

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

**CONTRIBUIÇÃO DO PNMA I, PNMA II E DO PPG7 PARA O  
FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS NO BRASIL**

Tauana Almeida Siqueira

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup>. Maria das Graças Rua

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF: junho / 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

**CONTRIBUIÇÃO DO PNMAI, PNMAII E DO PPG7 PARA  
O FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES  
AMBIENTAIS NO BRASIL**

Tauana Almeida Siqueira

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

---

Maria das Graças Rua, Doutora (CEPAC/UnB)  
Orientadora

---

Othon Henry Leonardos, Ph. D. (CDS/UnB)  
Examinador interno

---

Cristina Yumie Aoki Inoue, Doutora (IREL/UnB )  
Examinador externo

## INTRODUÇÃO

As preocupações crescentes com o meio ambiente e a necessidade de compatibilizar a conservação ambiental com o crescimento econômico e social das populações têm tornando o desenvolvimento sustentável num conceito chave no discurso político. Esse discurso, porém, não é homogêneo, existem diversas interpretações sobre como se atingir esse desenvolvimento. Frey (2001) agrupa essas interpretações em três abordagens: abordagem econômico-liberal de mercado; abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento e; abordagem política de participação democrática. A abordagem econômica-liberal de mercado se mostrou mais presente na década de 1980, tendo sua expressão máxima no relatório de Brundtlandt, confiando o desenvolvimento sustentável à auto-regulação do mercado, à concorrência e ao crescimento econômico. Já na década de 1990, a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento predominou esta, por sua vez, confiando o desenvolvimento sustentável ao planejamento e ao gerenciamento. É nessa abordagem que estão incluídos diversos programas ambientais implementados no Brasil, a partir de década de 1990.

Esses programas ambientais procuravam responder a questão de como promover o desenvolvimento sustentável. Uma das respostas foi a de fortalecer as instituições ambientais no Brasil, tornado-as mais capazes de implementar e de regulamentar políticas ambientais e de fiscalizar o cumprimento das suas determinações. Nesse sentido, partia-se do princípio de que instituições fracas eram as responsáveis pelo fracasso das políticas ambientais. As estratégias para fortalecer as instituições ambientais foram as mais diversas nesses últimos 15 anos, sendo que boa parte delas se apresentaram insuficientes e pouco efetivas, como se pode comprovar na leitura dos relatórios de avaliação dos programas.

Por essas razões a abordagem tecnocrata está sendo criticada pelos defensores de uma abordagem política de participação democrática. Eles desaprovam o uso de soluções gerenciais em conflitos sócio-ambientais, uma vez que esses conflitos demandam uma abordagem mais participativa e que considere os constrangimentos políticos e econômicos envolvidos nas decisões dos diversos atores.

No intuito de entender como foram implementados esses programas ambientais e qual a contribuição destes para o desenvolvimento sustentável, escolheu-se, para análise, apenas três programas ambientais, mas que juntos contam com uma boa parte dos investimentos em meio ambiente no Brasil, na década de 1990: o PNMA I, o SPRN e o PNMA II. Dessa forma,

o problema central desta dissertação foi o de identificar se as ações desenvolvidas dentro dos programas ambientais, em nome do fortalecimento institucional, foram capazes de promover mudanças positivas e sustentáveis nas instituições e organizações, permitindo que estas últimas pudessem atingir seus objetivos, principalmente o objetivo do desenvolvimento sustentável.

Para responder ao problema dessa dissertação, partiu-se do pressuposto apresentado por Robert Putnam (1993) de que as mudanças institucionais, inclusive o fortalecimento institucional, se dão por meio de mudanças culturais de uma sociedade ou organização. Com base nesse pressuposto, e tendo em vista os fracos resultados apresentados pelos programas, a hipótese do presente estudo foi a de que as estratégias de fortalecimento institucional adotadas pelos programas PNMA I, o SPRN e o PNMA II não foram capazes de fortalecer as instituições ambientais de forma que essas pudessem garantir a eficácia de seus objetivos de longo prazo, mais notadamente, o de promover o desenvolvimento sustentável.

Partindo-se dessa hipótese, traçaram-se dois objetivos: identificar se (e em que medida) as estratégias desenvolvidas nos programas PNMA I, PNMA II e SPRN, no escopo do componente fortalecimento institucional, foram capazes de promover mudanças positivas e sustentáveis nas instituições e organizações.

## **Considerações Metodológicas**

Com o intuito de identificar se as estratégias desenvolvidas nos programas foram capazes de promover o fortalecimento das instituições ambientais foi adotada a seguinte metodologia. O primeiro passo foi realizar um levantamento bibliográfico sobre o fortalecimento institucional (FI), buscando responder o que esse termo significa para os diversos autores e quais são os requisitos para se atingi-lo. Desse estudo pode-se perceber que para se aprofundar na discussão acerca do FI de instituições ambientais seria preciso também um levantamento bibliográfico acerca dos temas desenvolvimento sustentável e gestão ambiental, conceitos estes necessários à análise dos programas. Esses levantamentos fazem parte dos capítulos 1 e 2.

As discussões teóricas acerca dos temas desenvolvimento sustentável, fortalecimento institucional e gestão ambiental, desenvolvidas nos primeiros capítulos, serviram como base de análise dos programas PNMA I, SPRN e PNMA II, no capítulo 3. Nesse capítulo buscou-se avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos objetivos e das estratégias de FI desses programas, de forma a responder ao problema desta dissertação: se os programas ambientais fortaleceram as instituições ambientais. A fonte dos dados utilizados nas descrições dos programas foram os relatórios de avaliação dos programas e suas páginas na internet. Para a análise foram usados os relatórios de avaliação dos programas e algumas entrevistas realizadas com os coordenadores, ex-coordenadores ou envolvidos diretamente com os programas e responsáveis pela área de FI. Na análise do PNMA I foram utilizados o documento “Avaliação final do Programa Nacional de Meio Ambiente” e uma entrevista realizada com a Sra. Wilma do Conto Santos, ex. coordenadora do componente PED (Programas de execução descentralizada / PNMA I). Para a análise do SPRN foram utilizados os seguintes documentos: “Manual Operacional do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais” de 2003 e a “Revisão de Meio Termo do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais” de 2000. As entrevistas sobre o SPRN foram feitas com: Sr. Gilvan Dantas Nascimento, responsável do MP/AM pelo convênio com o SPRN; Sra. Tânia Baraúna, coordenadora do PGAI-RO de 2002 A 2003; Sra. Anny Julie Gomes Neves, responsável pelo Sistema de Informações Gerencial do Meio Ambiente – SIGMA; Sra. Maria do Carmo Neves dos Santos, coordenadora do PGAI-AM desde 2003; entrevistado “A” (não quis se identificar), funcionário do MMA trabalhando na secretaria técnica do SPRN. Finalmente, para a análise do PNMA II foram utilizados os documentos: “Relatório de Atividades do

Programa Nacional do Meio Ambiente II” de 2000 a 2004 e a “Avaliação da primeira fase do Programa Nacional do Meio Ambiente II de 2004”.

As pessoas escolhidas nas entrevistas foram aquelas indicadas, pelos próprios funcionários dos programas, como as pessoas mais informadas acerca das ações de FI no programa pesquisado. Na fase exploratória foram realizadas quatro entrevistas, todas com funcionários e ex. funcionários do SPRN, isso por causa da facilidade de contato com essas pessoas, uma vez que o programa estava em pleno andamento, diferente do PNMA I que já havia terminado e do PNMA II que ainda se encontrava no início da sua execução. Essas entrevistas iniciais foram entrevistas abertas e que auxiliaram no desenho das três entrevistas semi-estruturadas que seguiram. As perguntas envolviam questões sobre o FI e sobre eficácia e efetividade do programa. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas para cada coordenador de programa. As perguntas destas entrevistas podem ser encontradas no anexo II. O objetivo destas entrevistas foi o de descobrir o que os envolvidos no programa entendem por FI e quais foram os resultados do programa, no seu ponto de vista. As informações aqui adquiridas puderam ser cruzadas com as informações contidas nos relatórios de avaliação.

Ao final, os levantamentos teóricos e as entrevistas serviram como base para a análise dos objetivos e estratégias dos programas (PNMA I, SPRN e PNMA II), possibilitando responder se (e em que medida) esses programas foram capazes de fortalecer as instituições ambientais no Brasil.

## **Estruturação do Trabalho**

No capítulo 1 discutiram-se aspectos conceituais como: conceito de instituição e organização, interpretações sobre o subdesenvolvimento e sobre como promover o desenvolvimento institucional (neoclássicos, neo-institucionalistas, a abordagem sobre o capital social e a abordagem da administração de empresas). O conceito de instituição foi apresentado a partir dos livros de North (1993) e Lacombe (2003) e das publicações sobre o setor público de Capitani e North (1994), McGill (1995), Buyck (1991) e Grindle (1997). Sobre as interpretações sobre o subdesenvolvimento, novamente foram utilizadas publicações de North (1993), Capitani e North (1994) e Lacombe (2003) além de outras como Rua e Bernardes (1998), Goldsmith (1992) e Putnam (1993).

No capítulo 2, é apresentada uma divisão das teorias sobre o desenvolvimento sustentável como proposta por Frey (2001), estando os programas estudados incluídos na abordagem ecológica tecnocrata de planejamento. Há também, nesse capítulo, um breve histórico da política ambiental brasileira, permitindo situar contextualmente os programas. Finalmente, são desenvolvidos no capítulo 2, os conceitos e teorias que envolvem a gestão ambiental, enfatizando-se os problemas encontrados nessa tarefa. As principais contribuições foram retiradas de Godard (1997), Theodoro, Cordeiro e Beke (2004) e Mondragon (1998).

O capítulo 3 analisa as estratégias e os objetivos do PNMA I, do SPRN e do PNMA II de forma que se permita avaliar alguns aspectos da sua eficiência, eficácia e efetividade, a partir dos relatórios de avaliação de cada programa e entrevistas realizadas com alguns dos atores dos programas.

Finalmente, por meio das análises do capítulo 3, chega-se a três conclusões centrais. A primeira de que os programas analisados contribuíram para o fortalecimento das instituições ambientais brasileiras, na medida em que geraram aprendizado na gestão do meio ambiente. A segunda conclusão é que, apesar dos avanços, as soluções ambientais dos programas estudados ainda continuam inseridas numa abordagem extremamente tecnocrata de desenvolvimento. Finalmente conclui-se que não existe caminho definido para se atingir o FI, as estratégias vão se desenvolvendo com as circunstâncias.

## **CAPÍTULO 1 - AS INSTITUIÇÕES E O DESENVOLVIMENTO**

A discussão teórica acerca do FI, apresentada neste capítulo, tem dois objetivos. O primeiro é servir de suporte para a hipótese da presente dissertação e o segundo é instrumentalizar a análise dos programas propostos (PNMA I, SPRN e PNMA II) de forma que se possam identificar quais estratégias desenvolvidas nesses programas, no escopo do componente fortalecimento institucional, foram capazes de promover mudanças positivas e sustentáveis nas instituições e organizações; e em que medida as ações dos programas conseguiram fortalecer as instituições ambientais.

### **1.1 - INTERPRETAÇÃO NEOCLÁSSICA DO SUBDESENVOLVIMENTO**

Uma das questões centrais da história humana é explicar as divergências de desenvolvimento das sociedades. De acordo com a interpretação neoclássica, linear e evolutiva de desenvolvimento, as economias dos países do terceiro mundo<sup>1</sup> atingiriam o mesmo nível de desenvolvimento dos países industrializados na medida em que evoluíssem as trocas comerciais entre eles. A hipótese evolucionária dessa corrente era a de que, com o tempo, a concorrência faria com que as instituições ineficientes dos países em desenvolvimento fossem eliminadas, apenas sobrevivendo as instituições mais aptas a resolverem os problemas humanos. Dessa forma, a concorrência seria a fonte da mudança institucional, selecionando as instituições mais eficientes e levando ao crescimento econômico dos países (NORTH, 1993).

A teoria linear de desenvolvimento não conseguia, no entanto, explicar a persistência, mesmo em países desenvolvidos, de instituições ineficientes. O que se percebia era que os governantes estabeleciam direitos de propriedade de acordo com seus próprios interesses, contrariando a lógica da competitiva e criando instituições ineficientes que não levavam ao crescimento (NORTH, 1993).

### **1.2 – NEOINSTITUCIONALISMO**

Uma revisão sobre as tendências dos últimos 50 anos nos países em desenvolvimento mostrava que as diferenças no desempenho econômico destes países permaneciam

---

<sup>1</sup> As expressões “terceiro mundo” e “países subdesenvolvidos”, hoje em dia, foram substituídas por “países em desenvolvimento”.



inexplicadas, apesar da homogeneidade nas políticas de ajuste adotadas. A teoria econômica se mostrava incapaz de explicar essas diferenças. Na tentativa de entender essas anomalias, os especialistas focalizaram sua atenção sobre a influência das instituições nas taxas e no padrão de desenvolvimento econômico. Importantes contribuições têm sido feitas pelo neo-institucionalismo por meio da teoria organizacional, pela ciência política e pela sociologia, no esclarecimento da relação entre desenvolvimento e instituições (CAPITANI; NORTH, 1994).

O neo-institucionalismo é parte de um movimento intelectual amplo que tentava aplicar modelos de escolha pública<sup>2</sup> ao comportamento organizacional e político. Essa abordagem rejeita que as agências ou organizações sejam unidades de análise, seus estudos se direcionam para os indivíduos, sendo estes considerados, racionais e maximizadores de sua utilidade. A análise é feita no nível micro, onde pessoas agem de forma previsível, na busca de seus interesses próprios, dessa forma, os incentivos e as penalidades também devem ser aplicadas ao indivíduo. (GOLDSMITH, 1992).

Capitani e North (1994) mostraram, historicamente, a importância das instituições em diminuir os custos transacionais (são aqueles envolvidos em avaliar o que está sendo trocado e fazer valer os acordos). Em economias de subsistência, os custos de transação são baixos, sendo que a rede social e os constrangimentos sociais são suficientes para facilitar as trocas. Na medida em que os mercados expandem, os custos de transação se tornam altos e maior é a necessidade em se investir em normas e coação. Nesse estágio as instituições ainda são principalmente informais e na falta de uma estrutura política unificada ou de regras formais, normas culturais e preceitos religiosos normalmente são fundamentais para o estabelecimento de padrões de conduta aos atores. No estágio subsequente do desenvolvimento, a criação de mercados de capitais e o desenvolvimento de empresas de manufatura, donas de um grande capital, geram a necessidade de alguma forma de ordem política coercitiva, devido ao aumento da complexidade das relações interpessoais. No estágio final, o alto nível de especialização aumenta os custos transacionais de forma que o setor de serviços faz parte de uma grande porcentagem do produto nacional bruto do país. Os ganhos de mercados, cada vez mais impessoais, exigem instituições que tornem possíveis as trocas econômicas e políticas (CAPITANI; NORTH, 1994).

---

<sup>2</sup> Escolha pública é um ramo da teoria econômica em que os conceitos da economia de mercado são aplicados à política e aos serviços públicos. Na escolha pública, um político é visto como mais um agente que tem como objectivo maximizar o seu bem estar, e não como um servidor altruísta dos interesses do público em geral. (Wikipédia, <http://pt.wikipedia.org>, 10 de maio de 2006)

A teoria das instituições, no entanto, tem alcançado mais valor no plano explicativo que no plano prescritivo. Existe hoje um amplo consenso sobre a importância das instituições para explicar tanto o êxito, quanto o fracasso dos países em seu desenvolvimento, no entanto, o consenso termina quando se tenta identificar quais instituições têm maior importância e quais reformas devem ser realizadas para o desenvolvimento das instituições (ARIZNABARRETA, 2001).

### 1.3 INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL.

#### 1.3.1 - Instituições e capital social

Os dilemas da ação coletiva fazem com que, em muitas circunstâncias, as pessoas não cooperem. Nessas situações, as partes teriam a ganhar se cooperassem, mas na falta de um compromisso mútuo confiável, cada qual prefere desertar, tornando-se oportunista. Isso explica situações em que indivíduos perfeitamente racionais produzam resultados coletivos não racionais (PUTNAM, 1993).

Hobbes (1999) foi um dos primeiros teóricos a discutir o problema da ação coletiva. A solução dada por ele era a coerção. Esta seria realizada por meio de um Estado neutro. North (1993), porém expõe o problema dessa solução: a coerção é onerosa. As sociedades que enfatizam muito o uso da força costumam ser menos eficientes, mais sacrificantes e menos satisfatórias do que aquelas em que a confiança é mantida por outros meios. Outro problema está na suposta imparcialidade do agente coator. Na realidade, este está também sujeito ao dilema da ação coletiva e não existe a garantia de que ele também não desertará.

