma carreira única, e a área de RH para que ela voltasse de novo, seria um processo extremamente complicado porque: primeiro, vai faltar pessoal, quando houve o concurso em 2013, mesmo a partir de 2006, gestores ambientais de áreas administrativas foram contratados apenas para a SEMAD.[...] E eu imagino que você não tem mais administradores, pessoas das áreas administrativas das casas foram para a SEMAD. Voltar agora seria um processo extremamente complicado. Pode ser que volte mais a frente. Mas agora por se tratar de gestão de carreira, que envolve devolução da pessoa, se você começa a devolver isso para as casas, pastas, funcionários. O IEF receber de novo 800 pastas de funcionários e servidor. Não tem nem onde colocar. Seria extremamente complicado. A avaliação foi que a área razoavelmente conseguiu se sobressair às outras. Que uma coisa é você gerir uma carreira, outra coisa é você gerir veículos. A carreira, a gestão de desenvolvimento de pessoas, imagino que se avaliou, que até pela complexidade dessa volta, pela falta de pessoal nas casas para receber e pela necessidade de se manter essa unicidade no tratamento dessa gestão de pessoal, optou-se que a área de RH, de desenvolvimento de pessoas não voltaria. Até para se manter essa unicidade de tratamento do ponto de vista da gestão de pessoal (ENTREVISTADO A).

A área de recursos humanos pelo visto permanece pois, aparentemente, não tem gerado tantos conflitos como os outros pontos apontados, mesmo porque não é uma área que envolva muita disputa de poder pois trata-se de despesa e não obtenção direta de recursos.

Tanto o Entrevistado B como o Entrevistado D não estão mais trabalhando no SISEMA há alguns anos, mas como foram pessoas com certo poder de decisão e participaram ativamente dos processos que culminaram na integração, opinaram sobre o restabelecimento da área meio em cada uma das casas.

A questão de mandar pra SEMAD era do projeto original, era transitório para a criação do órgão. Porque quanto mais eu deixasse nos três órgãos, mais difícil ficaria uni-los. Se eles se unissem na SEMAD, enquanto esse órgão não existisse, eles já iam se integrando. Não deu certo. Olha, eu falava isso: pior coisa é parar no meio. Falava para o Secretário (...): volta para trás então! Tudo bem, tem problema político, não dá para fazer o projeto? Volta! Você tem o projeto para chegar lá, parar no meio não dá certo. Não deu certo. Tanto que o que eles fizeram acho que está correto! Já que o projeto de criar uma agência, um instituto não deu certo, volta para trás. Cada órgão com a sua área meio. Porque a centralização foi terrível. Principalmente depois que o Secretário (...) saiu. Burocracia, quer dizer, depois que eu saí eu não sei como é que ficou, mas enquanto o (...) ficou lá, uma burocracia enorme, centralizador. Então, assim, perdiam muito tempo, e depois, tinha uma coisa que o pessoal reclamava, e que tinha uma certa razão. Por exemplo, se a pessoa é de uma determinada, é porque a área meio tem várias áreas né? Tinha a parte de participação, tinha a parte não sei de que. Se quem comandava, por exemplo, era do IEF, as coisas do IEF eram sempre

priorizadas. Se era da FEAM, as coisas da FEAM eram sempre priorizadas. Não dá certo, sabe? [...]Olha, a única solução que eu vejo para o Estado na área ambiental é realmente criar uma agência. Porque aí realmente vai ter integração. Porque as pessoas vão se renovando, aí as pessoas que vão sendo contratadas...tô vendo isso, pra mim é a melhor experiência na ambiental é a ANA, Agência Nacional de Águas. Que foi também de uma fusão de órgãos diferentes, mas que com o tempo , vão vir novos concursados que já entram : não é mais “eu sou daquele órgão”, “eu sou daquele órgão”.Então a nossa ideia era essa, que as pessoas entravam no concurso, “eu sou da agência ambiental do estado, eu não sou uma IEF. Nós do IEF, da FEAM, do IGAM, estamos aposentando, vamos saindo, e vai vindo uma outra geração com uma outra cultura de um órgão só. Agora, quanto mais demora, mais vai demorar, porque você vê, fez o concurso. Eu de vez em quando, porque ainda tenho contatos, então o pessoal continua alimentando aquilo de FEAM, de IEF, de IGAM. eEu acho que tem muito atrito ainda FEAM, IEF, muita competição, não sei se com o IGAM é menor também, eu tenho menos contato, mas eu acho que, bom. Foi uma tentativa e não deu certo. Ficou pelo menos aí o registro para que as pessoas reflitam ,não é?Eu acho que tem todo um background aí para refletir .Sei lá se a estratégia não foi adequada. Mas a verdade é que não deu certo (ENTREVISTADO A).

Um ponto a ser destacado, principalmente nas falas dos Entrevistados B e D, é a capacidade de liderança apresentada por determinado Secretário, advinda de uma respeitabilidade conferida por sua capacidade técnica, pelo fato de ser servidor de carreira de uma das casas do SISEMA e por ter ocupado cargos na alta administração, inclusive no âmbito nacional. Na visão do Entrevistado D, principalmente, a integração das casas aconteceria somente enquanto esse Secretário estivesse à frente do processo.

O Entrevistado B, já toca em outros pontos um tanto quanto polêmicos relativos á política e corrupção. Em relação à política diz que:

Eles não estão olhando o bem do Estado. Eles estão preocupados em quantos cargos que eles vão nomear. Isso é triste. Ahhh você está dando autonomia para as casas. Você consegue fazer o discurso do jeito que você quiser. Está voltando autonomia, está voltando dinheiro, agora nós não vamos ter mais problema com isso, vou ter uma receita só minha, própria... mentira... o que eles estão fazendo ... é olhando o umbigo deles (ENTREVISTADO B).

Sobre a possível corrupção no sistema, diz que há uma redução do risco disso acontecer com o processo tendo que passar na mão de vários técnicos como quando processo foi centralizado nas SEMAD, através das SUPRAM's, já que era analisado por uma equipe e não por uma pessoa só, o que pode ser perdido com a nova formatação do sistema:

Porque você tem o poder na mão de autorizar ou não o licenciamento. Isso é muito perigoso. Quando, na hora que você dividiu isso, você diminui o risco, não quer dizer que isso não acontece. Você diminui o risco, você aumenta o *compliance*. [...] Na hora que você divide o parecer, não está na mão de um, está na mão de uma equipe. Quem quer fazer sacanagem tem mais dificuldade, não quer dizer que o cara não consegue. Mas vai ter muito mais dificuldade. Na hora que você bota só na mão de um. O serviço de *compliance* vai lá na lua [...] Mas o objetivo era o que? Ser, ter *compliance* no processo. Se o cara quisesse fazer sacanagem, vai ter trabalho pelo menos (ENTREVISTADO B).

Como a Fundação Estadual do Meio Ambiente e suas reestruturações são o ponto principal de investigação neste trabalho, ao fim de cada entrevista foi pedido que o entrevistado ponderasse sobre qual foi o papel da FEAM no passado e qual é o seu papel hoje. O Entrevistado A diz que a Fundação hoje é uma instituição incompleta:

Minha avaliação, a FEAM era uma instituição completa, para as finalidades para as quais ela foi criada. Fazia o licenciamento, o controle, o monitoramento de qualidade. A FEAM sempre fez de tudo. Até atribuições que hoje são do IEF, a FEAM fazia. Ao longo do tempo a FEAM foi perdendo essas atribuições. Hoje eu considero que a FEAM é uma instituição incompleta. Muitas das atribuições que a FEAM faz hoje estariam melhor alocadas dentro da SEMAD. Então a FEAM é uma instituição que perdeu muito da sua relevância. Ela faz trabalhos relevantes. Mas esses trabalhos relevantes não repercutem onde deveriam que é no comando e controle. E antes como eles estavam juntos, você tinha, minimamente, essa sobreposição de atividade. Ou seja, você licenciava, fiscalizava, monitorava, havia essa troca. Hoje não. Agora, isso também se deu por um fechamento da própria SEMAD. A partir do momento que você centraliza o foco no licenciamento, as outras áreas perdem importância. Então as casas foram perdendo o seu valor. Por que, na verdade, o que se sobressai dentro de um processo é o licenciamento ambiental. O que a sociedade sempre espera, pergunta: a FEAM licenciou aquela empresa? Não é mais a FEAM. É a SEMAD. É a SUPRAM. A sociedade espera o que? Que a FEAM, para isso que ela foi criada. Ela foi mudando o seu campo de atuação. No meu entendimento hoje ela é uma instituição incompleta. Ela tinha que trazer de volta, a área que eu fui para a SEMAD, deveria estar dentro da FEAM. O licenciamento de grande porte tinha que trazer de volta para a FEAM. Aí você licencia, monitora. Ainda com o apoio das SUPRAMs. Mas os grandes licenciamentos, por exemplo, a FEAM tinha todas as condições de receber. Hoje ela é uma instituição incompleta. Se ela ficar só na pesquisa e no monitoramento ela vai acabar. O monitoramento tem um papel extremamente importante, mas sempre foi tratado de forma secundária. Ao contrário, deveria ser representativamente mais importante. O que a FEAM vai ser daqui pra frente, a gente vai ver. Mas se ela não recuperar parte dessa interferência no processo de licenciamento, eu acho que ela não tem muitos anos de vida não (ENTREVISTADO A).