Putnam (1993), em sua obra *Making Democracy Work*, discute, a partir dos dilemas de ação coletiva, porque existem tantas diferenças no desempenho das instituições de um país. A questão é: como certas instituições conseguem superar a lógica da ação coletiva e produzir bens comuns? Para essa discussão o autor apresenta o conceito de capital social com sendo “as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.” Assim, o capital social é um capital produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inatingíveis se ele não existisse.

O capital social e a ausência deste, geram círculos virtuosos e viciosos, respectivamente. Se existe confiança entre os atores, estes irão cooperar com mais facilidade. A cooperação, por sua vez, gera confiança, esta irá gerar cooperação e assim por diante.

Portanto, a acumulação de capital social é, ao mesmo tempo, causa e consequência das sociedades virtuosas (PUTNAM, 1993).

A confiança social pode manar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. A reciprocidade pode ser de dois tipos: específica e balanceada ou generalizada e difusa. A primeira diz respeito a permuta simultânea de itens de igual valor, já a reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que, naquele momento, apresenta desequilíbrio, mas que supõe-se que um favor concedido hoje seja retribuído em um momento posterior. A regra da reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social. Uma série de atos isoladamente altruístas a curto prazo, trará benefícios para todos os participantes, a longo prazo (PUTNAM, 1993).

Os sistemas de participação cívica são horizontais, representando redes de interações, a exemplo do que acontece nas associações comunitárias, nas sociedades orfeônicas, nas cooperativas e nos clubes desportivos. Quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. Os sistemas de participação aumentam os custos potenciais para os transgressores; promovem sólidas regras de reciprocidade; facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos; corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações (PUTNAM, 1993).

Já os sistemas verticais são incapazes de sustentar a confiança e a cooperação social, abrindo espaço para comportamentos egoístas. Nas relações clientelistas, por exemplo, apesar de envolver permuta interpessoal, as obrigações são assimétricas, minando a organização grupal e a solidariedade horizontal entre clientes e patrões (PUTNAM, 1993).

### **1.3.2 - Desenvolvimento econômico e capital social**

Em todas as sociedades, os dilemas da ação coletiva obstam as tentativas de cooperar em benefício mútuo, seja na política, seja na economia. No entanto, algumas sociedades são caracterizadas por terem maior cooperação e confiança social do que outras. Nessas, os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Nas sociedades menos cívicas, o ciclo é justamente o oposto: a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente. North (1993), nessa discussão, chama a atenção para o fato de que as vantagens do oportunismo, da trapaça e da transgressão aumentam nas sociedades

complexas, assim, a necessidade do capital social aumenta à medida que prossegue o desenvolvimento econômico.

Dessa forma, nas sociedades vão predominar um dos dois ciclos, o virtuoso ou o vicioso. A questão que surge nas análises desses círculos é identificar o que é que aconteceu de diferente em determinada sociedade para que se desencadeasse um ou o outro ciclo. Putnam (1993) argumenta que as causas são históricas e que existe uma subordinação das sociedades em relação à sua trajetória. Essa subordinação “pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico” (NORTH, 1993).

Segundo North (1993), depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social tornam a cooperação ou a omissão entranhadas nas sociedades. As regras informais aqui ganham uma importância em relação às regras formais, dessa forma, ainda que haja mudanças radicais nas regras formais, as regras informais irão predominar tornando lenta qualquer mudança intencional.

### **1.3.3 - Capital social e mudança institucional**

A afirmação de que a comunidade cívica possui raízes históricas e profundas frustra qualquer tentativa de reforma institucional como estratégia de mudança política e desenvolvimento econômico. Putnam (1993) mostra, no entanto, a “luz no fim do túnel”. Segundo o autor, mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política, apenas que essa mudança não é tão rápida e eficiente quanto desejam os planejadores e reformadores. A mudança institucional é lenta por tratar não apenas de mudar instituições formais, como também de mudar instituições informais como identidades, valores, poderes e estratégias. Este fato pode ser ilustrado pelo estudo empírico realizado por Putnam (1993), onde o autor observou as diferenças entre a Itália cívica do norte e a Itália não cívica do sul após uma reforma governamental. O estudo mostrou que ambas as regiões tiraram proveito da reforma institucional promovida pelo governo italiano, comprovado por 20 anos de progresso. Entretanto, a região norte apresentou desenvolvimento mais satisfatório que a região sul.

Putnam (1993) alerta para o fato de que a história institucional costuma evoluir lentamente, levando décadas para que as mudanças sejam observadas, principalmente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica.

### 1.3.4 - Cultura política e participação

Segundo Bobbio (1999), cultura política é o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”. Nesse sentido, ao se analisar o conceito de instituição já apresentado, percebe-se que cultura política é um conjunto de instituições informais voltadas para fenômenos políticos.

Para o autor (BOBBIO, 1999) existem três tipos de cultura política: a paroquial, a de sujeição e a de participação. A cultura política paroquial ocorre principalmente em sociedades simples e não discriminadas, onde os papéis e as instituições de cunho especificamente político não existem ou coincidem com os papéis e estruturas de caráter econômico e religioso. Já a cultura política da sujeição existe quando as tendências são do tipo acentuadamente passivo, correspondendo, normalmente, a regimes autoritários. Finalmente, na cultura da participação existe um predomínio da adesão, percebido pelas tendências afetivas e juízos positivos dos conhecimentos, dos sentimentos e das avaliações dos membros. Dessa forma e fazendo um paralelo com a teoria de Putnam, as culturas de participação são bem servidas de capital social.

### 1.3.5 – Participação, pertencimento e sustentabilidade

Nas leituras sobre os temas participação, pertencimento (*ownership*) e sustentabilidade percebe-se que essas idéias estão interligadas. Num relatório de avaliação do PNMA II (2004), o relator fala da importância de se estabelecer mecanismos participativos e de acompanhamento local dos projetos de forma que se promova a co-responsabilidade e o pertencimento em relação das ações do programa. A vantagem de chamar outros atores para participarem e para se tornarem responsáveis pelas ações do programa é trazer diferentes contribuições, principalmente no que se refere ao conhecimento acumulado. Quando se mobiliza recursos de diversas fontes ou parceiros, a probabilidade de continuidade e de sustentabilidade das ações do programa se expande. Além disso, a participação também permite que os órgãos executores dos projetos adquiram maior legitimidade na medida em que atuam como vetor de envolvimento entre os atores interessados. Nos programas ambientais estudados, será avaliado se existe essa correlação entre participação, pertencimento e sustentabilidade.

## 1.4 - CONTRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS PARA OS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

Assim como as abordagens já apresentadas, o campo da administração de empresas tem feito muitas contribuições no sentido de explicar as instituições e as organizações públicas. Resguardando as devidas diferenças entre as empresas e os Estados, o intercâmbio de conhecimento tem sido frutífero, principalmente quando se trata de aproveitar os desenvolvimentos teóricos e as descobertas práticas feitas para as organizações privadas, na Administração Pública. No caso dos programas e projetos ambientais estudados nesta dissertação, o estudo das teorias da administração se faz essencial para o entendimento e avaliação desses.

### 1.4.1 – Instituição ou organização

Apesar de a palavra instituição ser comumente usada como sinônimo da palavra organização, para o escopo desse trabalho, faz-se necessário a distinção entre esses dois conceitos. Segundo North (1993), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana. Já as organizações, segundo Capitani e North (1994), são compostas de grupos de indivíduos na busca de interesses comuns. As organizações podem ser políticas (partidos, o congresso, um conselho ou uma agência reguladora), econômicas (firmas, fazendas, cooperativas), sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) ou educacionais (escolas, universidades). Dessa forma, organizações e indivíduos buscam interesses dentro de uma estrutura institucional definida por regras formais (constituições, leis, regulamentos, contratos) e informais (ética, confiança, preceitos religiosos, ou qualquer conduta implícita).

É importante observar, no entanto, que em se tratando de desenvolvimento ou fortalecimento institucional (FI) o conceito de instituição muitas vezes adotado é o conceito amplo, abordando tanto as instituições em sentido estrito (regras e leis), quanto as organizações.

Toda a organização para existir precisa de um objetivo. Sobre os objetivos das organizações na administração privada não existe um consenso se o objetivo das empresas será sempre o lucro, ou se o lucro é apenas um pré-requisito para a sobrevivência dessas. Segundo a interpretação de Lacombe (2003), as organizações têm objetivos que precisam ser bem identificados e explicitados e, na maioria dos casos, o objetivo das organizações é o de

produzir um bem ou prestar um serviço à sociedade. O lucro pode ser, em determinados períodos, o objetivo principal de uma empresa, mas dificilmente o será para sempre (LACOMBE, 2003).

Em se tratando de organizações públicas, no entanto, o objetivo também é a produção de bens ou a prestação de serviços à sociedade, a diferença é que nesse caso, os beneficiários não são apenas clientes, como acontece nas empresas, mas devem ser tratados como cidadãos, incluindo preocupações como igualdade, liberdade e participação (ABRUCIO, 1997).

Lacombe (2003) resume os postulados centrais da teoria da organização. Uma organização é um sistema de comportamentos sociais criados a partir da interação entre várias pessoas, os participantes. Cada participante e cada grupo de participantes recebe incentivos da organização, em troca dos quais contribui para ela. As contribuições trazidas pelos diferentes grupos de participantes constituem a fonte da qual a organização retira os incentivos a eles oferecidos. Portanto a organização só continuará existindo enquanto as contribuições forem suficientes para proporcionar incentivos suficientemente grandes para motivar as contribuições.

#### **1.4.2 - Cultura organizacional e a dificuldade da mudança institucional**

As concepções de como funcionam as mudanças institucionais e organizacionais para Lacombe (2003) são muito semelhantes às explicações de Putnam (1993). Para ambos os autores as mudanças institucionais e organizacionais apresentam as seguintes características:

- São inevitáveis e são o resultado das pressões externas, mas a contra senso, não levam necessariamente ao desenvolvimento econômico ou a melhoria das relações sociais e ambientais.
- São lentas e difíceis de administrar de forma a gerarem resultados positivos e de forma a alimentarem círculos virtuosos de confiança.
- Para se tornar bem sucedida precisa de um planejamento e de uma administração forte que guie esse processo.
- Mudar as aparências ou mudar as regras formais não garante que a mudança seja sustentável, enquanto os fundamentos que orientam o comportamento humano não forem modificados.
- As mudanças nas instituições informais podem ocorrer como resultado de mudanças nas instituições formais, no longo prazo.

Segundo Lacombe (2003), as pressões externas por mudanças são inevitáveis e podem levar tanto a resultados positivos, quando bem aproveitada e administrada, quanto a resultados negativos. Sobre a dificuldade da mudança positiva, Maquiavel (1999) já comentava que “Não há nada mais difícil de executar, mais perigosos de conduzir e mais incerto no seu êxito do que introduzir uma nova ordem, porque essa transformação terá forte resistência dos que se beneficiavam das antigas leis, e as leis novas não encontrarão, com igual ânimo e por timidez, defensores entre os que estas vierem a favorecer.” Para Lacombe (2003), mudar a cultura organizacional<sup>3</sup> significa mudar a forma de pensar e agir das pessoas e, em alguns casos, quando possível, trocar essas pessoas. A mudança cultural desafia hábitos enraizados de pensamento e ação. Em culturas fortes a tendência do pessoal é de agir na direção de reforçar e continuar a cultura. Quanto essa cultura é positiva para o desenvolvimento da organização, essa inércia é um ponto positivo, mas quando a cultura precisa ser mudada, a resistência a ser enfrentada será grande. Pode-se fazer um paralelo entre essa explicação e a de Putnam (1993) sobre os ciclos virtuosos das sociedades cívicas ou os ciclos viciosos das sociedades não cívicas.

Segundo Lacombe (2003), para se mudar uma cultura, é preciso uma abordagem ativa e persistente, bem como o apoio da alta administração. O autor acredita que administradores conscientes da cultura organizacional, administram-na e mudam-na, conduzindo e controlando o desempenho da organização. Lacombe acrescenta ainda nesse estudo que “não é possível mudar a cultura de uma empresa por meio de decreto, emitido pela administração superior, nem mesmo por meio de uma votação unânime em uma assembleia, porque o indivíduo não pode se forçar, por voto coletivo ainda que unânime, a mudar o seu comportamento”. O autor conclui assim que para se mudar a cultura é preciso mudar o sistema que a gerou e que a reforça a partir de tradições e dos hábitos, e ainda, que é necessário ensinar as pessoas a tirarem partido do novo jogo. Da mesma forma, Putnam (1993) afirma que as mudanças nas instituições formais não levam necessariamente a

---

<sup>3</sup> Segundo o Lacombe (2003), cultura organizacional é o conjunto de valores em vigor numa empresa, suas relações e sua hierarquia, definindo padrões de comportamento e de atitudes que governam as ações e decisões mais importantes da administração. Para o autor a cultura organizacional possui três níveis. O nível visível são os comportamentos, as criações, os sintomas e as formas por meio dos quais a cultura se manifesta. O nível visível é refletido no modo de trajar das pessoas, na maneira de falar, no nível de ruídos tolerado ou no *layout* dos escritórios. O segundo nível é o de valores invisíveis, que correspondem às prioridades dadas ao desempenho na função, a capacidade de inovação, a lealdade ou a hierarquia. O terceiro nível é o das premissas básicas e dizem respeito ao que se pensa sobre a natureza humana, sobre a existência e as relações sobrenaturais, sobre o relacionamento com o ambiente, sobre a natureza das relações humanas e da intimidade entre as pessoas, a ética, entre outras. Esse último nível é o mais fundamental numa organização e é a parte mais difícil de se modificar.



mudanças duradouras (mudanças nas instituições informais). Este autor acrescenta à discussão afirmando que “mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política”. Claro que esse, como já foi dito, é um processo lento e demanda a ação de um administrador.

### **1.4.3 - Aprendizado organizacional, mudança institucional e sistemas de informação.**

Além de uma administração ativa, o desenvolvimento institucional depende da incorporação dos novos valores e da cultura que se quer implementar e esse processo só acontecerá por meio do aprendizado organizacional. Segundo Garvin (1998), as organizações que aprendem são aquelas com:

capacidade para criar, adquirir e transferir conhecimento, bem como modificar seu comportamento para refletir novos conhecimentos e discernimentos. Num ambiente de constante mudança, as organizações bem sucedidas são aquelas que criam novos conhecimentos, disseminando-os amplamente por toda a organização e rapidamente os incorporam em novas tecnologias e produtos. Além da capacidade de aprender, as organizações devem ter capacidade de armazenar, recuperar e transferir os conhecimentos.

Dessa forma, um indicador para saber se a organização aprendeu ou para saber se a organização se desenvolveu é saber se a informação gerada foi capaz de modificar o comportamento das organizações.

As organizações que aprendem são aquelas que têm habilidades de (GARVIN, 1998):

- encontrar soluções sistemáticas para os problemas;
- experimentar novas abordagens;
- aprender por meio da sua própria experiência e história;
- aprender por meio da experiência e prática dos outros;
- transferir conhecimentos de forma rápida e eficiente para toda a organização.

O crescente interesse das organizações pelo conhecimento organizacional trouxe à tona a questão do gerenciamento do conhecimento. Segundo Alavi e Leidner (2001), a gestão do conhecimento é um esforço de gestão que procura identificar, desenvolver, disseminar e atualizar o conhecimento coletivo da organização para aumentar a capacidade de inovação e resposta e ajudá-la a competir. Assume-se que a gestão do conhecimento pode proporcionar uma vantagem competitiva e melhores níveis de efetividade para as ações da organização.

Segundo Alavi e Leidner (2001), a gestão do conhecimento passa pelos seguintes processos: criação, armazenamento ou recuperação; transferência e aplicação do

conhecimento. Criar conhecimento é a capacidade da organização de criar novo conhecimento, difundir-lo na organização como um todo e incorporá-lo a produtos e serviços e sistemas. Esse modelo dinâmico de criação de conhecimento está ancorado no pressuposto de que o conhecimento humano é criado e expandido por meio da interação social entre conhecimento tácito e explícito. Armazenar ou recuperar conhecimento está relacionado com as formas de acumular conhecimento como documentação escrita, informação estruturada, sistemas de informação, conhecimentos de indivíduos ou de redes, entre outros. Já o processo de transferência ocorre em diversos níveis: entre indivíduos, de indivíduos para fontes explícitas, de indivíduos para grupos, entre grupos, do grupo para a organização. O sucesso dessa transferência está condicionado a existência e riqueza dos canais de comunicação, o valor percebido do conhecimento, a disposição motivacional da fonte e do receptor e a capacidade de absorção do receptor. Finalmente, sobre o processo de aplicação, os autores destacam que a fonte da vantagem competitiva de uma organização reside não no conhecimento por si, mas em sua aplicação. Na área das políticas públicas, um indicador para medir a aplicação do conhecimento é saber se a informação gerada pelos sistemas de informação está sendo utilizada para a tomada de decisão, tanto no que se refere à continuidade do programa avaliado, tanto no que se refere a criação de programas futuros. A questão que importa é saber se a informação gerada está sendo usada ou para o próprio projeto ou para outro projeto.

Há certo consenso na literatura de que o sucesso da gestão do conhecimento depende mais das pessoas do que da tecnologia, mas também se reconhece que a disponibilidade de novas tecnologias da informação tem proporcionado grande impulso a este movimento. A associação entre tecnologias da informação e a gestão do conhecimento normalmente está relacionada ao uso de sistemas de informação para o compartilhamento de informação e do conhecimento Alavi e Leidner (2001),

Os sistemas de informação voltados para o aprendizado organizacional são denominados de sistemas de gestão do conhecimento. Segundo Alavi e Leidner (2001):

Sistemas de Gestão de Conhecimento (SGC) são uma classe de sistemas de informação aplicados à gerência do conhecimento organizacional, ou seja, são sistemas baseados em tecnologia de informação desenvolvidos para suportar e potencializar os processos organizacionais de criação, armazenamento/recuperação, transferência e aplicação de conhecimento.

Os programas e projetos ambientais estudados nesta dissertação criaram uma série desses sistemas de informação. É com base na teoria de aprendizado organizacional que os sistemas de informação criados por esses programas e projetos serão avaliados.

#### **1.4.4 – Sustentabilidade institucional**

A discussão sobre a sustentabilidade institucional foi amplamente desenvolvida na Universidade de Maryland e tem o seu foco voltado para a administração de empresas, usando, mais especificamente, os conceitos da administração estratégica.

A administração estratégica nasceu nas escolas de administração dos Estados Unidos, na década de 1960. Essa abordagem pede que os administradores tenham um ponto de vista mais amplo e de longo prazo que o de costume, prestando mais atenção para o contexto da organização, para os incentivos dados à organização e para os prováveis rumos das mudanças. Administradores de desenvolvimento devem estar certos de que os recursos estarão disponíveis para a organização no longo prazo e que existe uma demanda suficiente e duradoura para os seus produtos (GOLDSMITH, 1992).

Antes de avançar no estudo sobre sustentabilidade institucional são necessários dois conceitos. O primeiro é o conceito de planejamento estratégico que consiste em esclarecer a visão dos caminhos que a organização deve seguir e os objetivos que deve alcançar com base no seguinte processo: análise da situação atual da organização, análise do ambiente externo (buscando oportunidades e desafios), análise do ambiente interno (buscando os pontos fortes e os pontos fracos da organização), definição de objetivos estratégicos, definição de estratégias funcionais e operacionais, execução e, finalmente, avaliação. Já a gestão estratégica consiste em um (BATEMAN e SNELL, 1998)

“processo sistemático, planejado, administrado e executado pela alta direção de uma organização, buscando assegurar a continuidade, sobrevivência e crescimento futuros da empresa, através da contínua adequação de estratégias, capacitação, estrutura e infra-estrutura”.

Comparando os dois conceitos, o planejamento estratégico consistia em fazer um bom plano e construir um futuro possível e desejável para a organização, contudo esse conceito não incorporava mecanismos gerenciais para a sua implementação, nem levava em conta as constantes alterações necessárias para incorporar as mudanças. Reconhecendo essas lacunas, a gestão estratégica passou a levar em conta que o ambiente externo das organizações é cada vez mais dinâmico, cheio de ameaças e oportunidades, o que implica que a construção do

futuro precisa ser dinâmica, devendo ser tratada como um planejamento simultâneo à execução (BATEMAN e SNELL, 1998).

Segundo Goldsmith (1992), sustentabilidade institucional é definida como a:

“habilidade de uma instituição para produzir resultados (*outputs*) demandados de forma que insumos suficientes sejam supridos para continuar a produção numa taxa estável e crescente, levando resultados de longo prazo. Sustentabilidade é um equilíbrio em movimento e precisa de atenção interminável. As instituições devem, continuamente e eficientemente, produzir resultados válidos de forma a manterem-se legítimas e úteis”.

Analisando os conceitos de gestão estratégica e de sustentabilidade institucional nota-se as semelhanças. Primeiro quando se fala que a gestão estratégica busca assegurar a continuidade, sobrevivência e crescimento futuro, o autor está remetendo à sustentabilidade da organização. Bateman e Snell (1998) também falam que essa gestão deve ser feita por meio da contínua adequação de estratégias, capacitação e infraestrutura. Da mesma forma, Goldsmith (1992) afirma que a sustentabilidade é um equilíbrio em movimento e que precisa de uma atenção interminável. Essa análise permite que se agregue um terceiro conceito, o da mudança institucional. A continuidade e o caráter dinâmico da gestão estratégica e da sustentabilidade institucional é justamente o que caracteriza a mudança institucional. Como já fora comentado, para Capitani e North (1994) a mudança institucional é um processo contínuo, onipresente e incremental. A interação contínua entre instituições e organizações na alocação econômica de produtos escassos e a competição são a chave para a mudança institucional. A competição força as organizações a investirem continuamente em técnicas e em conhecimento para que sobrevivam.

As discussões trazidas por Bateman e Snell (1998), Goldsmith (1992) e Capitani e North (1994) sobre a mudança institucional enfatizam o caráter contínuo e incremental desse processo. Nesse sentido não basta que se faça apenas um bom planejamento para que o desenvolvimento institucional seja implementado. Num ambiente de constante mudança, as organizações bem sucedidas são aquelas que criam novos conhecimentos, disseminando-os amplamente por toda a organização e rapidamente os incorporam em novas tecnologias e produtos. Elas devem ter a capacidade para criar, adquirir e transferir conhecimento, bem como modificar seu comportamento para refletir novos conhecimentos e discernimentos (GARVIN, 1998).

Outros dois elementos encontrados nas definições de gestão estratégica e de sustentabilidade institucional que merecem ser comentados é o de que a gestão estratégica deve ser executada pela alta administração e que a sustentabilidade institucional necessita de

uma atenção interminável. Esse entendimento dos autores corrobora com o que já foi mencionado sobre a mudança institucional em que, segundo Lacombe (2003), para se mudar uma cultura, é preciso uma abordagem ativa e persistente, bem como o apoio da alta administração.

Comentando ainda a afirmação de Bateman e Snell (1998) de que a gestão estratégica deve ser executada pela alta administração, vale mencionar que a execução pela alta administração não significa que esse deva ser um processo autoritário, muito pelo contrário, as novas abordagens sobre a gestão estratégica e sobre a sustentabilidade institucional têm enfatizado a participação dos funcionários e dos beneficiários não só na execução dos planos como também na definição dos objetivos e das estratégias das organizações.

Esse modelo de sustentabilidade institucional tem sido usado para avaliar muitas instituições dos países em desenvolvimento, traçando uma série de recomendações para que as organizações tenham uma administração estratégica (GOLDSMITH, 1992):

- Os projetos institucionalmente sustentáveis começam, normalmente, por uma análise dos atores envolvidos. Quais são os ganhos e os custos da mudança institucional para os atores? Eles realmente querem fazer essa mudança? Algumas vezes, projetos eficazes são redesenhados para aumentarem o número de ganhadores de forma a criarem jogos de soma positiva.
- Promover a gestão estratégica dos planos estratégicos. As instituições sustentáveis tendem a pensar nas mudanças de forma continuada, considerando os insumos, os processos bem como os resultados. Planos estratégicos funcionam melhor quando dão liberdade aos interessados de discutirem os objetivos do grupo.
- As organizações devem fazer marketing de forma a criar ou manter a demanda por seus produtos.
- Reduzir a dependência do projeto por meio da contratação de pessoal local e uso dos recursos locais.
- Organizações sustentáveis possuem formas permanentes de contratar, repor, treinar e desenvolver o pessoal.
- Organizações sustentáveis começam por pequenas ações e evoluem de acordo com os erros e acertos dessas.

- As organizações bem sucedidas funcionam, na maioria das vezes, de forma descentralizada, trazendo a produção para perto dos usuários de forma que se permita perceber a reação e as mudanças na demanda.
- As organizações sustentáveis costumam dar voz aos beneficiários por meio de reuniões, associações, grupos e encontros.

As preocupações com a sustentabilidade institucional ampliaram-se com a constatação dos insucessos de diversos programas e projetos implementados nos países em desenvolvimento. Em um artigo do Banco Mundial, Werlin (1991) aponta para uma preocupação do Banco com a baixa probabilidade de que seus programas continuassem após o término do financiamento. Segundo ele, a missão do Banco deverá ser a de mudar o foco de seus programas de forma a garantir a sustentabilidade de suas ações.

## 1.5 - CONCEITO DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E VARIAÇÕES DO TERMO

### 1.5.1 – Construção / desenvolvimento / fortalecimento de capacidades & Construção / desenvolvimento / fortalecimento institucional<sup>4</sup>

Existem pelo ou menos seis conceitos (*capacity building, capacity strengthening, capacity development, institutional building, institutional strengthening, institutional development*) que podem ser usados todos como sinônimos, mas que alguns autores fazem questão de diferenciar.

Grindle (1997) e outros autores (Capitani e North, 1994) não fazem a distinção entre as ações voltadas para as capacidades (*capacity*) e as voltadas para as instituições (*institutional*). Já em relação aos termos *building, development* e *strengthening* alguns especialistas fazem a distinção. O termo *building* é utilizado para se referir às ações de cooperação internacional desenvolvidas nas décadas de 1950 e 1960, e que tinham como objetivo construir as instituições básicas do setor público, de forma a permitir que os países destruídos pela guerra desenvolvessem sócio-economicamente. No final da década de 1960 as ações da cooperação começaram a se concentrar mais no fortalecimento (*strengthening*) das

---

<sup>4</sup> Em inglês os termos utilizados são: *capacity building/strengthening/development* e *Institutional building/strengthening/development*

instituições já existentes. Na década de 1980 ressurgiram as discussões e a cooperação para a melhoria das capacidades e das instituições governamentais. A partir de então, preferiu-se usar o termo *strengthening*, enfatizando que é mais importante entender o contexto atual, os papéis e as limitações das organizações do que criar (*building*) novas organizações e novas estratégias. Apesar dessa trajetória, a maioria dos autores usa todos esses termos como sinônimos. Grindle (1997) argumenta que o uso da construção ou do fortalecimento irá depender da situação de cada país, e que, portanto, em algumas situações, é possível que a capacidade tenha mesmo que ser construída e não apenas fortalecida, como aconteceu nos países destruídos pela segunda guerra mundial.

No presente estudo as ações voltadas para as capacidades e as voltada para instituições serão consideradas sinônimos, seguindo a tendência da literatura, assim com os termos construção, desenvolvimento e fortalecimento.

### 1.5.2 – Desenvolvimento/fortalecimento institucional & Desenvolvimento/fortalecimento organizacional

Ficou claro nas discussões anteriores que o termo instituição é diferente do termo organização, obedecendo a essa lógica, a mudança institucional deverá ser distinta da mudança organizacional. Veja na tabela 1, um resumo dos conceitos de instituição e organização bem como suas mudanças específicas.

**Tabela 1: Características de uma instituição, organização e suas interações.**

	<b>Instituição</b>	<b>Organização</b>	<b>Interação instituição e organização</b>
<b>Características</b>	- Regras do jogo em uma sociedade*; - Formais (leis, regulamentos) - Informais (crenças, atitudes, valores).	Grupos de indivíduos com interesses em comum. **	Organizações e indivíduos buscam interesses dentro de uma estrutura institucional definida por regras formais e informais.
<b>Mudança</b>	- formal: nas leis e regulamentos; - informal: nas crenças, atitudes e valores ou na cultura política.	na estrutura organizacional, como ações de descentralização, permitindo que os grupos se adaptem aos novos mercados, tecnologias e desafios***	Mudando-se as instituições formais e mudando-se as estruturas organizacionais pode-se, intencional e gradativamente, mudar a prática política ou as instituições informais ****

Fonte: textos retirados dos autores \*North (1993), \*\*Capitani e North (1994), \*\*\* Lacombe (2003) adaptado e \*\*\*\*Putnam (2003).

Estabelecidas as diferenças conceituais entre os termos instituição e organização bem como entre as estratégias utilizadas para suas mudanças, resta agora definir fortalecimento / desenvolvimento institucional e fortalecimento / desenvolvimento organizacional. McGill (1995), em uma publicação que revisa o conceito de desenvolvimento institucional, afirma que não existe definição padrão do que seja desenvolvimento ou fortalecimento institucional. Entretanto, abaixo serão apresentados três conceitos de autores distintos que tratam esse tema, visando obter um conceito que mais se adapte às especificidades do presente estudo.

### **Definição de Buyck (1991)**

Primeiramente, Buyck (1991), em uma publicação de 1991 do *Country Economics Department* do Banco Mundial, define o desenvolvimento institucional como:

o fortalecimento da capacidade de uma organização de gerar, alocar e usar, eficientemente, recursos humanos e financeiros de forma a atingir objetivos públicos e privados de desenvolvimento. O desenvolvimento inclui não apenas a construção e o fortalecimento das instituições, mas também a racionalização dos gastos institucionais, setoriais e governamentais. (grifo nosso)

Quando Buyck (1991) afirma que o desenvolvimento institucional é “o fortalecimento da capacidade de uma organização de gerar, alocar e usar, eficientemente, recursos humanos e financeiros”, o autor está focalizando apenas no desenvolvimento organizacional (aumentar a capacidade de as organizações atingirem seus objetivos). Em nenhum momento ele menciona o desenvolvimento das instituições (mudanças das regras formais e informais).

Vale mencionar que apesar de serem coisas distintas, a mudança institucional está relacionada com a mudança organizacional da seguinte forma: mudando-se as instituições formais (leis ou regulamentos) e mudando-se as estruturas organizacionais (planejamento, descentralização ou desburocratização) pode-se, desde que de forma gradual e intencional, mudar a prática política ou as instituições informais (PUTNAM, 2003). É com base nessa premissa que os programas ambientais estudados (PNMA I, PNMA II, SPRN) planejam mudanças na política ambiental.

Por causa dessa aproximação e relação entre ambas as mudanças (institucional e organizacional) é que a maioria dos autores não faz a distinção entre estas.



### **Definição de Grindle (1997)**

Outro autor que contribui para a discussão sobre o desenvolvimento e o fortalecimento institucional é Grindle (1997). Este autor define *capacity development* ou *strengthening* (desenvolvimento ou fortalecimento das capacidades) como o “conjunto de estratégias que tem como objetivo aumentar a eficiência, efetividade e a responsividade<sup>5</sup> do desempenho do governo”. (grifo nosso)

Considerando que o desenvolvimento ou fortalecimento de capacidades sejam utilizados como sinônimos de desenvolvimento e fortalecimento institucional, o conceito de Grindle será utilizado para a montagem do quadro conceitual proposto nesse capítulo. No capítulo 3 serão listadas uma série de estratégias utilizadas pelos programas ambientais para conseguirem atingir o fortalecimento institucional. Porém esse “conjunto de estratégias” não é a mudança em si, configuram apenas em meio para se atingir o fortalecimento. Importante notar quando for apresentado o capítulo 3 que essas estratégias evoluem com o tempo, modificando de acordo com os erros e acertos da experiência.

### **Definição de Lacombe (2003)**

No decorrer das décadas de 1960 e 1970, para se conseguir implantar mudanças de forma eficaz, desenvolveu-se a técnica do desenvolvimento organizacional:

O desenvolvimento organizacional é a estratégia baseada na experiência, que tem por finalidade mudar as crenças, atitudes, valores e a estrutura das organizações de modo que elas possam se adaptar melhor aos novos mercados, tecnologias e desafios e ao próprio ritmo vertiginoso de mudança (LACOMBE, 2003, grifo nosso).