O Entrevistado B, entende que a FEAM não soube se adequar diante das mudanças implementadas e que não aceitou a perda do licenciamento como sua atribuição:

A FEAM era um órgão responsável pelo licenciamento ambiental e era um entrave para o desenvolvimento do Estado. Foi dado para ela uma meta muito clara. De produção de conhecimento científico para a área de meio ambiente, para orientar essa nova visão de meio ambiente ao longo prazo. Ela se perdeu no meio do caminho. E ela continua perdida. Ela não sabe o que ela tem que fazer até hoje. Porque eles ainda sentem falta do licenciamento, achando que licenciamento vai ser a grande solução para recuperar o sistema. Mas não tem volta para a FEAM. O tempo áureo do SISEMA foi quando se juntou as casas para se trabalhar em conjunto. Porque o meio ambiente é isso, se trabalhar em conjunto. E eles não entendem isso. Então, infelizmente, a FEAM, para mim, junto com todas as autarquias e fundações do meio ambiente tinham que ser unificadas. Minas Gerais precisa de uma agência de meio ambiente para se começar a trabalhar em conjunto. Se isso não acontecer, a gente vai ficar na contramão da história. Apesar dos ambientalistas não enxergarem isso, mas pra mim, é isso. Para quem já esteve lá dentro. Pensar com essa visão, porque conhece. Você consegue separar por temas, você consegue separar o meio ambiente (ENTREVISTADO B).

O Entrevistado C, mostrou-se emotivo e saudosista e a entrevista, percebe-se que em todo o seu relato a necessidade de se ressaltar a importância da entidade bem como do comprometimento de seus servidores:

Olha, eu diria assim, é muito interessante, a FEAM embora ela esteja passando por uma fase difícil, ela foi e ainda é uma referência na área ambiental e[...].Mas assim, é uma equipe muito comprometida. Ela perdeu espaço. Ela foi protagonista da questão ambiental durante muitos e muitos anos. E que nos últimos governos. Eu diria para você que, eu diria nos últimos anos. Porque, não é no Estado. A gente vê uma tendência nacional que é um enfraquecimento da área ambiental no momento em que o IBAMA foi segregado, em vez dele fazer a gestão do todo, ele, você tem o IBAMA de um lado e o Chico Mendes de outro, que cuida da biodiversidade, da mesma forma como assim, aqueles que faziam o trabalho bem feito, eles foram enfraquecendo, eles foram minando as ações. E o meio ambiente deixou de ser prioridade (ENTREVISTADO C).

Já o Entrevistado D, ressalta que havia um projeto para a FEAM, principalmente voltado para a questão da qualidade ambiental, o que de certo modo também aparece na fala do Entrevistado B, projeto esse que assim como a criação da “agência” ambiental, não se concretizou.

Olha, eu ouço muito as críticas né? Inclusive vários colegas meus: Ah, você é responsável por isso. A nova FEAM, o que eu lamento é que eu não tive a

capacidade de convencer ou de realmente implementar o quê que era a nova FEAM, porque era a coisa mais avançada que, na área ambiental, na minha opinião, estava acontecendo nesse país. Que, inspirado principalmente no modelo europeu, e também um pouco no americano, porque era a ideia do *coach* mesmo, porque a gente sabe que com as dificuldades que o Estado está, não vai conseguir ter um corpo técnico muito grande, então a FEAM, ela tinha que ser a referência. Tinha que trabalhar como a referência. Dizer o seguinte, olha, vamos trabalhar com outros órgãos, trabalhar em rede. Pro IEF, o IEF tem uma grande capilaridade. Eu no tempo que tive no IEF conversei muito com o pessoal do IEF, e acho que estava até conseguindo desenvolver neles essa ideia que o IEF tem a capilaridade enorme, tem muito técnico, e, por exemplo, a experiência francesa sempre me impressionou muito porque lá quem faz realmente o trabalho na zona rural é o que seria a EMATER aqui. [...] Então essa que era a visão da FEAM. Trabalhar como um *coach*, porque a FEAM realmente tem uma grande capacidade instalada. Dela ser o líder de um processo da melhoria ambiental do Estado. Outra coisa também que eu discutia muito, que é a finalidade do órgão ambiental não é nem licenciar nem multar, isso não é finalidade, a finalidade está no artigo 225 da Constituição, é promover a qualidade ambiental. Licença e fiscalização são apenas instrumentos e são instrumentos básicos, mas são instrumentos do século passado. Não que eu tenho que descartá-los, mas cadê os instrumentos econômicos, cadê a economia circular? Nós conseguimos um curso da FAPEMIG, veio um cara dos Estados Unidos dar um curso para nós, que foi sensacional sabe? Aí sobre os instrumentos econômicos. Como é que eu modifico, e a gente tem várias experiências internacionais, como é que eu modifico o comportamento seja da indústria, do comércio, dos serviços, com instrumentos econômicos. Então a ideia, a nova FEAM era para ser assim. O centro do saber, o centro do conhecimento para articular com vários órgãos estaduais, ou mesmo não governamentais para a gente alcançar o objetivo maior (ENTREVISTADO D).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil e em Minas Gerais se inicia em meados da década de 1970 e ocorre em um contexto de pressões internacionais e nacionais pela preservação do meio ambiente, mas de forma a se adequar aos interesses políticos e do setor produtivo visto que o crescimento e desenvolvimento econômicos sempre foram prioridades do Estado. Nesse ambiente é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente em 1973 e publicada em 1981 a Lei Nacional do Meio Ambiente, que visa entre outras coisas a ” a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”. Essa lei estabelece a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente e do Conselho Nacional do Meio Ambiente que impõe a participação dos Estados e Municípios e obrigações aos mesmos.