Apesar de ser denominado desenvolvimento organizacional, o conceito de Lacombe (2003) inclui também o desenvolvimento institucional. Quando o autor fala em “mudar crenças, atitudes, valores” o autor se refere à mudança das instituições<sup>6</sup>, quando fala em “mudar a estrutura as organizações” o autor fala de mudança organizacional. Ao incluir tanto

---

<sup>5</sup> Para o Grindle, eficiência está relacionada ao tempo e recursos necessários para produzir um produto. Já a efetividade está relacionada ao uso da forma apropriada para a produção de determinado resultado. A responsividade está relacionada à ligação entre a comunicação das necessidades e a capacidade de atingi-las.

<sup>6</sup> Só para lembrar, o conceito de instituição utilizado nessa dissertação é o elaborado por North (1993): “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana.”

Já as organizações, segundo Capitani e North (1994), são grupos de indivíduos na busca de objetivos comuns.

o desenvolvimento institucional quanto o organizacional o autor visualiza uma relação entre ambas as mudanças e elabora um conceito mais amplo. Capitani e North (1994) concordam com este conceito amplo quando afirmam que, as organizações, na busca de seus objetivos (o impulso para a mudança organizacional), são a fonte primária das mudanças institucionais.

Outra contribuição deste autor (Lacombe, 2003) foi a de afirmar que o desenvolvimento institucional é uma “estratégia baseada na experiência”. Essa afirmativa será analisada no capítulo 3, quando serão apresentadas as estratégias de fortalecimento institucional implementadas pelo Banco Mundial por meio de projetos ambientais, onde será mostrado como elas evoluem com os erros e acertos da prática.

### **Contribuição de Goldsmith (1992)**

Para finalizar a discussão de mudança institucional é preciso incluir mais um elemento, o da sustentabilidade. Lacombe (2003) afirma que o desenvolvimento organizacional serve para que as organizações “possam se adaptar melhor aos novos mercados, tecnologias e desafios e ao próprio ritmo vertiginoso de mudança”. Uma organização que consiga essa contínua adaptação será uma organização sustentável, ou seja, será uma organização que tem habilidade de produzir resultados de longo prazo, mas para que isso aconteça será preciso que a organização adote um equilíbrio em movimento (GOLDSMITH, 1992).

### **Hipótese do presente estudo**

Com base no pressuposto teórico apresentado por Robert Putnam (1993) de que as mudanças institucionais, inclusive o fortalecimento institucional, se dão por meio de mudanças culturais de uma sociedade ou organização, a hipótese do presente estudo foi a de que as estratégias de fortalecimento institucional adotadas pelos programas PNMA I, o SPRN e o PNMA II não foram capazes de fortalecer as instituições ambientais de forma que essas pudessem garantir a eficácia de seus objetivos de longo prazo, mais notadamente, o de promover o desenvolvimento sustentável.

O fortalecimento institucional (FI) é um tema que envolve uma infinidade de conceitos e termos em inglês e português, além de algumas traduções confusas. Neste capítulo se discutiu esses diversos termos e os conceitos apresentados pelos autores, de forma a elucidar, nos capítulos seguintes, o que será considerado como fortalecimento institucional. Resumindo a

discussão aqui apresentada, o FI são mudanças sustentáveis nas regras informais e na cultura de uma sociedade ou organização; graduais e de longo prazo; são resultantes de mudanças nas regras formais, nas estruturas organizacionais e na disponibilidade de recursos físicos e humanos; e as estratégias de FI devem ser intencionais e baseadas em experiência.

## 1.6 – REFORMAS INSTITUCIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Na década de 1970, o potencial de mudança de políticas na área da gestão pública aumentou à medida que as economias sofreram estagnação e que a percepção do público em relação à burocracia tornara-se negativa. A partir da década de 1980, a gestão pública passou a ser uma área objeto de políticas públicas e de reformas em vários países desenvolvidos. Esse fluxo cumulativo de decisões sobre a gestão pública dos últimos vinte anos, levando a uma importante mudança no governo e na gestão do setor estatal da Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália, Escandinávia e América do Norte é genericamente denominado de “Nova Gestão Pública” ou NGP (BARZELAY, 2001).

A nova gestão pública avança a partir do modelo burocrático weberiano, superando-o e se inspirando nos modelos técnico-gerenciais da área privada, se distinguindo da teoria de organização empresarial. Apesar de a maioria dos países industrializados terem avançado na construção de novos modelos de administração pública, é difícil identificar um único padrão de reforma. Dois temas, no entanto, são recorrentes: o que os governos fazem e como eles fazem (BUIRK, 1998).

A questão “o que os governos fazem” é na verdade “o que os governos deveriam fazer”. Desde a crise do Estado de bem estar, há uma forte contestação sobre quais as funções do Estado. Este passou a transferir várias atividades ao mercado por meio de privatizações, de esquemas de *voucher* (onde o Estado financia um serviço, mas quem o oferece é o mercado) e de contratações, além de passar a cobrar por serviços que eram gratuitos, transferir recursos aos usuários e descentralizar as atividades do governo. Outra questão recorrente que as reformas tentavam responder é a de “como fazer”. Um menor grupo de governos está buscando alternativas diferentes para a administração pública. As idéias giram em torno de melhorar o desempenho e promover maior transparência e responsividade. (BUIRK, 1998).

Na América Latina as reformas gerenciais começaram a ser implantadas mais notadamente na década de 1990, devido a uma série de fatores:

- a globalização das trocas, da produção e das finanças impôs pressão no ambiente institucional, praticamente em todos os países em desenvolvimento, provocando uma reação nas instituições e nas organizações, mas não necessariamente no sentido de melhorar a eficiência das economias (CAPITANI; NORTH, 1994).
- Crise financeira e monetária: Instituições financeiras não saudáveis criaram incentivos ilusórios que levaram o setor público a um mau uso dos enormes fluxos de capitais, comprometendo-se com altos riscos financeiros e monetários, o que tornou essas economias mais vulneráveis. Instituições financeiras saudáveis são essenciais para a promoção de uma intermediação e um uso controlado do fluxo internacional de capital (BURKI, 1998).
- A crise do modo de intervenção ocorreu devido ao esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações e pelo fracasso de se criar, no Brasil, um Estado do Bem-Estar nos moldes social-democrata europeu. O rápido declínio da ideologia do Estado, como principal promotor do desenvolvimento, resultou na redefinição de seu papel e na reinvenção do governo (CAPITANI; NORTH, 1994).
- Crise da dívida externa nos países receptores e os ajustes econômicos de 1980 contribuíram para a produção de um enfraquecimento das organizações públicas e do ambiente institucional em nestes países (CAPITANI; NORTH, 1994).
- A crise do aparelho estatal foi resultado de uma incapacidade de se implementar um modelo burocrático de administração, permanecendo um clientelismo crônico e uma profissionalização incompleta dos funcionários públicos, levando a uma ineficiência e má qualidade dos serviços sociais brasileiros (BRESSER-PEREIRA, 2001).
- Processo de redemocratização de vários países latino-americanos. Desde a década de 1970 que vários países latino-americanos têm substituído governos autoritários, realizado reformas constitucionais e democratizado os governos subnacionais. Os cidadãos passam a demandar governos mais eficientes e transparentes, melhorando os serviços públicos e tornando o sistema judiciário mais eficiente e confiável. O processo de democratização vem acompanhado pela descentralização governamental e pela devolução aos governos locais das responsabilidades pela sua comunidade, levando a profundas transformações institucionais (BURKI, 1998).

A resposta da sociedade à crise política foi a estruturação de uma nova democracia brasileira, com sua expressão máxima na promulgação da Constituição de 1988. Apesar de uma boa resposta à crise política, o novo regime não foi capaz de responder às outras crises, pelo contrário, as políticas assistencialistas, na área social, e as protecionistas, na área econômica, agravaram as crises fiscal e econômica, respectivamente. A Constituição de 1988 restaura muito da administração burocrática clássica dos anos 1930 que era altamente centralizada, hierárquica, rígida e baseada no controle dos processos e não dos resultados e objetivos. No mesmo período, outros países já começavam a instaurar a administração gerencial descentralizada, baseada na administração de empresas, na confiança e no controle de resultados. Os constituintes de 1988 não perceberam a crise do modo de intervenção do Estado na economia. Era preciso uma constituição que previsse formas de intervenção mais leves, estabelecendo a competitividade das empresas nacionais; que recuperasse a poupança pública e; que montasse uma administração não apenas profissionalizada, como também eficiente e orientada para o atendimento dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 2001).

### **1.6.1 Descentralização e participação**

Segundo Alexandrino (2004), no direito administrativo, a descentralização acontece quando a União, o DF, os estados ou os municípios desempenham algumas funções por meio de outras pessoas jurídicas. Já a desconcentração acontece quando a entidade da Administração encarregada de executar um serviço distribui competências, no âmbito de sua própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços. Godard (1997) acrescenta ao conceito afirmando que a descentralização é a transferência de poder do nível central para os níveis locais. As decisões, segundo a sua importância, serão distribuídas pelos diversos níveis de governo.

Com a consolidação do Estado federativo brasileiro pela Constituição de 1988, estados e municípios passam a ser, de fato, politicamente autônomos. A partir da segunda metade dos anos 1990, vários programas de descentralização foram implementados, transferindo paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão, do nível federal para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 1999). Vale mencionar que foi somente em 2000 que foi publicada a Lei de responsabilidade Fiscal<sup>7</sup>, se constituindo numa forma de controle dos gastos desses entes descentralizados, necessidade do governo brasileiro

---

<sup>7</sup> Lei n ° 101, de 04 de maio de 2000.

decorrente do aumento da pressão interna e externa por maior transparência e eficiência das ações governamentais.

Um ponto fundamental relacionado à descentralização é a questão da participação social como forma de contribuição para a democratização do país. Segundo Brasil/IPEA (1994, apud Scárdua, 2003), a descentralização do país deverá contribuir para:

- a maior justiça e equidade da participação dos diferentes grupos sociais;
- universalização da prestação de serviços públicos;
- democratização das informações sobre os direitos e deveres do cidadão;
- o incremento na participação direta dos cidadãos na tomada de decisões;
- o fortalecimento do controle social.

Segundo Scárdua (2003), a simples participação indireta não representa um ganho para a melhoria da gestão pública porque a representação social não é suficiente para a garantia da definição e monitoramento das ações do poder público. Para fortalecer o seu ponto de vista, o autor traz as discussões de Tosel<sup>8</sup> a cerca dos perigos de a democracia representativa servir apenas para preservar e reproduzir os interesses de frações das classes hegemônicas, não incorporando mediações necessárias para a defesa dos interesses majoritários da sociedade. Daí a importância da descentralização como forma de promoção da participação direta.

Scárdua (2003) afirma ainda que a participação apresenta algumas vantagens na proposição de ações voltadas para o desenvolvimento pois:

- assegura maior eficiência e sustentabilidade a projetos e programas de governo;
- assegura maior transparência das ações e permite um combate mais eficiente da corrupção no setor público;
- aumenta o capital social;
- favorece o surgimento de conexões entre operações de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade de um país ou região;
- participa do processo de formação e consolidação de identidades regionais, favorecendo a construção de consensos.

Apesar das vantagens da descentralização a sua implementação no Brasil tem apresentado uma série de problemas e restrições. Segundo Arretche (1999), o processo de descentralização que vem ocorrendo no Brasil tem formas e intensidades diferentes em cada

---

<sup>8</sup> *Études sur Marx (et Engels)*, citado por RAMOS (1997, p.22),

localidade, refletindo as expressivas desigualdades de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa no país. Atributos como capacidade fiscal, capacidade administrativa e cultura cívica de cada localidade têm um peso determinante na descentralização do Estado, além dos fatores como o legado das políticas prévias, as regras e leis e a engenharia de cada política.

Apesar das diferenças regionais em relação ao grau de sucesso da descentralização, na maior parte das vezes, até nos casos mais bem sucedidos, houve dificuldades com relação à delegação de responsabilidades para os entes descentralizados, isso porque se partiu da premissa, ou suposição de que a simples transferência do poder de decisão e execução para uma instância inferior é suficiente para que haja descentralização, e que os serviços descentralizados irão ganhar qualidade, e ainda, que a descentralização por si só bastaria. Porém, segundo Sobrinho (1995), qualquer movimento no sentido da descentralização deve partir do governo federal, detentor do poder (SCÁRDUA, 2003). Arretche (1999) reintera esse ponto de vista ao defender a necessidade da indução, por parte do governo central, de estratégias eficientes para delegar, a outro nível de governo, responsabilidades pela gestão das políticas, de forma a compensar os obstáculos de natureza estrutural ou institucional.

### **1.6.2 O problema da informalidade na administração brasileira**

Apesar das tentativas, argumenta-se que vários fatores como a herança patrimonialista e os baixos níveis de capital social não permitiram que a formalidade weberiana<sup>9</sup> prevalecesse na Administração Pública dos países latino-americanos. É bem verdade que o Estado brasileiro possui diversas regras formais e estruturas, bem consistentes com o modelo weberiano, especialmente no seu aspecto hierárquico, porém, burocracias verdadeiramente weberianas são raras. O que acontece no Brasil é uma abundância de regras e de órgãos administrativos, mas que não possuem a capacidade de atingir os objetivos da sociedade de uma forma coerente e previsível. Nesse caso, as regras existem apenas aparentemente, enquanto que, na realidade, o comportamento dos burocratas é essencialmente informal. A informalidade aparece nas várias funções do governo, como os exemplos abaixo, citados por BURKI (1998):

---

<sup>9</sup> Algumas das características do modelo burocrático e ideal de administração pública definido por Weber são: sistema baseado em normas abstratas, hierarquia de funções; funcionários são admitidos e pagos de acordo como o mérito; os orçamentos são previstos e os gastos são checados meticulosamente; os registros são exatos e os procedimentos são codificados. (GLENCOE, 1963).

- A tomada de decisão é concentrada num pequeno número de pessoas. A ausência de cooperação e confiança aumenta os problemas de assimetria de informação.
- As regras procedimentais são excessivas e muitas vezes contraditórias, encorajando soluções informais. O excesso de regras também reflete uma falta de confiança em relação aos empregados.
- As regras meritocráticas de admissão no serviço público e de ascensão profissional são, muitas vezes, usadas como disfarce para práticas clientelistas.
- As regras orçamentárias possuem pouca aplicabilidade. A oscilação orçamentária, aumentos e decréscimos imprevistos, acontece com grande frequência.

Outros problemas não pertinentes a informalidade também são responsáveis pela ineficiência da Administração Pública na América Latina, como os salários baixos associados a uma estrutura distorcida e a baixa qualificação dos servidores (BURKI, 1998).



## **CAPÍTULO 2 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GESTÃO AMBIENTAL**

Os programas estudados (PNMA I, SPRN e PNMA II), implementados a partir da década de 1990, estão inseridos numa lógica de promoção do desenvolvimento sustentável por meio de instrumentos de gestão ambiental. Nesse sentido, o primeiro objetivo deste capítulo é o de situar os programas estudados nas abordagens desenvolvimento sustentável e no contexto da política ambiental brasileira. O segundo objetivo desse capítulo é o de aprofundar a discussão a cerca do conceito e das implicações práticas de uma gestão ambiental.

### **2.1 - ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

As preocupações crescentes com o meio ambiente e a necessidade de compatibilizar a conservação ambiental com o crescimento econômico e social das populações tem tornando o desenvolvimento sustentável num conceito chave no discurso político. Apesar de existir certo consenso sobre a necessidade de se considerar as gerações futuras nas ações do presente, as interpretações sobre como funciona a relação homem-natureza e as soluções voltadas para o desenvolvimento sustentável têm sido diversas. Frey (2001) aponta pelo menos três abordagens: abordagem econômico-liberal de mercado; abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento e; abordagem política de participação democrática.

#### **Abordagem econômico-liberal de mercado**

A abordagem econômico-liberal de mercado acredita nas forças de auto-regulação do mercado e parte do pressuposto de que a concorrência, o crescimento econômico e a prosperidade levariam automaticamente ao uso racional dos recursos naturais, ao progresso tecnológico e a novas necessidades de consumo compatíveis com as exigências do meio ambiente. Essa abordagem apresenta, no entanto, uma série de limitações e contradições, principalmente na suposição do efeito dinâmico e inovador do interesse individual e seu potencial promovedor do bem comum. Empiricamente essa teoria não se confirma, sendo que maior parte dos proprietários de terra não possuem responsabilidade ecológica. Apesar de apresentarem interesse pela preservação de seus recursos, a competição entre os atores privados leva a depreciação dos recursos (FREY, 2001).

## Abordagem ecológica tecnocrata de planejamento

Até mesmo os atores tradicionalmente propugnadores de reformas estruturais neoliberais como o Banco Mundial, vêm reconhecendo a necessidade de modificações das políticas e o fortalecimento das instituições e da gestão para que o aumento de produtividade não continue sem impactos positivos na área sócio-ecológica. Nesse contexto, foram desenhados uma série e programas e projetos, incluindo os aqui estudados. Frey (2001) chama essa abordagem ecológica tecnocrata de planejamento. Nessa, a superação dos problemas ambientais é perseguida por meios gerenciais, dentro de uma perspectiva reformista e tecnocentrista, confiando na expertise profissional para tal. Tenta-se buscar a compatibilidade entre o crescimento e a proteção por meio da intervenção estatal.

A abordagem tecnocrata pode ser desdobrada em duas, uma mais centralizadora e autoritária sociedade do *status quo* (*steady state society*) e outra mais participativa, o eco-desenvolvimento. Na abordagem da *sociedade do status quo*, a sustentabilidade só é possível com a extensão dos mecanismos de controle e coordenação centralizados, a intensificação das intervenções autoritárias e centralistas e, em consequência disso, a ampliação da burocracia e da tecnocracia. Autores dessa corrente como Ophuls e Heilbroner (apud FREY, 2001) contestam a possibilidade de se amenizar as insuficiências do sistema de democracia liberal por intermédio da extensão da participação devido à existência da tragédia dos bens comuns<sup>10</sup>. O equilíbrio de longo prazo entre as demandas e a necessidade de preservação do meio ambiente só seria possível por meio do uso da força coercitiva do Estado.

Já a concepção do eco-desenvolvimento, tendo Ignacy Sachs como seu maior defensor, reconhece as limitações da abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, atendo-se, no entanto, aos seus princípios básicos. A preocupação primária dessa abordagem é a salvaguarda das bases naturais da vida sócio-econômica e a saúde ecológica da civilização humana. Isso deve ser buscado por meio do planejamento que, por um lado, aparenta mais modesto, por outro, demanda novas qualidades e posturas inovadoras. A modéstia se reflete na prudência ecológica como elemento norteador do planejamento, minimizando as decisões irreversíveis, harmonizando os usos múltiplos e mantendo em aberto opções para o futuro (FREY, 2001).

---

<sup>10</sup> Em 1868, o pensador Garret Hardin definiu "tragédia dos bens comuns" como a utilização desordenada e competitiva dos recursos naturais que, ao mesmo tempo que pertencem a todos, não pertencem a ninguém em particular.

Segundo Sachs (1995), para se alcançar o “outro desenvolvimento”, o planejamento terá que ser participativo e político, o que o coloca em oposição ao planejamento tecnocrático e pretensamente neutro, convencido de que o desenvolvimento se autoprivilegia e que, ademais, pode tornar-se ótimo tão-somente pela intervenção do escalão central. O autor fala da necessidade de se aprender com os erros da planificação exaustiva praticada por economias de comando e de se engajar numa planificação flexível, dialógica, contextual e contratual.

Com a incorporação do elemento de participação, o eco-desenvolvimento se aproxima da abordagem política de participação democrática, sendo que no primeiro caso, o ponto de partida é uma nova concepção de desenvolvimento compatível com as exigências da capacidade de carga do meio natural e a participação popular funciona como instrumento de planejamento para alcançar desenvolvimento proposto. Já a abordagem política de participação democrática questiona a possibilidade de implementar propostas como a do eco-desenvolvimento no quadro do atual sistema político e sob as condições de uma distribuição extremamente desigual de poder. Nesse contexto, a reforma democrática do Estado e do sistema político são consideradas precondições para a implementação de uma nova concepção de desenvolvimento sustentável (FREY, 2001).

### **O eco-desenvolvimento e a abordagem política de participação democrática**

Frey (2001) argumenta que a questão ambiental influenciou significativamente as discussões atuais da teoria do Estado, trazendo a luz às limitações do planejamento tecnocrático, do aparelho estatal e da ideologia de onipotência do Estado em resolver os conflitos entre desenvolvimento e conservação. O Estado contemporâneo perde progressivamente sua capacidade de condução hierárquica unilateral, observando-se a formação de relações de negociação intrasetoriais e transnacionais, cada vez mais densa. À medida que aumenta a complexidade e a diferenciação funcional da sociedade moderna, declina a capacidade de condução e de governabilidade por parte do sistema político-administrativo.

A incapacidade desse sistema político de controlar os resultados faz necessária a transferência de maiores responsabilidades para os sistemas de negociação da sociedade civil e o aumento das possibilidades de informação, de influência e de controle exercidas por esta. A esperança é que sociedade civil seja o ator principal rumo ao desenvolvimento sustentável (FREY, 2001).

Na abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, a função popular se restringe à ampliação da base de conhecimento e ao aumento da responsividade da ação estatal, sendo apenas um elemento do planejamento ecológico. Existem consideráveis reservas em conceder mais influência sobre tarefas mais complexas de planejamento. Já na abordagem política de participação democrática, a participação popular torna-se peça fundamental da política ambiental, indispensável para uma mudança substancial do atual quadro de políticas públicas (FREY, 2001).

O planejamento deve ser compreendido não apenas como orientado pelas necessidades da população, mas também como conduzido por ela. Uma vez que as condições de poder político são vistas como responsáveis pelos atuais problemas ambientais, afetando em primeiro lugar os mais pobres, é fácil compreender a reivindicação em favor da alteração dessas condições de poder, o que significaria dar um peso mais forte aos interesses anteriormente marginalizados nos processos políticos de decisão (FREY, 2001).

## 2.2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS

Existe um consenso geral que o desenvolvimento das capacidades institucionais nos países receptores deve ser o objetivo central de qualquer cooperação técnica internacional (CTI). As razões para esse entendimento advêm do fraco desempenho das instituições, apesar dos esforços empreendidos pela cooperação internacional para o desenvolvimento econômico dos países mais pobres, nesse último meio século. A experiência adquirida durante todo esse período de CTI tem indicado que as ações hardware como a montagem de infra-estrutura ou a aquisição de equipamentos são muito mais fáceis de implementar que as ações software, relacionadas a mudanças de cultura e de valores (UNDP, 1993).

Como uma das organizações internacionais mais atuantes na América Latina, o Banco Mundial começou a operar no setor de reforma institucional, no começo da década de 1980, primeiramente com ações voltadas para o equilíbrio da balança de pagamentos, dando suporte orçamentário ao mesmo tempo em que cobrava ajustes fiscais e liberalização econômica. Essas operações enfocavam no fortalecimento das funções centrais do governo de forma que os países pudessem lidar com suas crises econômicas. Outros projetos, no entanto, se concentrava nas políticas setoriais, promovendo a melhoria da eficiência do setor público por

meio de políticas em áreas específicas como agricultura, mineração e mais tarde, meio ambiente. (THE WORLD BANK, 2000).

A contribuição do Banco Mundial para o desenvolvimento institucional e organizacional cresceu, durante os anos, em volume e complexidade. De uma fase inicial, com ênfase em projetos de assistência técnica (basicamente treinamento), o Banco passou a incluir reformas institucionais e organizacionais, consideradas necessárias à implementação de mudanças das políticas públicas. (CAPITANI; NORTH, 1994).

Analisando-se os programas e projetos do Banco, mais especificamente na rubrica de fortalecimento institucional, ressaltam-se esforços para otimizar a gestão financeira e gestão de pessoal, as relações interinstitucionais, a reestruturação de setores econômicos, o arcabouço legal, bem como as regulações governamentais (BUYCK, 1991). McGill (1995) enfatiza que, atualmente, está vigorando uma abordagem mais participativa dos beneficiários, onde o desenvolvimento institucional vem sendo construído por meio de negociação e planejamento, envolvendo a participação dos clientes na construção de seus próprios programas.

Além do fortalecimento das funções centrais do governo, outra frente de atuação da cooperação internacional para o desenvolvimento institucional dos países latino-americanos é o componente fortalecimento institucional para a melhoria da eficiência das políticas setoriais. A partir de 1990, os programas e projetos ambientais tiveram uma grande ênfase em reformas institucionais e organizacionais. (THE WORLD BANK, 2000). Grandes programas ambientais como o PNMA I e II e o PPG7 têm adotado o fortalecimento das instituições e organizações ambientais brasileiras como estratégia de atuação.

### **2.2.1 Gestão de projetos**

Gestão de projetos significa conduzir processos sociais de tal forma que se atinjam determinados objetivos. Esse gerenciamento envolve inúmeras funções, dentre elas a de acordar objetivos, planejar, decidir, motivar, organizar, informar, monitorar, avaliar e replanejar (GTZ, 2002). O “planejamento pode ser visto como a determinação da direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado ou como a determinação consciente de cursos de ação, isto é, dos rumos.”, ou seja, “planejar é, portanto, decidir antecipadamente o que fazer, de que maneira fazer, quando fazer e quem deve fazer” (LACOMBE, 2003).

Um projeto se caracteriza por limitações de tempo, de espaço e de recursos humanos, materiais e organizacionais, cujos resultados contribuem para objetivos predefinidos. Quando os objetivos são mais complexos envolvendo a participação de níveis de intervenção diferenciados ou quando vários projetos são interligados numa abordagem conjunta, fala-se de programa. Programas e projetos são sustentáveis quando os seus efeitos subsistem após o término do apoio externo (GTZ, 2002).

No seu ciclo de vida, um projeto passa pelas fases de planejamento, execução e avaliação, no entanto, essas fases não são estanques. Um projeto ou programa é entendido como um processo social, sendo um engano pensar que só é preciso estabelecer um plano e depois implementá-lo. Na verdade, os parceiros de um projeto ajustam detalhes continuamente durante toda a fase de execução. O processo é cíclico, sendo que, as experiências obtidas irão modificar as fases posteriores do projeto (GTZ, 2002).

A publicação da GTZ (2002) faz a seguinte descrição do ciclo do projeto:

O ciclo do projeto inicia-se com a identificação da situação problemática a qual se quer modificar, atendendo às necessidades do grupo-alvo. A seguir, realiza-se o planejamento<sup>11</sup> das ações no contexto macro para que os objetivos desejados sejam alcançados. A partir desse plano de objetivos e ações, são elaborados os planos operativos, seguidos do planejamento dos recursos humanos e materiais e dos respectivos orçamentos. O próximo passo é a concepção da sistemática de acompanhamento e avaliação do projeto. Uma vez encerrada essa fase de planejamento, as ações começam a ser implementadas e inicia-se a fase de operacionalização do plano com seu respectivo acompanhamento e avaliação. O planejamento volta, então, a estar presente no decorrer da execução do projeto, momento em que são realizadas ações corretivas para garantir o cumprimento de seus objetivos. Esse é um processo contínuo, que visa refinar o plano inicial, independente do sistema de acompanhamento e avaliação.

---

<sup>11</sup> Lacombe (2003) diferencia esse planejamento macro, ou planejamento estratégico, do planejamento operacional. Segundo o autor o planejamento estratégico refere-se ao planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las, considerando não apenas os aspectos internos da organização, como também, e principalmente, o ambiente externo. No caso de uma empresa, esse planejamento é efetuado no mais alto nível, entre os diretores e seus assessores, por se referirem a questões sistêmicas ou globais da empresa. O planejamento estratégico começa com um diagnóstico da empresa e de seu contexto. O segundo passo é a criação de cenários, ou previsões sobre a situação do ambiente interno e externo da empresa. A partir do cenário são definidas as estratégias, ou os rumos que a empresa deve tomar para atingir seus objetivos. Já o planejamento operacional especifica que recursos devem estar disponíveis para cada produto e fornece os cronogramas. Esse planejamento é feito por cada chefe das unidades organizacionais e tem ações detalhadas, precisando os recursos disponíveis para cada produto e serviço e fornecendo cronogramas precisos.

Segundo Rua (2000), a avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode e deve ser utilizada durante todo o ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento e a formulação de uma intervenção, o acompanhamento da implementação, os conseqüentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre a manutenção, aperfeiçoamento, mudanças de rumo ou interrupção de uma política ou de um projeto, além de contribuir para a maior transparência e controle das atividades das instituições públicas. A autora enfatiza também a importância da avaliação no processo de aprendizagem institucional e na satisfação dos usuários e na legitimidade social e política.

Trazendo a avaliação para a realidade brasileira, Rua (2000) mostra que a importância da avaliação é reconhecida em documentos oficiais e científicos no país, mas esse reconhecimento é apenas forma e não se traduz em processos de avaliação sistemáticos e consistentes, de forma a subsidiarem a gestão pública. A análise dos programas no capítulo 3 permitirá uma maior discussão desse fenômeno.

Sobre como medir o desempenho dos planejamentos, existem quatro parâmetros: a produtividade, a eficiência, a eficácia e a efetividade. A produtividade é a relação entre os produtos obtidos e os fatores de produção empregados na sua obtenção. Já a eficiência é a relação entre os insumos aplicados no processo e os resultados, isto é, fazer aquilo que está sendo feito da maneira certa, ou fazer corretamente as coisas. A eficácia é a capacidade de se atingir resultados válidos com base em objetivos predeterminados, ou seja, é fazer a coisa certa. Finalmente, a efetividade está relacionada com a satisfação das necessidades dos clientes pelos produtos ou serviços, isto é, a medida da utilidade do produto ou serviço considerando-se a sociedade como um todo e não apenas o consumidor ou a organização. Nos programas e projetos sociais, a efetividade está relacionada com o impacto positivo produzido por determinada ação (LACOMBE, 2003).

Outras definições relacionadas ao planejamento são muito utilizadas nos programas estudados como a de política, plano, programa e projeto. Política é o conjunto de declarações a respeito das intenções da instituição em relação a determinado assunto. Existem também as políticas implícitas, que são as práticas genéricas correntes em uma organização que não estão oficializadas nem escritas, mas orientam as decisões dos administradores. Já o plano é um instrumento que expressa concretamente o propósito geral do planejamento e que possibilita a programação das ações e atividades necessárias para a sua realização. É o produto resultante do processo de planejamento. O programa parte de um plano, abrangendo desdobramentos específicos. O projeto, por sua vez, é o desdobramento do programa e a responsabilidade pela execução é claramente atribuída a uma organização ou parte dela (LACOMBE, 2003).

## 2.3 – POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL

Em 31 de agosto de 1981 é criada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituindo, em seu artigo 6º, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A finalidade desse sistema foi o de estabelecer uma rede de agências governamentais, nos diversos níveis da federação, visando assegurar mecanismos capazes de implementar a PNMA. Desde então vem se tentando criar mecanismos para se implantar esse sistema complexo, pois a coordenação dos diversos atores envolvidos com as políticas ambientais depende da superação de diversas circunstâncias como a desigualdade científica e técnica entre os seus integrantes, rivalidades regionais, opções econômicas e até dificuldades entre governos de partidos políticos ou grupo de interesses (Antunes, 2004).

Com a conclusão do relatório de Brundtland em 1987, aumentam as preocupações com os riscos globais do meio ambiente. A abordagem de desenvolvimento sustentável defendida por esse relatório era a econômico-liberal de mercado, nesse sentido, a pobreza era vista como um agravante à deterioração do meio ambiente e que essa tendência só poderia ser rompida por meio do crescimento econômico. A idéia por trás do relatório é a de que quanto mais riqueza for produzida, maior será a o desenvolvimento dos países pobres (FREY, 2001).

Nesse contexto de Brundtland, o governo brasileiro passa a ser pressionado, principalmente por organizações não governamentais - ONGs ambientalistas norte-americanas, quanto ao descaso com as questões ambientais, sobretudo em se tratando da Amazônia. Como resposta às pressões internacionais e dentro de uma abordagem econômico-liberal de mercado, o Governo Sarney cria em janeiro de 1989 o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e em abril do mesmo ano, o Programa Nossa Natureza – PNN.