Em Minas a primeira iniciativa começa também em meados da década de 1970 a partir de uma iniciativa na Fundação João Pinheiro, que passa depois ao CETEC e à Secretaria de Ciência e Tecnologia, tendo nesse início um caráter mais de apoio e fomento às atividades econômicas do que propriamente à preservação ambiental. Evolui com o surgimento do COPAM em 1977, que por imposições normativas, através de uma Resolução CONAMA de 1986, tem suas atribuições ampliadas o que induz a um movimento das entidades afetas à questão ambiental de discussão de questões técnicas, de competências e valores que encerra na proposta de uma estrutura de caráter técnico-executivo, com flexibilidade e autonomia administrativa e financeira, o que o no fim das contas viria a ser a Fundação Estadual do Meio Ambiente.

A autorização da criação da FEAM se dá em 1987, mas efetivamente é instituída em 1989. A organização nasce com o status de órgão ambiental do Estado, sendo a Secretaria Executiva do COPAM, e tendo como atribuições a fiscalização do cumprimento das leis, normas e padrões de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e o licenciamento de fonte ou atividade poluidora. Esse *status* é perdido ao longo do tempo o que é percebido durante as reestruturações organizacionais ocorridas no SISEMA, principalmente a partir da criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável.

A análise da estrutura organizacional da FEAM e as alterações nela ocorridas ao longo do tempo serviram de pano de fundo para este estudo de caso. Como a Fundação está inserida no SISEMA, tais transformações afetam e são afetadas por decisões e alterações dentro desse sistema. As modificações de sua finalidade e competências na lei são representadas nos organogramas. Arranjos que envolvem ora concentração, ora desconcentração, bem como a integração do sistema estadual do meio ambiente são planejados e justificados por objetivos e questões técnicas que remetem à racionalização de processos e eficiência, visando a melhorias no tratamento ambiental no Estado.

Entretanto, partiu-se da premissa que outros fatores influenciam as decisões. A partir da combinação da análise da legislação, organogramas e entrevistas buscou-se identificar os tais fatores envolvidos por trás de cada alteração. Dessa forma, foram identificados valores, mitos, padrões, normas, conflitos, trajetória histórica, cultura, entre outros, o que de acordo com os neoinstitucionalistas, principalmente a vertente sociológica, se configura na interferência do ambiente e no isomorfismo nas organizações.

Tanto na concepção e criação da FEAM como no desenvolvimento do SISEMA uma ideia central se perpetua ao longo dos anos: a instituição de uma agência executiva, que uniria as atividades desempenhadas hoje pela Fundação, IGAM e IEF, acreditando que essa conformidade seria mais eficiente. Entretanto, como visto ao longo do estudo de caso, tal proposta, por motivos diversos, nunca foi implementada, dando a impressão de que a criação de uma agência, por si só, transformou-se em um valor institucional racionalizador.

Uma vez que tal proposta não alcança apoio ou sustentação para ser executada, acontece uma adaptação da mesma na figura de uma “integração”. Integração ora de procedimentos referentes ao licenciamento ambiental, ora da área administrativa das entidades do SISEMA. Fica nítida essa adaptação na fala dos entrevistados quando dizem que a criação da agência se daria “por partes”, que a lei que promoveu a integração foi mais “leve” do que deveria ter sido, revelando na verdade um cálculo estratégico e utilitarista dos dirigentes máximos de promover determinado arranjo sem desagradar totalmente determinado grupo ou grupos.

Uma questão cara ao neoinstitucionalismo é o isomorfismo mimético, ou a padronização de respostas frente a incertezas. Exemplo disso, percebido nas entrevistas, é a utilização de modelos tanto quando da concepção da FEAM, como para a integração do SISEMA. Assim é que a FEAM é concebida inspirada no modelo do Rio de Janeiro. Quando perde o licenciamento e vê a necessidade de buscar novos caminhos de atuação, busca-se inspiração na ADEME, organização ambiental francesa. A regionalização se aproveitou do modelo de bacias hidrográficas e da capilaridade do IEF no Estado. O modelo de junção entre as 3 entidades e a SEMAD é inspirado no modelo matricial alemão. E isso, advindo tanto da experiência dos servidores e/ou dirigentes em “intercâmbios” em outros Estados e países, como da contratação de empresas de consultoria. Através do emprego de modelos, que pelo menos aparentemente funcionam de forma adequada, busca-se legitimar as escolhas feitas.