Desde sua criação, o IBAMA vem enfrentando diversas dificuldades na sua administração, com freqüentes mudanças na sua presidência. Com a fusão da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) no IBAMA, houve uma forte mudança para uma gestão ambiental mais centralizada (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

Em relação ao PNN, várias ações importantes foram realizadas como a restrição da concessão de incentivos fiscais de projetos que afetem o meio ambiente; a proibição da exportação de madeiras em toras; criação do Programa de Defesa do Complexo de



Ecossistemas da Amazônia Legal; medidas para conter os efeitos degradadores do garimpo; criação de Unidades de Conservação e Florestas Nacionais, criação do programa de reservas extrativistas e o combate às queimadas (com ações de fiscalização e sensoriamento remoto). Também foram criados o Conselho Superior do Meio Ambiente (órgão superior do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA) e do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA (lei 7.797/89) com o objetivo de desenvolver projetos visando o uso racional e sustentável dos recursos naturais, principalmente através de ONGs e pequenos municípios (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

Quando Fernando Collor assume o governo, em março de 1990, o quadro ambiental refletia um aumento da devastação ao mesmo tempo em que mostrava a ineficiência do aparato institucional e normativo. Com o anúncio da *Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento* (Rio-92), aumenta a pressão da comunidade internacional para questões como a proteção da floresta amazônica, o efeito estufa e a perda da biodiversidade. Visando elevar a temática ambiental ao nível ministerial, o governo Collor cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República, em março de 1990. Essa secretaria passa a exercer funções de formulação de políticas, enquanto o IBAMA passa a ser apenas o órgão executor (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

É nesse contexto de grande mobilização nacional e internacional a cerca do meio ambiente e já dentro de uma abordagem de desenvolvimento sustentável ecológica tecnocrata de planejamento que diversos acordos de cooperação internacional são firmados entre o Brasil e organismos internacionais. Em 1990 é criado o primeiro Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA I), por meio de um empréstimo do Banco Mundial. Nesse ano iniciam-se também as negociações com doações do Grupo dos Sete países industrializados, o G-7, para a implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil – PPG7. O valor inicial anunciado para o PPG7 foi de US\$ 1,6 bilhões, porém começou como Piloto, no valor de US\$ 250 milhões, em ações voltadas para a Amazônia, que não haviam entrado no PNMA, por questões políticas de soberania nacional (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

Em nível estadual, inicia-se, em 1992, outros dois programas também com financiamento do Banco Mundial, o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO, no valor total de US\$ 228,9 milhões e o Programa de Desenvolvimento Agro-ambiental do Estado de Mato Grosso – PRODEAGRO, com um total de recursos previstos de US\$ 285,7 milhões. Ambos os programas, no entanto, só se tornaram efetivos no governo Itamar Franco (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

No período preparatório da Rio-92 houve uma forte mobilização dos setores do governo e da sociedade civil em torno da questão ambiental, mas a crise política que culminaria no *Impeachment* do presidente Collor, já em 1992, afetou negativamente a política ambiental federal. O discurso de desenvolvimento sustentável foi abandonado e só as medidas mais concretas e que eram alvos de pressão internacional, como as relativas ao desmatamento na Amazônia, a questão da demarcação de terras indígenas e a política nuclear, prosseguiram. Embora as questões ambientais tenham sido preteridas durante a crise política, neste ano de 1992 a Lei 8.490 cria o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Com MMA, o setor ambiental ganha autonomia orçamentária além de diversas outras vantagens, mas perde em articulação com os demais setores, já que o meio ambiente aparece em separado, no cenário da Administração Pública. Outra desvantagem foi o surgimento de superposições de funções entre os órgãos e setores e um aumento de gastos com a burocracia (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

No governo de Itamar, há a criação do Ministério extraordinário para a coordenação de ações governamentais na Amazônia que, semanas mais tarde, se transformava na Secretaria da Amazônia Legal, sendo esta incorporada ao MMA. Há ainda a criação de um sistema de radar para o monitoramento da Amazônia (SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia). A estabilização monetária nacional iniciada naquele Governo foi positiva para a gestão financeira dos programas que não precisavam mais de sucessivos termos aditivos para a atualização dos valores. Houve, também, uma maior estabilidade administrativa no MMA e no IBAMA, com uma menor rotatividade de ministros e presidentes (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

## 2.4 - GESTÃO AMBIENTAL

Historicamente o conceito de gestão surgiu no domínio privado e diz respeito à administração dos bens possuídos por um proprietário. De maneira geral, a gestão de um sistema tem por objetivo (1º) assegurar seu bom funcionamento e seu melhor rendimento, mas também a sua (2º) perenidade e seu desenvolvimento. Os objetos de gestão são os recursos materiais e imateriais, humanos e não humanos que concorrem para a realização de certa performance econômica expressa em termos de produtos vendidos no mercado ou de serviços prestados (GODARD, 1997).

Desse conceito de gestão desenvolveram-se as discussões a cerca da gestão ambiental. Segundo Theodoro, Cordeiro e Beke (2004):

a definição mais geral de Gestão Ambiental sugere que a mesma seja um conjunto de ações que (3º) envolvem políticas públicas, o setor produtivo e a sociedade de forma a incentivar o (4º) uso racional e sustentável dos recursos ambientais, ligando as questões da conservação com o (5º) desenvolvimento em todos os níveis.

Interpretando o que foi dito por Theodoro, Cordeiro e Beke (2004) no 3º fragmento, a gestão ambiental envolve não somente o setor público ou o governo atuando por intermédio das políticas públicas (além da aprovação, aplicação e fiscalização da legislação), como também envolvem o setor produtivo e a sociedade. Segundo Frey (2001), há uma limitação cada vez maior do planejamento tecnocrático, do aparelho estatal e da ideologia da onipotência do Estado em resolver os conflitos entre desenvolvimento e conservação, observando-se, dessa forma, a necessidade da formação de relações de negociação intra-setoriais e transnacionais cada vez mais densas.

Fazendo um paralelo entre os conceitos (gestão e gestão ambiental), a gestão ambiental busca o bom funcionamento e o melhor rendimento de um sistema (1º fragmento), ou seja, o desenvolvimento em todos os níveis (5º fragmento), sem se esquecer da perenidade do sistema (2º fragmento), representada pela conservação e uso sustentável dos recursos naturais (4º fragmento). Nota-se que em ambos os conceitos há uma preocupação tanto com o desenvolvimento e o crescimento de determinado sistema quanto com a sustentabilidade desse. Godard (1997)<sup>12</sup> confirma esse entendimento ao afirmar que (7º fragmento a seguir):

a gestão de recursos ambientais deve estar imbuída de uma (6º) visão estratégica de desenvolvimento de longo prazo, o que lhe confere um sentido para além dos usos cotidianos, pois se constitui no cerne onde se confrontam e se reencontram os (7º) objetivos associados ao desenvolvimento e aqueles voltados para a conservação da natureza ou para a preservação da qualidade ambiental.

Como já fora demonstrado na discussão sobre a sustentabilidade institucional, a gestão estratégica busca a sustentabilidade, procurando implementar uma contínua adequação de estratégias, capacitação, estrutura e infra-estrutura às mudanças internas e externas de uma organização (Bateman e Snell, 1998). Dessa forma, a gestão ambiental, para conseguir sobreviver e acompanhar as mudanças internas e externas deve ser eficiente ao buscar uma contínua adequação das estratégias e do uso dos recursos naturais (6º fragmento).

---

<sup>12</sup> GODARD, O. (1997). A gestão integrada de recursos naturais e do meio ambiente: Conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: P. F. Vieira e J. Weber (Orgs.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, p. 201-266

Uma gestão ambiental estratégica não acontece por si só, seria preciso uma estrutura institucional e social básica que permita esse exercício de contínua adequação do uso dos recursos aos diferentes contextos e às mudanças. Segundo Theodoro, Cordeiro e Beke (2004), uma gestão ambiental efetiva precisa de pelo ou menos três pressupostos básicos:

- Legislação ambiental sólida. Nesse aspecto, a legislação ambiental brasileira, tida como avançada, poderia ser a grande base de sustentação. Porém, segundo alguns autores, os entraves na aplicação das leis, bem como a adoção de providências técnicas mais concretas em relação problemas ambientais, são imensos.
- Instituições públicas fortalecidas: que permitam a coordenação e a implementação dessa legislação.
- Legitimidade social: que se traduz em apoio da sociedade. Nos dias atuais uma parte significativa da sociedade passou a tomar consciência da necessidade de mudanças, como solução para viabilizar sua continuidade.

### **Descentralização da gestão ambiental**

Em se tratando da descentralização da gestão ambiental, segundo Souza (1992, apud Scardua, 2003) a constituição de 1988, reconhecidamente descentralizadora, tratou o meio ambiente de forma paradoxal, descentralizando mais o controle do que a tomada de decisão sobre os recursos naturais, na medida em que mantêm a propriedade da União sobre as terras destinadas à preservação ambiental e os potenciais de energia elétrica. Sobre a transferência de atribuições, a constituição de 1988 previa a transferência de recursos da esfera federal para a estadual, porém os governos locais se mostraram incapazes de assumir essa delegação, uma vez que não possuíam meios, nem interesse em exercer tal papel.

Além da dificuldade das entidades de assumirem as responsabilidades delegadas, Godard (1997) aponta para outro problema decorrente da descentralização da gestão ambiental. Segundo o autor, ela causa uma especialização dos problemas e das decisões de tal forma que subestimam o fato de que as conseqüências da maior parte das decisões atingem simultaneamente a todos os níveis. Desta perspectiva, a solução, segundo Godard, não seria a de modificar os termos de repartição tentando aferir o que é responsabilidade ou direito de quem, mas sim, de estabelecer novas relações entre os níveis, limitando-se as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliando as zonas de responsabilidade conjunta. O autor sugere

os contratos de gestão e a atenuação do caráter hierárquico das organizações estaduais como resposta a necessidade da co-responsabilidade dos atores em relação ao meio ambiente. Essa discussão está de acordo com as idéias de Frey (2001), já apresentadas, sobre a incapacidade do sistema político de controlar os resultados frente a uma diversidade cada vez maior de atores, fazendo-se necessária a transferência de maiores responsabilidades para a sociedade civil.

Sobre a questão da descentralização como forma de incrementar a participação direta, apesar de a participação social estar prevista na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), sua representatividade não condiz com a participação que auxiliaria na construção do capital social descrito por PUTNAM (1996). Isto porque, como ressalta Scárdua (2003), prevalece no pensamento de muitos ambientalistas brasileiros que os únicos interlocutores capazes de representar a sociedade civil são as ONGs ambientalistas, apesar de não terem sido em nenhum momento escolhidas pelos cidadãos como seus reais representantes nestes fóruns. Além disso, a questão ambiental é multidisciplinar, o que a torna fórum de debate e participação de várias organizações representativas e participativas da sociedade civil e não só da ambientalista.

### **Deficiências do Estado em promover uma gestão ambiental integrada**

Segundo Godard (1997), o enfoque clássico das instituições, intervenções e administrações públicas, consistia em compensar as deficiências do mercado. A partir da década de 1960 o movimento tem sido também no sentido de identificar as deficiências também do Estado e de suas intervenções na sociedade e na economia. O aumento da complexidade dos governos modernos acabou com a unidade do sistema, causando uma fragmentação sem solução. Segundo Mondragon (1998), as relações intergovernamentais têm sido caracterizadas por: diversidade de interesses; sobreposição de jurisdições e de funções; dificuldade em se definir o que é função do poder público e o que é função das organizações privadas. O resultado é evidente, uma confusão de funções e políticas nos sistemas políticos e administrativos contemporâneos.

No domínio da gestão dos recursos naturais, podem-se citar duas deficiências da intervenção do estado:

- As instituições públicas difícilmente conseguem organizar a cooperação entre as diversas atividades produtivas de um mesmo espaço, a fim de desenvolver sinergias possíveis na utilização dos recursos de forma equilibrada;

- A incapacidade do Estado em assegurar a dimensão de longo prazo de uma forma simultaneamente prospectiva, pró-ativa e aceitável para a população.

Dentre os problemas da ação Administrativa, Godard (1997) cita a fragmentação e setorialização da ação administrativa. O autor usa o exemplo do ocorrido na França em 1971, com a criação do Ministério de Natureza e Meio Ambiente. Esse ministério foi criado com o objetivo de coordenar as relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento. A idéia que vigorava era a de que o meio ambiente não podia ser definido como um setor isolado da ação pública, e as ações ambientais deveria buscar a ação coordenada dos diversos ministérios setoriais. A estratégia era a instituição de uma integração progressiva, por meio de um conjunto de administrações setoriais. Godard argumenta que apesar dessa perspectiva integradora, o que acabou prevalecendo foi uma concepção defensiva e setorial do meio ambiente. Segundo o autor, o erro da Administração foi pensar que os problemas ambientais estavam ligados apenas às atitudes, à mentalidade e ao comportamento dos indivíduos e agentes públicos ou privados. Essa interpretação subestimava o conjunto das determinações que pesam sobre o comportamento dos atores públicos e privados e a lógica própria de uma economia de mercado (tendência constante das pessoas de externalização dos custos e internalização dos lucros). Em outras palavras, para a mudança de comportamento das pessoas, não bastam medidas de educação ambiental, é preciso também que existam incentivos econômicos e políticos, para tal. As pessoas têm que, de alguma forma, tirar partido da nova situação.

Ainda sobre a setorialização, Godard (1997) afirma que cada administração setorial tende a defender de forma egoísta suas prerrogativas e não aceita ser recriminada em consequência da opção por um determinado tipo de comportamento adotado. Em vez de se tornarem locus de dinâmica de harmonização e integração, um órgão que tente coordenar ou integrar as ações acabará se corporificando em espaços de confrontação de lógicas setoriais, cujo desafio equivale à dominação de um órgão sobre outro.

### **Propostas para uma gestão ambiental integrada**

Segundo Subirats (1989, apud Mondragon, 1998) o processo de elaboração e implementação de políticas sociais envolve os diferentes níveis de governo, diferentes órgãos

administrativos e diferentes atores que tenham seus interesses afetados por determinada política. Mondragon (1998) enfatiza a improbabilidade e até a impossibilidade de que uma política social seja resultado da decisão e da ação de um único indivíduo ou organização, afirmando que a política social é resultado da interação entre muitas organizações, todas com distintos interesses, objetivos e estratégias. Especialmente nos últimos anos, com o aumento da importância de determinados atores (atores locais e internacionais) tornou improvável que uma política ambiental (ou qualquer que seja) tenha o efeito desejado sem uma ação coordenada dos atores envolvidos, ou seja, sem uma gestão ambiental integrada.

Rose (1984 apud MONDRAGON, 1998) contribui para essa discussão ao afirmar:

A clássica idéia do Estado como uma unidade foi superada. Não estamos mais na presença de uma organização monolítica ou de um papel uniforme, mas sim na presença de uma realidade complexa em que existe espaço para o conflito, manobras políticas e relações de troca.

Segundo Mondragon (1998), A diversidade de atores e a complexidade nas relações vêm aumentando a importância dos estudos sobre as diversas interações na gestão ambiental como: intersetoriais ou interfuncionais; as territoriais entre as diversas unidades do mesmo nível hierárquico; as territoriais entre as diversas unidades de níveis diferentes; as entre os técnicos e os políticos. Para o autor, o estudo das relações intergovernamentais e outros estudos relacionados com o papel da burocracia e a participação de grupos de pressão, podem explicar o impacto que um programa social pode ter. Esses estudos ajudam a identificar os possíveis obstáculos políticos ou administrativos que impedem a coordenação e a cooperação dos atores, o que por sua vez, pode definir o sucesso ou o fracasso de uma política pública.

Segundo Rose (1984 apud MONDRAGON, 1998), as relações entre as organizações envolvidas na elaboração de serviços públicos que realmente são relevantes, não são necessariamente aquelas estabelecidas pelas normas legais, mas sim as que surgem da necessidade de cooperação. Apesar da predominância das relações hierárquicas, parece que o modelo baseado na análise relações inter-governamentais e inter-organizacionais reais (e não apenas formais) é o mais consistente para se entender as políticas públicas.

Mondragon (1998) observa que a solução para a fragmentação que envolve as relações intergovernamentais não é a redução da complexidade dessas relações. O autor sugere que a fórmula para lidar com essa questão é que se deve aprender a conviver com as diferenças e que o conflito deve ser aceito como um estado normal.

## **Gestão do conflito**

Segundo Simmel (apud Nascimento e Drummond, 2002) os conflitos modernos, sobretudo os socioambientais, são as formas mais vivas de interação, constituindo num processo de associação. O conflito tem como missão resolver os dualismos divergentes, dessa forma, ele não é patológico, mas sim normal. O confronto não se constitui num sinal de falta de integração, mas num elemento integrante das relações humanas, sendo vital para a renovação e unidade das sociedades. Porém, para que esses conflitos gerem resultados positivos e integradores para as sociedades eles precisam ser gerenciados, é preciso que se criem canais de expressão para que as diversas posições tenham direito a voz e a participar da tomada de decisão.

Segundo Theodoro, Cordeiro e Beze (2004) os conflitos sócio-ambientais devem ser tratados como embates que demandam soluções negociadas de forma a viabilizar uma gestão mais harmônica dos recursos em disputa. Assim, o entendimento de que algumas variáveis estão atreladas às mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais, intrínsecas à conjuntura na qual, os conflitos se desenvolvem, demanda uma abordagem integrada dessas variáveis. É importante que não se perca a noção de que tais conflitos não se resolvem por meio de procedimentos “binários” (bem x mal; heróis x vilões; legal x ilegal; formal x informal) e, sim, que é necessário propor uma situação onde não haja perdedores e ganhadores, mas a busca de um ponto intermediário (Theodoro, 2002).

Segundo Theodoro, Cordeiro e Beze (2004), a gestão dos conflitos sócio-ambientais tem se revelado, no Brasil, carente em grupos de excelência formados em facilitação e/ou mediação. A identificação prévia, a discussão e análise dos elementos, bem como a proposição de alternativas negociáveis para conflitos que ocorrem na esfera sócio-ambiental, é um recurso que precisa ser implementado no país. Para tanto, torna-se necessário aprofundar conceitos e dificuldades analíticas, comuns em situações conflituosas, criadas em torno do uso dos recursos naturais.

Esse ponto de vista do conflito sócio-ambiental vem corroborar com as críticas a cerca da abordagem ecológica tecnocrata de planejamento, utilizada largamente na definição das políticas e nos programas e projetos ambientais. Como já fora mencionado, essa abordagem acredita na superação dos problemas ambientais por métodos gerenciais, dentro de uma perspectiva reformista e tecnocentrista, confiando na expertise profissional para tal. O insucesso na implementação de políticas, programas e projetos ambientais, dentro dessa



lógica gerencial, demanda um “outro desenvolvimento”, com uma planificação mais flexível, dialógica, participativa, contextual e contratual, como proposto por Sachs (1995). Já a abordagem política de participação democrática, também já mencionada, traz mais intensamente a questão do conflito e da política como grandes responsáveis pela situação da gestão ambiental. Segundo Frey (2001), implementar propostas de planejamento, mesmo que considerando a participação (como no caso do eco-desenvolvimento) é inócuo, tendo em vista um quadro atual do sistema político, e sob as condições de uma distribuição extremamente desigual de poder. Nesse contexto, a reforma democrática do Estado e do sistema político é considerada precondições para a implementação de uma nova concepção mais política de desenvolvimento sustentável.

Também Godard (1997) vem reforçar o entendimento de que não bastam medidas gerenciais para a resolução dos conflitos ambientais. Ao analisar a situação da gestão ambiental na França o autor percebe que não houve o devido reconhecimento de certos obstáculos importantes à implantação de uma gestão ambiental integrada, enfatizando aqui, a ausência de mecanismos políticos e econômicos de incitação dos atores no sentido da realização dessa integração.

Este capítulo situa os programas estudados num contexto de grande mobilização nacional e internacional a cerca da questão ambiental, em que diversos acordos de cooperação começam a ser firmados entre o Brasil e os organismos internacionais. Neste contexto, os programas criados se incluem numa abordagem ecológica tecnocrata de planejamento, caracterizada por buscar soluções gerenciais para os problemas ambientais. Dessa abordagem surgem as discussões acerca da gestão ambiental, suas características e problemas a serem enfrentados. Questões como a baixa eficácia e efetividade e a falta de sustentabilidade e participação social das estratégias de gestão ambiental obrigam a adoção de uma outra abordagem de desenvolvimento sustentável que considere os conflitos sócio-ambientais e que inclua a participação social, buscando não apenas soluções gerenciais, como também soluções políticas e econômicas para os conflitos.

### 3. ANÁLISE DOS OBJETIVOS DO PNMA I, DO SPRN E DO PNMA II

A finalidade deste capítulo é analisar as estratégias e os objetivos do PNMA I do SPRN e do PNMA II de forma a avaliar alguns aspectos de sua eficiência, eficácia e efetividade, a partir dos relatórios de avaliação de cada programa e entrevistas realizadas com alguns dos atores dos programas. Deve ficar claro que a avaliação realizada neste capítulo não é exaustiva. Buscou-se apenas avaliar os elementos que contribuíram ou impediram o fortalecimento das instituições ambientais. As conclusões desta análise deverão contribuir para testar a hipótese apresentada no primeiro capítulo deste trabalho.

Como forma de se visualizar a história de criação e término dos programas, pode-se elaborar o seguinte quadro cronológico abaixo.

**Quadro 1: Quadro cronológico dos programas analisados**

Anos 90									Anos 2000 e 2010												
91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
<b>PNMA I</b>																					
			<b>SPRN</b>																		
									<b>PNMA II</b>												

#### 3.1 – PRIMEIRO PROGRAMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – PNMA (1991 A 1996)

Após uma negociação que se estendeu por treze anos, é firmado o Acordo de Empréstimo do PNMA, entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, no valor de US\$ 117,0 milhões, em dezembro de 1990. Acrescido da contrapartida nacional, no valor de US\$ 49,4 milhões, totalizando 166,4 milhões para o financiamento do PNMA. Em 1991, a agência alemã *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW destinou US\$ 16,3 milhões, metade na forma de empréstimo e a outra metade na forma doação, para financiar parte da contrapartida nacional, especificamente em Unidades de Conservação (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

O objetivo do Programa era o de fortalecer: “as instituições e a estrutura legal e normativa da área ambiental; a proteção às áreas ambientalmente mais importantes, do ponto de vista da política ambiental do País; e a proteção a ecossistemas sob risco iminente de degradação”. Para atingir esses objetivos, o Programa foi desenhado inicialmente com três

componentes, nos quais os recursos (166,4 milhões) foram distribuídos e estruturados<sup>13</sup> da seguinte forma: Desenvolvimento Institucional com US\$ 52,8 milhões; Unidades de Conservação com US\$ 48,6 milhões; e Proteção de Ecossistemas com US\$ 50,4 milhões (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

O PNMA teve início real apenas em setembro de 1991, devido a atrasos na liberação dos recursos. Segundo a avaliação dos próprios executores, até 1993 o programa teve um baixo desempenho e conseguiu utilizar apenas cerca de 20% dos recursos contratados. Dentre os problemas estavam as freqüentes alterações na estrutura administrativa; o impacto do processo inflacionário, que provocava constante desvalorização cambial; as exigências burocráticas imprevistas (por exemplo, a operacionalização de acordos e contratos com incompatibilidade de normas nacionais com as normas do Banco); as deficiências no planejamento original do Programa e inexperiência inicial dos executores em programas desse gênero e magnitude; e a falta de operadores nas linhas de frente, ou seja, nos locais onde deveriam ocorrer as ações (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

A Revisão de Meio Termo do Programa (1993), feita conjuntamente pelo Banco Mundial e por um comitê de especialistas brasileiros, propôs uma série de modificações. O programa foi prorrogado até 1997, mantendo-se, entretanto, o recurso global contratado inicialmente. Os objetivos gerais e os componentes foram modificados segundo a tabela 2.

O objetivo geral, redefinido na Revisão de Meio Termo, não foi totalmente seguido no momento de se estabelecer os objetivos específicos e os componentes, principalmente no que se refere à atuação na Amazônia. Na primeira fase do Programa foi destinada apenas uma pequena parcela de recursos a essa região por que, na época, a preocupação com a intervenção internacional na soberania brasileira por meio da Amazônia era ainda muito forte. No momento da Revisão de Meio Termo do PNMA, um outro programa, o PPG7 já havia incluído em seus objetivos o fortalecimento dos Órgãos estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) na região amazônica. Por essa razão, a região não foi tratada na segunda fase do Programa (MMA/PNUD/PNMA, 1997).

Os objetivos, os componentes e os subcomponentes do programa são apresentados na tabela 2, a seguir:

---

<sup>13</sup> Sumário Executivo do PNMA, abril de 1994.

**Tabela 2: Objetivos, componentes, e subcomponentes do PNMA após a Revisão de Meio Termo**

<b>OBJETIVO GERAL:</b> fortalecer, com respeito às finalidades a curto e médio prazos, as políticas ambientais no Brasil		
<b>COMPONENTES</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>SUBCOMPONENTES</b>
<b>Fortalecimento Institucional</b>	“Fortalecer a capacidade operativa do estado brasileiro, particularmente do MMA, do IBAMA e dos OEMA’s, visando <u>assegurar-lhes a disponibilidade de recursos administrativos</u> , institucionais, humanos, materiais, tecnológicos e informacionais necessários à aplicação eficaz das disposições regulatórias e à condução, no âmbito de suas competências, das políticas públicas ligadas à gestão ambiental.”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento Institucional do MMA: Informatização do MMA; Estudos e Formulação de Estratégias para a Política Ambiental; Descentralização e Gestão Ambiental.</li> <li>• Fortalecimento do IBAMA: Implantação da Nova Estrutura do IBAMA; Informatização do IBAMA; Recursos Humanos; Rede Nacional de Informação Ambiental – RENIMA; Rede Associada de Sensoriamento Remoto – RASR</li> <li>• Patrimônio Natural em Núcleos Históricos – PNNH: Goiás/GO; Parati/RJ; Tiradentes/MG.</li> <li>• Santuário de Vida Silvestre de Riacho Fundo.</li> </ul>
<b>Unidades de Conservação</b>	“Fornecer apoio financeiro e técnico ao IBAMA para o fortalecimento do SNUC, integrando e consolidando as áreas protegidas existentes como um dos requisitos para assegurar a conservação da biodiversidade do país, e contribuir para o adequado desenvolvimento econômico e o melhoramento da qualidade de vida da população”.	Co-Gestão, Treinamento, Planos de Ação Emergencial – PAE, Planos de Manejo, Demarcação e Levantamento Fundiário, Manejo do Meio Ambiente, Monitoria, Uso Público, Integração do Entorno, Administração, Manutenção, Implantação de Infra-estrutura .
<b>Proteção de Ecossistemas</b>	“Desenvolver instrumentos e mecanismos de gerenciamento e de ações de proteção a ecossistemas especiais sujeitos a riscos iminentes de degradação e declarados patrimônio nacional pela Constituição Federal (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira).”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pantanal: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – PCBAP.</li> <li>• Mata Atlântica: Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina.</li> <li>• Gerenciamento Costeiro: Coordenação Nacional, Maranhão, Rio Grande do Norte, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.</li> </ul>
<b>Projetos de Execução Descentralizada – PED</b>	“Estimular, nas diversas regiões brasileiras, a adoção de novas estratégias para o enfrentamento dos problemas ambientais, conciliando os interesses econômicos com proteção ambiental”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação Geral do PED</li> <li>• Desenvolvimento de Programas Estaduais: Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará.</li> </ul>

Fonte: Elaborada a partir das informações da Avaliação Final do Programa Nacional do Meio Ambiente- PNMA, 1997 (MMA/PNUD/PNMA).

### 3.1.1 Sobre a eficiência e eficácia do PNMA I

<b>Objetivo do componente FI</b>	Fortalecer a capacidade operativa do estado brasileiro, particularmente do MMA, do IBAMA e dos OEMA's, visando (1º) <u>assegurar-lhes a disponibilidade de recursos</u> administrativos, institucionais, humanos, materiais, tecnológicos e informacionais necessários à (2º) <u>aplicação eficaz das disposições regulatórias</u> e à (3º) <u>condução, no âmbito de suas competências, das políticas públicas ligadas à gestão ambiental.</u>
----------------------------------	---

Fonte: Avaliação Final do Programa Nacional do Meio Ambiente- PNMA, 1997 (MMA/PNUD/PNMA).

Ao analisarmos o objetivo de FI proposto pelo programa, nota-se que o objetivo mais geral do componente seria o de tornar o Estado brasileiro (MMA, IBAMA e OEMAs) capaz de aplicar as disposições regulatórias ligadas à gestão ambiental (2º fragmento) e capaz de conduzir as políticas públicas ligadas à gestão ambiental (3º fragmento). Isso seria feito por meio da disponibilidade de recursos administrativos, institucionais, humanos, materiais, tecnológicos e informacionais (1º fragmento).

Assegurar a disponibilidade de recursos administrativos, institucionais, humanos, materiais, tecnológicos e informacionais (1º fragmento) poderiam ser consideradas as estratégias do programa para promover seus objetivos e fortalecer as instituições. Dentre as estratégias que puderam ser identificadas no Relatório de Avaliação do PNMA (MMA/PNUD/PNMA, 1997) estão:

#### **Recursos materiais e humanos**

Com relação aos recursos materiais e tecnológicos, o PNMA I, segundo o Relatório Final de Avaliação, informatizou o MMA com êxito, estando a instituição bem equipada. O IBAMA também recebeu equipamentos do Programa. O relatório também cita que várias Unidades de Conservação também foram fortalecidas em termos de infra-estrutura e aquisição de equipamentos. Assim como aconteceu no Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN), há uma preocupação generalizada a cerca da sustentabilidade dessas atividades. O relator demonstra uma incerteza em relação à renovação e à manutenção das instalações e dos equipamentos.

Em relação aos recursos humanos, o Programa realizou uma série de oficinas de trabalho, seminários, cursos e treinamentos. Quanto aos cursos, o Relatório (MMA/PNUD/PNMA, 1997) relata que os cursos de capacitação e especialização obtiveram

sucesso apenas em termos quantitativos e não qualitativos. Não houve preocupação com a finalidade e aplicabilidade do conhecimento aprendido no curso e, ainda, a taxa de evasão dos alunos foi muito alta. O treinamento de pessoal para operar os sistemas de informação e para capacitar os funcionários nas suas funções, na maioria das vezes, foi satisfatório. Entretanto, os relatores (MMA/PNUD/PNMA, 1997) apontavam para o risco da falta de sustentabilidade das ações de treinamento de pessoal, uma vez que, as mudanças sociais, econômicas e tecnológicas exigiam a realização constante de treinamentos, visando à atualização do pessoal. A interrupção das ações na formação de recursos humanos, no final do Programa, tornaria todo o treinamento recebido obsoleto.

Em ambos os casos (recursos materiais e humanos) faltaram o que foi denominado de sustentabilidade institucional. Para a sustentabilidade das ações do Programa tinha que estar previsto uma contínua adequação de estratégias, capacitação, estrutura e infra-estrutura às mudanças internas e externas de uma organização (Bateman e Anell, 1998). Tendo em vista que o mudanças institucionais são resultado de mudanças de longo prazo, na cultura de uma organização, o fortalecimento institucional, nesse caso, ficará comprometido.

### **Recursos tecnológicos e informacionais**

A primeira vista a estratégia de consolidação de sistemas de informação parece estar coerente com uma tentativa de mudança institucional por meio do aprendizado organizacional discutida por Garvin (1998) e apresentada no capítulo 2. Segundo o autor, as organizações que aprendem são aquelas com capacidade para criar, adquirir e transferir conhecimento, bem como modificar seu comportamento para refletir novos conhecimentos e discernimentos. Conclui-se dos relatórios que o programa foi capaz de criar e até adquirir conhecimento, mas falhou na parte de transferir o conhecimento e principalmente na parte de conseguir modificar o comportamento das organizações. Segundo o Relatório (MMA/PNUD/PNMA, 1997), a informação que era gerada pelos sistemas de informação não estava sendo usada como instrumento para a formulação de políticas ou diretrizes, ou seja, para a modificação de comportamento. Além de o processo de aprendizagem organizacional se mostrar incompleto, esses sistemas de informação sofriam com a falta de sustentabilidade, da mesma forma que os recursos materiais e humanos. Segundo o relatório, com o fim do programa, as atividades relacionadas à informação ficariam prejudicadas pela falta de recursos humanos e físicos.

Outra questão sobre a informação e o aprendizado organizacional, constatada em entrevista realizada com a ex-coordenadora do Componente Projetos de Execução Descentralizada (PED) do PNMA I (Sra. Wilma Santos, entrevista pessoal, Brasília, abril de 2006), foi a falta de continuidade das pessoas que trabalharam no Programa. Segundo a ex-coordenadora, dentre as pessoas que trabalharam no PNMA I apenas ela permaneceu no programa seguinte (PNMA II). Devido a uma reestruturação no quadro de pessoal do MMA, muitos funcionários foram demitidos e trocados por outros, sem que houvesse um período de tempo necessário para que os antigos funcionários passassem as informações aos mais novos. Nesse sentido, a história institucional e o aprendizado organizacional feito por meio da transferência de informações entre pessoas, ficaram comprometidos. Como consequência desse processo, a mudança cultural não acontece, inviabilizando o fortalecimento das instituições ambientais.