Embora o tratamento da questão ambiental envolva várias ações, entre elas pesquisas e estudos, educação ambiental, proteção e manejo dos recursos naturais, elaboração de normas, entre outras, o licenciamento ambiental parece nortear as reestruturações no SISEMA. Para a FEAM, a perda do licenciamento é crucial. A entidade parece se intitular detentora da *expertise* do processo de análise do licenciamento, e perder o licenciamento, de certa maneira, se configura em perda de poder, status e autonomia, uma vez que perder a competência legal para licenciar, implica também em não ser a beneficiária direta dos recursos provenientes dessa atividade.

O licenciamento também é prioritário para o Estado não só pela arrecadação direta que proporciona, mas também porque a licença ambiental é condicionante para a instalação de empreendimentos como indústrias e obras de infraestrutura, ou seja, impacta o desenvolvimento econômico. Tanto é que a integração do sistema a partir de 2003 é objetivo de um Projeto Estruturador do Estado, já que esse arranjo é visto como algo que traria eficiência e melhoria nos indicadores ambientais, atraindo inclusive investimentos de organismos de fomento, como o Banco Mundial.

Elementos que influenciam em muito a adesão ou não a uma proposta são a cultura e também a trajetória, tanto dos indivíduos como das organizações. Esses são elementos que se fundem e se mostraram obstáculos tanto à criação da agência como à integração entre as casas. A Fundação e as duas autarquias são originárias de setores diferentes, a primeira de um setor técnico-científico e com caráter mais afeto à questão

ambiental e os outros dois, no começo, não tendo como valor a preservação do meio ambiente. Além disso, também nos primórdios, o nível de escolaridade e conseqüentemente o nível salarial eram muito díspares. Para o neoinstitucionalismo, no pilar cultural-cognitivo, uma das bases de submissão ou conformidade é o entendimento compartilhado, assim, pela ação de indivíduos com valores tão distintos, a integração não encontrou legitimidade uma vez que essa deve ser culturalmente sustentada.

Em se tratando dessa dimensão cognitiva é interessante notar como a percepção e fala dos entrevistados é diferente ao se referir à FEAM e ao SISEMA. Enquanto os entrevistados que estão ou estiveram na FEAM desde antes de sua criação ou logo nos seus anos iniciais adotam um tom de saudosismo e de ênfase na qualidade tanto da entidade como de seus servidores, o entrevistado que vinha de outro órgão, externo ao SISEMA, é muito mais pragmático ao abordar o assunto.

Outro obstáculo, que pode ser considerado determinante inclusive no processo em discussão está relacionado à autonomia e centralização de poder. Autarquias e fundações, como integrantes da Administração Indireta, são por definição entidades que apresentam autonomia administrativa e financeira, portanto, a centralização da área administrativa na SEMAD causou extremo desconforto aos dirigentes máximos dessas organizações que se viram tolhidos de seu poder de decisão e gestão, e também aos seus servidores que sentiram na prática essa ingerência em suas atividades rotineiras.

Como exposto na teoria, um processo de institucionalização total implica em baixa resistência dos opositores, promoção e apoio dos defensores e, por fim, a correlação positiva dos resultados. Nessa ótica, a institucionalização da integração pode não ter ocorrido pois embora houvesse figuras que além de líderes formais eram líderes informais devido ao respeito adquirido, e houvesse também o apoio do Governo, a resistência ao projeto era grande. Além disso, tantos entraves foram surgindo que a correlação positiva com os resultados dificilmente seria percebida.

A Fundação Estadual do Meio Ambiente, organização principal da análise desse estudo de caso, é uma entidade que apresenta traços culturais muito fortes relativos principalmente à crença na qualidade em gestão ambiental e de seu corpo técnico, fato que lhe conferiu legitimidade, proporcionando a continuidade de sua existência, mesmo tendo sofrido

bastante com as modificações em sua estrutura e competências e tendo que se reinventar, como disseram os entrevistados.

Em momento algum foi objetivo deste trabalho provar a eficiência ou ineficiência da FEAM, do SISEMA, tampouco dos arranjos organizacionais propostos e implementados. Pelo caso estudado, o que se percebe é que os resultados dependem de quem avalia. E considera-se ainda que o período entre a integração e a reestruturação que se apresenta, a partir de 2016, é relativamente curto e apresentou uma sequência de mudanças que inviabilizam uma avaliação mais profunda dos resultados. Prova disto está nos argumentos adotados por duas vertentes: há os que defendem a integração utilizando os argumentos teóricos sobre eficiência e estrutura organizacional, enquanto os que são contrários usam a questão da autonomia e posse dos bens e recursos. Dessa forma, a intenção era sim, tentar demonstrar sob a ótica do neoinstitucionalismo, quais os fatores envolvidos nessas decisões, acreditando-se, assim, que o objetivo tenha sido alcançado.

A reestruturação organizacional que motivou esse trabalho, qual seja, o restabelecimento da área administrativa e financeira na FEAM, IGAM e IEF encontra-se em processamento ainda no SISEMA. Dessa forma, estudos posteriores poderiam investigar quais as implicações dessa nova fase no SISEMA, continuando a análise com a FEAM ou escolhendo como foco as outras entidades, IGAM, IEF e SEMAD.

REFERÊNCIAS

BERTERO, Carlos Osmar. A evolução do poder nas organizações. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 8, n. 29, p. 22-44, Dec. 1968 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475901968000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Mai. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S003475901968000400002>.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Decreto lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Lei 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 04 Jun. 2017. Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm> >. Acesso em 05 Jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando Prestes. **Introdução à Organização Burocrática**. Thomson. São Paulo, 2004.

CARVALHO, José Carlos Carvalho; LOTT, Vinícius Freitas; GREGO, Thiago Alexander Costa .INTEGRAÇÃO: A concepção do sistema estadual de meio ambiente em Minas Gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública** - Painel 22: Gestão Ambiental: três opções de desenho institucional em ação, 2009. Brasília: CONSAD, 2009.

CURY, Antonio. **Organização & métodos: uma visão holística**. São Paulo: Atlas, 2015.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody. The New Institutionalism in **Organizational Analysis**, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.

_____.A Gaiola de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, FGV, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, Abr./Jun. 2005.

FACHIN, Roberto Carlos.; MENDONÇA, José Ricardo Costa de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M .M. F.; CARVALHO, C. A. (orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão.; CARVALHO, Cristina Amélia. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Atlas. São Paulo, 2010.

HALL, P. A.; TAYLOR, R C. R. **As Três Versões do Neo-institucionalismo**. Lua Nova, Nº 58, 2003, p. 192-223.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2007.

MEYER, J. Wilfred; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony**. American Journal of Sociology, v. 83, 1977, p. 340-363

MINAS GERAIS. Associação Sindical dos Servidores Estaduais do Meio Ambiente.**Contribuição dos servidores estaduais do meio ambiente aos esforços da força tarefa – SISEMA/MG**. Belo Horizonte, 2015.

_____.Decreto 18.662, de 24 de agosto de 1977. Aprova o Regimento da Comissão de Política Ambiental – COPAM. Disponível em: <
http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=18662&comp=&ano=1977&aba=js_textoOriginal#texto> . Acesso em 02 Mar. 2017.

_____. Decreto 28.163, de 06 de junho de 1988. Institui a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, aprova seu estatuto e dá outras providências. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=28163&comp=&ano=1988&aba=js_textoOriginal#texto >. Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Decreto nº 39.489, de 13 de março de 1998. Aprova o Estatuto da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. Disponível em:< http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=39489&comp=&ano=1998&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Decreto 44.819, de 29 de maio de 2008. Contém o Estatuto da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44819&comp=&ano=2008&aba=js_textoOriginal#texto > Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Decreto 45.825, de 20 de dezembro de 2011a. Contém o Estatuto da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45825&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei 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. Disponível em:< http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=6953&comp=&ano=1976&aba=js_textoOriginal#text >. Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Lei 7.772, de 08 de setembro de 1980. Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=7772&comp=&ano=1980&aba=js_textoOriginal#texto > . Acesso em: 02 Mar. 2017.

_____. Lei 9.154, de 29 de dezembro de 1987a. Transforma a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia em Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e a Comissão de Política Ambiental - COPAM - em Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM - e dá outras providências. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=9514&comp=&ano=1987&aba=js_textoOriginal#texto>: Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Lei 9.525, de 29 de dezembro de 1987b. Disponível em: < Dispõe sobre a instituição da Fundação Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências > Acesso em 04 Jan. 2017.

_____. Lei 10.623, de 06 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a estrutura básica das autarquias e fundações públicas do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=10623&comp=&ano=1992&texto=original>>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei 11.903, de 06 de setembro de 1995. Cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a Denominação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11903&comp=&ano=1995&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 04 Jun. 2017

_____. Lei 12.583, de 17 de julho de 1997. Dispõe sobre a reorganização da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM - e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12583&comp=&ano=1997&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em 04 Jun. 2017.

_____. Lei Delegada nº 73, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=73&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei nº 15.972, de 12 de janeiro de 2006. Altera a estrutura orgânica dos órgãos e entidades da área de meio ambiente que especifica e a Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15972&comp=&ano=2006&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em: 04 Jun. 2017

_____. Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007a. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=112&ano=2007&tipo=LDL>>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei Delegada nº 125, de 25 de janeiro de 2007b. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=125&ano=2007&tipo=LDL>>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei Delegada 156, de 25 de janeiro de 2007c. Altera a Lei Delegada nº 73, de 29 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM. Disponível em: <
http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=156&comp=&ano=2007&aba=js_textoOriginal#texto > Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011b. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em:< >. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei 21.972, de 21 de janeiro de 2016a. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos-Sisema-e dá outras providências. Disponível em:
 <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21972&comp=&ano=2016&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Lei 22.073 de Altera Lei nº 21.972, de 28 de abril de 2016b, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Sisema. Disponível em:<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=22073&ano=2016&tipo=LEI> > Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Resolução SEMAD nº 390, de 11 de agosto de 2005. Estabelece normas para a integração dos processos de autorização ambiental de funcionamento, licenciamento ambiental, de outorga de direito de uso de recursos hídricos e de autorização para exploração florestal - APEF e dá outras providências. Disponível em: <
<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5102>>. Acesso em: 04 Jun. 2017.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável. Fundação Estadual de Meio Ambiente. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais.A Questão Ambiental em Minas Gerais: discurso e política. Belo Horizonte,1998.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Superintendência Central de Planejamento.Plano Plurianual de Ação Governamental - 2004- 2007. Belo Horizonte,2004.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações**. Atlas. São Paulo, 2011.São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Sistemas, Organização e Métodos: Uma abordagem gerencial**. Atlas

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, Lígia Maria Leite Pereira; FARIA, Maria Auxiliadora de. **Feam 20 anos: história e memória**. C/Arte. Belo Horizonte, 2010.

PERROW, Charles. **Complex Organizations: a critical essay**. McGraw-Hill. New York, 1986.

SALAMA, Alzira. O uso da biografia de uma organização como método de pesquisa para a investigação do desenvolvimento organizacional. **RAP- Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 34-42, Jan./Mar.1994.

SCOTT, William. Richard. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed. 2001

SELZNICK, Philip. **A liderança na Administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

_____. **TVA and the Grass roots**. New York: Haper & Row, 1949.

_____. **Institutionalism “Old” and “New”**, *Administrative Science Quarterly*, v. 41, p. 270-277, 1996.

SILVA, Flávia de Araújo e; MARIO, Poueri do Carmo. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1401-1427, Dec. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122015000601401&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612134757>.

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; Carvalho, Cristina Amélia. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. FGV. Rio de Janeiro, 2003.

APÊNDICES

Apêndice A - Linha do Tempo: Institucionalização da Questão Ambiental em Minas Gerais e alterações nas estruturas da FEAM e SISEMA (continua)

| Ano | Evento |
|------|--|
| 1969 | Criação da Fundação João Pinheiro (FJP) - Esforço de desenvolvimento econômico pelo Estado por meio de projetos de pesquisa aplicada e consultoria |
| 1971 | Criação do Greenpeace e Conferência sobre Meio Ambiente de Estocolmo: a preocupação com o meio ambiente torna-se latente |
| 1972 | Criação do CETEC - Superintendência da FJP, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral |
| 1974 | Projeto de lei para a criação do Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente: rejeitada pelo Governador Rondon Pacheco que disse não poderia criar um órgão que inibisse o desenvolvimento econômico do Estado Criação da Comissão Permanente de Defesa do Meio Ambiente ALMG |
| 1975 | Criação da DTMA - Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente na FJP: Primeira estrutura voltada especificamente para problemas ambientais no Estado |
| 1976 | Lei 6.953: é criada a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT), sendo que o CETEC, assim como os órgãos, entidades e fundações estaduais que atuavam nos setores de pesquisa pura, aplicada e de desenvolvimento, ficaram submetidos à coordenação técnica desta Secretaria |
| 1977 | Criação da Comissão de Política Ambiental (COPAM): inova por prever participação de entidade ambientalista, poder legislativo e comunidade científica; as atribuições da DTMA passam à competência do CETEC, o qual por sua vez passou à SECT |
| 1980 | Lei 7.772: primeira lei estadual de controle ambiental |
| 1981 | Lei 6.939 (BRASIL): Criação do SISNAMA- Sistema Nacional do Meio Ambiente e CONAMA (inspirado no COPAM mineiro) |
| 1983 | Criação da SMA -Superintendência do Meio Ambiente na SECT |
| 1987 | SECT vira Secretaria de Estado de Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA); COPAM vira Conselho de Política Ambiental; Lei 9.525 prevê criação da FEAM |
| 1988 | Constituição Federal traz capítulo específico sobre o meio ambiente; Decreto 28.163, de 06 de junho de 1988 - instituição da FEAM: Finalidade de realizar estudos e pesquisas sobre o meio ambiente e atuar em sua proteção, conservação e melhoria, observadas as diretrizes do COPAM. |
| 1989 | Implantação da FEAM, sucedendo a SMA e vinculada à SECT; Constituição Estadual de 1989 |

Linha do Tempo: Institucionalização da Questão Ambiental em Minas Gerais e alterações nas estruturas da FEAM e SISEMA (continuação)

| | |
|------|--|
| 1992 | Lei 10.623 de 16 de janeiro de 1992: as fundações e autarquias no Estado de Minas Gerais passam a ser entidades de direito público |
| 1995 | Criação da SEMAD: passaria a ser a responsável por propor e executar a política do Estado relativa às atividades de gestão ambiental para o desenvolvimento sustentável - a ela estavam vinculados: FEAM, IEF, DRH (IGAM) |
| 1997 | Lei n.º 12.583, de 17 de julho de 1997 dispõe sobre a reorganização da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM, agora como entidade com personalidade jurídica de direito público |
| 1998 | O decreto 39.489 de 13 de março de 1998 revogou o Decreto 28.163, de 06 de junho de 1988 e aprovou novo estatuto da FEAM |
| 2003 | A Lei Delegada nº 73, de 29 de janeiro de 2003 dispôs sobre a nova estrutura orgânica da FEAM; Início da integração dos procedimentos do licenciamento ambiental |
| 2006 | A Lei nº 15.972, de 12 de janeiro de 2006 altera a estrutura orgânica dos órgãos e entidades da área de meio ambiente que especifica e a Lei nº 7.772 |
| 2007 | A Lei Delegada 112: traz uma reestruturação da Administração Pública do Poder Executivo A Lei Delegada nº 125: institui o SISEMA. A Lei Delegada nº 156: alterou a Lei Delegada nº 73, de 29 de janeiro de 2003, que dispunha sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Estadual do Meio Ambiente. Junção da área meio das entidades do SISEMA na SEMAD |
| 2011 | Com a publicação da Lei Delegada nº 180: a FEAM, IGAM e o IEF, tem sua estrutura orgânica mais uma vez alterada, sendo que agora as unidades que representavam a área meio ou administrativa são suprimidas e as atividades por elas desempenhadas passam a ser centralizadas na SEMAD |
| 2016 | A Lei 21.972, de 21 de janeiro de 2016 traz em seu texto a reestruturação das entidades componentes do SISEMA, restaurando nestas, através da alteração feita pela lei 22.073 de 28 de abril de 2016, parte da área meio |
| 2017 | Decreto que estabelece as competências de cada unidade ainda não foi publicado |

Fonte: Elaboração da própria autora a partir da bibliografia utilizada neste trabalho

Apêndice B - Roteiro de Entrevista

I - Identificação do Entrevistado

1. Em qual órgão/ entidade você é lotado e/ou trabalha?
2. Qual sua área de formação?

3. Qual tipo de cargo você ocupa atualmente?

(Gestor/Administrativo/Técnico/Operacional)

4. Já atuou em outro cargo? (Gestor/Administrativo/Técnico/Operacional) Quando?

II - 2003: Integração dos procedimentos referentes á regularização ambiental

1. No que consistiu essa integração?

2. A integração foi inspirada em algum modelo?

3. De onde partiu a decisão pela integração? Quais os principais atores e pontos defendidos?

4. Qual era o papel da FEAM e qual passou a exercer?

III - 2007: Lei Delegada 112 (Reforma Administrativa do Estado) e Lei Delegada 125

(Instituiu o SISEMA)

1. No que consistiu a integração?

2. A integração foi inspirada em algum modelo?

3. De onde partiu a decisão pela integração? Quais os principais atores e pontos defendidos?

4. Qual era o papel da FEAM e qual passou a exercer?

5. No organograma da FEAM, percebe-se que a área meio é representada por gerências que não estão vinculadas a uma diretoria? Qual a razão para isso?

IV - 2011: Lei Delegada 180 - Centralização da Área Meio ou Administrativa da FEAM,

IGAM e IEF na SEMAD

1. No que consistiu essa centralização?

2. Foi inspirada em algum modelo?

3. De onde partiu a decisão pela centralização? Quais os principais atores e pontos defendidos?
4. Como você avalia esse processo de centralização da área meio? Você acredita que gerou os resultados pretendidos?

VII - 2016/2017: Lei 21.972 e Lei 22.073 - Restauração de parte da área meio na FEAM, IGAM e IEF

1. Quais as razões para o retorno da área meio para cada uma das casas?
2. De onde partiu a decisão pelo retorno? Quais os principais atores e pontos defendidos?
3. Por que só uma parte da área meio retorna?
4. Qual foi o papel da FEAM e qual é o papel da FEAM hoje?