### **Recursos administrativos**

O Programa tentou implementar várias medidas de reestruturação organizacional, dentre estas, as ações de descentralização das atividades do MMA, por meio de acordos e convênios entre o nível federal (MMA) e os órgãos estaduais (OEMAs). Essa estratégia encontrou limitações na incapacidade das OEMAs de assumirem as responsabilidades a estas delegadas. Como ressalta Scárdua (2003), a política de descentralização implementada a partir da Constituição de 1988 considera que a simples transferência do poder de decisão e execução é suficiente para que haja descentralização, porém, a experiência tem mostrado que há uma necessidade maior de indução por parte do governo central de forma a compensar os obstáculos de natureza estrutural ou institucional da descentralização. Esse foi o caso também da reestruturação organizacional do IBAMA, que encontrou dificuldades com a instabilidade institucional, devido a freqüentes mudanças na presidência e a falta da participação e envolvimento dos atores.

Pela leitura dos relatórios se nota poucas remissões à integração institucional, o que parece é que esse item foi negligenciado, excetuando-se alguns exemplos como o do subcomponente o Santuário de Vida Silvestre de Riacho Fundo que contou com uma parceria entre o IBAMA, Distrito Federal e FUNATURA (ONG ambientalista), tendo seus objetivos alcançados. Este fato torna-se preocupante para o sucesso do Programa PNMA I tendo em vista as observações de Godard (1997) de que com o aumento da importância dos atores é

improvável que uma política tenha o efeito desejado sem uma ação coordenada de todos os atores envolvidos.

Dentre as ações de planejamento do PNMA pode-se destacar os Planos de Ação Emergencial (ferramenta de curto prazo das unidades de conservação - UCs) e os Planos Orçamentários Anuais (para cada UC). A execução do planejamento nos prazos determinados falhou devido a cortes de recursos.

As ações de controle do PNMA I, como o acompanhamento da execução financeira, foram dificultadas por relatórios essencialmente descritivos e pouco analíticos, não deixando claro quais foram os resultados.

A estratégia de avaliação do Programa foi apresentada como ineficiente no Relatório (MMA/PNUD/PNMA, 1997), pois inexistia um sistema de cadastro de informações ou indicadores predeterminados que pudessem fornecer, de forma sistemática, informações sobre o efeito das ações do PNMA I. As conclusões sobre o impacto do Programa só puderam ser obtidas por meio de observações empíricas. A avaliação foi mais em termos quantitativo que qualitativo. Esta falha no sistema de informação do PNMA I prejudicou a tomada de decisão dentro e fora do programa. Nesse sentido vale lembrar a afirmativa de Rua (2001) de que a avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode e deve ser utilizada durante todo o ciclo de gestão e que esta deve subsidiar o planejamento e a formulação de uma intervenção; o acompanhamento da implementação; os ajustes necessários e; até as decisões sobre a manutenção, aperfeiçoamento, mudanças de rumo ou interrupção de uma política ou de um projeto. Dessa forma, no PNMA I, a ineficiência na avaliação comprometeu não só a transparência e controle das atividades das instituições públicas, como também o processo de aprendizagem institucional, prejudicando a legitimidade social e política das ações desse programa.

### **Educação ambiental e a estrutura de incentivos**

O Programa teve várias iniciativas direcionadas à educação ambiental tais como cursos, publicações e vídeos para a comunidade, o que promoveu a maior conscientização e preocupação da população na preservação do meio ambiente. Segundo o Relatório (MMA/PNUD/PNMA, 1997), esse fato resultou na maior pressão popular, medida pelo aumento na participação da população em audiências públicas referentes à legislação ambiental. Além da mobilização promovida pela educação ambiental, o Programa estruturou



institucional e legalmente o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai-Pantanal e diversos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente – CONSEMAs, além de criar comissões de meio ambiente. O Relatório, no entanto, não fala da eficiência e sustentabilidade dessas ações e, ainda, não há evidências da influência desses canais de participação na condução da política ambiental ou na condução do próprio programa. Desta forma, sugere-se que, a exemplo do que Frey (2001) afirma, o PNMA I não incluiu a participação da sociedade na tomada de decisões e no planejamento.

As atividades do Programa não previam a alteração de incentivos econômicos para o fortalecimento da gestão ambiental, subestimando o conjunto das determinações econômicas que pesavam sobre o comportamento dos atores públicos e privados. O Relatório (MMA/PNUD/PNMA, 1997) indica que as atividades de educação ambiental e incentivo à participação seriam mais eficazes se acompanhadas por atividades que fornecessem modos de vida alternativos para as pessoas. Como aconteceu na França (Godard,1997), houve um erro da Administração ao considerar que os problemas ambientais podiam ser solucionados apenas através da mudança na mentalidade e no comportamento dos indivíduos e agentes públicos ou privados, negligenciando-se a condição sócio-econômica dos atores.

### **Sobre a capacidade de condução das políticas públicas**

Sobre a capacidade de análise e formulação de políticas públicas, o Programa tentou fortalecê-la por meio da consolidação de sistemas de informação, porém, como foi discutido acima, esses sistemas não foram implementados de forma a auxiliar na análise das políticas que estavam sendo implementadas e muito menos na tomada de decisão. As avaliações também tiveram um papel reduzido na análise e formulação de políticas (veja item anterior, “Recursos administrativos”).

Sobre a capacidade de implementação das políticas públicas, o Programa tentou fortalecê-la assegurando recursos físicos, humanos, tecnológicos e informacionais principalmente para o MMA e IBAMA. Pela análise do Relatório nota-se uma série de avanços nesse sentido, porém deve-se atentar para a questão da falta de sustentabilidade dessas ações. A discussão anterior aponta também para a necessidade de melhoria na questão da educação ambiental, o que de certa forma iria fortalecer a gestão ambiental de forma mais eficiente se fosse combinada com incentivos econômicos e políticos.

### 3.1.2 Sobre a eficácia e efetividade do PNMA I

<b>Objetivo geral</b>	Fortalecer, com respeito às finalidades a <u>curto e médio prazos</u> , as políticas ambientais no Brasil
-----------------------	---

Fonte: Avaliação Final do Programa Nacional do Meio Ambiente- PNMA, 1997 (MMA/PNUD/PNMA).

Baseando-se na hipótese do presente estudo de que as estratégias de FI adotadas pelos programas não foram capazes de fortalecer as instituições ambientais, tentam-se responder as seguintes perguntas: O PNMA I fortaleceu as instituições ambientais? Se sim, foi em que medida?

Pode-se perceber que as estratégias implementadas pelo Programa buscavam essencialmente alterações a curto e médio prazo, não prevendo alterações institucionais ou culturais de longo prazo. Analisando o Relatório de Avaliação do PNMA, pode-se perceber que houve de fato um fortalecimento, principalmente do IBAMA e do MMA a curto prazo. Esse fortalecimento está relacionado principalmente com a implantação de infra-estrutura, de sistemas de informação e com a qualificação de recursos humanos. Entretanto, estas estratégias por si só, desvinculadas das mudanças culturais ou nas regras informais não devem garantir o fortalecimento institucional (Lacombe, 2003 e Putnam, 1993).

O PNMA I desenvolveu uma série de ações voltadas ao aparelhamento, à formação de recursos humanos e à montagem de sistemas de informação, porém essas ações ficaram comprometidas com a falta de sustentabilidade do Programa, isso porque focalizou-se muito na parte física e gerencial, deixando de lado outras questões como a participação, envolvimento e pertencimento da população em relação ao programa, a estrutura de interesses políticos e econômicos e os conflitos sócio-econômicos.

O Relatório sugere que o PNMA I não promoveu mudanças mais profundas como a construção de regras de reciprocidade generalizada ou de sistemas de participação cívica. O que parece é que esses programas implementados prioritariamente na década de 1990, estavam mais concentrados na montagem de uma infra-estrutura e na formação de recursos-humanos básicos para mais tarde prever mudanças mais substanciais e culturais, como observa a ex.coordenedora do PED (Anexo I). Segundo a entrevistada, as ações do PNMA I eram mais voltadas para a estrutura física do MMA e do IBAMA, como a compra de computadores, construção de guaritas para os parques, compra de carro para fiscalização, “nada que fosse redondo como uma melhoria institucional”, o que foi previsto no programa subsequente, o PNMA II.

### 3.2 – SUBPROGRAMA DE POLÍTICAS DE RECURSOS NATURAIS – SPRN (1994 A 2006)

Na década de 1990, uma importante participação do Banco Mundial no Brasil foi o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), já mencionado nessa dissertação. O Programa proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G-7) em Houston, Texas, foi aprovado pelo G7 em dezembro de 1990. O Programa foi oficialmente lançado no Brasil durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, em 1992.

Em seu desenho original, foi definido como objetivo geral do Programa Piloto: “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma (1º) metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento”. Para saber dos objetivos específicos visite o site do MMA (acesso em out. 2005) <sup>14</sup>.

O Programa tem sido financiado por doações dos países integrantes do G7, da União Européia e dos Países Baixos, complementadas com a contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil. O Programa Piloto é composto de diversos subprogramas e projetos que se encontram em diferentes estágios de execução. Tendo em vista o objetivo dessa dissertação de analisar o fortalecimento institucional, foi escolhido estudar apenas o Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN), uma vez que a metodologia de desenvolvimento sustentável (1º fragmento do objetivo geral do PPG7) utilizada pelo subprograma é justamente a do fortalecimento das instituições ambientais brasileiras.

#### **O Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN)**

A situação da gestão ambiental na época da criação do PPG7 estava comprometida pela grande fraqueza institucional e falta de integração entre os órgãos ambientais federais e os órgãos estaduais e municipais e, entre estes dois últimos e as agências de desenvolvimento e as agências ambientais. Essa estruturação institucional ambiental era pré-requisito para que

---

<sup>14</sup> Site [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) em PPG7. Data: 25 out. 2005

outros programas e subprogramas ambientais pudessem ser implementados com sucesso. Com essa finalidade, surgiu o SPRN, cujo objetivo inicial era: “propiciar o uso sustentável dos recursos naturais da Amazônia Legal, com ênfase na proteção florestal” por meio do fortalecimento das instituições estaduais, responsáveis pela implementação de um Sistema Estadual de Gestão Ambiental (SEGA) e pela implementação do zoneamento, monitoramento e fiscalização (MMA/SPRN, 2000).

Com base nas conclusões de uma missão preparatória que visitou o Brasil em setembro de 1994, contando com a participação de representantes do Banco Mundial, agências de cooperação e outros organismos internacionais, foi elaborado um relatório conhecido como MOD (Memorandum of the Director) ou “Capa Azul”. Nesse relatório os objetivos delimitados para o SPRN se modificam, passando a ser os de:

- fortalecer a análise política, a capacidade reguladora e de implementação das entidades envolvidas na gestão ambiental, no âmbito estadual, para que possam desenvolver e implementar suas funções principais de uma maneira integrada;
- implementar as atividades de zoneamento, monitoramento, controle e fiscalização nas áreas prioritárias definidas nos Planos Estaduais Ambientais, para mitigar as principais preocupações ambientais em áreas críticas; e
- apoiar a descentralização da gestão ambiental federal para os níveis estadual e municipal

Já na fase inicial de implementação SPRN foram identificadas fragilidades na concepção do programa, uma vez que o fortalecimento institucional estava se restringindo à aquisição de veículos e equipamentos sem que isso fosse atrelado aos objetivos do Programa. Essa situação levou a uma reestruturação nos objetivos e componentes do SPRN, caracterizando a sua segunda fase, conforme apresentados na tabela 3 (MMA/ SPRN, 2000).

O SPRN passa então a ser coordenado pela Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do MMA tendo como escopo desenvolver ações estruturantes de gestão ambiental na Amazônia, com foco na execução descentralizada. O repasse de recursos financeiros, geralmente tem sido feito por meio dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs) aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) e Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) (MMA/ SPRN, 2003).

**Tabela 3: Componentes, objetivos dos componentes e subcomponentes do SPRN.**

<b>OBJETIVO GERAL:</b> contribuir para a definição e implementação de um adequado modelo de gestão ambiental integrada para a Amazônia Legal, visando o uso sustentável dos recursos naturais.		
<b>COMPONENTES</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>SUBCOMPONENTES</b>
<b>Implementação integrada das atividades de gestão ambiental</b>	Implementar o zoneamento ecológico-econômico, o monitoramento, o controle ambiental (incluindo fiscalização) e outros instrumentos de gestão ambiental com caráter inovador, em áreas prioritárias selecionadas pelos estados, de maneira a minimizar e reduzir os impactos negativos dos principais problemas ambientais nestas áreas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoneamento ecológico-econômico (ZEE)</li> <li>• Monitoramento e controle ambiental (incluindo fiscalização)</li> <li>• Sistemas de informação ambiental</li> <li>• Outros instrumentos de gestão ambiental</li> </ul>
<b>Fortalecimento institucional</b>	Fortalecer os órgãos estaduais de meio ambiente quanto a sua capacidade de análise e formulação de políticas, de regulamentação e de gestão ambiental, para que possam desenvolver e executar suas funções de maneira integrada	<b>X</b>
<b><u>Descentralização da gestão ambiental</u></b>	Apoiar a descentralização da gestão ambiental, do nível federal para os níveis estadual e municipal.	<b>X</b>
<b><u>Integração institucional para a gestão ambiental</u></b>	Integração das diversas entidades ambientais ao nível estadual com os setores públicos e privados, no sentido de compatibilizar políticas públicas e viabilizar respostas ambientais adequadas, mediante a implementação de modelo de gestão integrada.	<b>X</b>
<b><u>Difusão da temática ambiental</u></b>	Difundir a temática ambiental, de forma a viabilizar o entendimento e a participação da sociedade no processo de definição da política ambiental.	<b>X</b>

Fonte: Tabela elaborada a partir das informações do Manual Operacional do SPRN, 2003 (MMA/ SPRN, 2003).

### 3.2.1 Sobre a eficiência e eficácia do SPRN

<b>Objetivo do componente FI</b>	(1º) <u>Fortalecer os órgãos estaduais de meio ambiente quanto a sua (2º) capacidade de análise e formulação de políticas, (3º) de regulamentação e (4º) de gestão ambiental, (1º) para que possam desenvolver e executar suas funções de maneira integrada</u>
----------------------------------	---

(MMA/ SPRN, 2003).

#### **Descentralização da gestão ambiental**

Segundo o relatório (MMA/SPRN, 2003), o SPRN tem incentivado a descentralização da gestão ambiental, por meio de consultorias e do aparelhamento e capacitação das prefeituras municipais. Em alguns casos, o SPRN tem apoiado a criação e estruturação de secretarias municipais de meio ambiente e conselhos municipais de meio ambiente. Ao mesmo tempo, em todos os estados, observa-se uma tendência de desconcentração da gestão ambiental com a instalação física de sedes administrativas regionais dos OEMAs e a interiorização das ações dos ministério público estaduais e de núcleos ambientais da polícia estadual.

Com relação à descentralização da gestão ambiental, a Sra. Tânia Baraúna, ex-coordenadora do SPRN RO (Anexo I) afirma que, apesar dos avanços apontados pelos relatórios, ainda havia um predomínio da centralização. Segundo a entrevistada, a coordenação geral do programa definia muito do que seria executado pelos estados. A Secretaria Técnica decidia como e onde iriam acontecer as atividades. Segundo a ex-coordenadora, os estados podiam dizer o que desejavam, porém, a interpretação feita por Brasília (Secretaria Técnica) quanto à melhor ação para a região prevalecia. A ex-coordenadora alerta para o fato de que esses mecanismos de planejamento de cima para baixo não funciona, uma vez que, quando ocorre dessa forma, o planejamento fica desligado da execução. Este fato vai ao encontro da idéia de que a ausência de mecanismos participativos nos projetos dificulta a co-responsabilidade das ações, pois as pessoas não se sentem pertencentes ao projeto (MMA/PNMA II, 2004). Buirki (1998) contribui para a discussão ao afirmar que uma tomada de decisão centralizada vem de uma ausência de confiança e cooperação e esse tipo de comportamento aumentam os problemas de assimetria de informação. Além disso, a falta de meios e interesse dos governos locais em assumirem as tarefas e funções a estes delegadas dificulta ainda mais o processo de descentralização (Souza,1992, apud Scardua, 2003).

O que se percebe com a leitura do relatório é que os avanços relacionados com o fortalecimento das organizações de meio ambiente para que estas possam assumir as responsabilidades delegadas estão relacionados, basicamente, à montagem de infra-estrutura e formação de recursos humanos. Apesar dessas iniciativas, A ex. coordenadora do PGAI-RO afirma que o objetivo de descentralizar a gestão ambiental foi muito ambicioso e pecou por ser extremamente amplo. Segundo a mesma, havia necessidade de uma máquina estatal preparada para lidar com um projeto de gestão ambiental integrada tão abrangente que foi, antes de tudo, um projeto interdisciplinar, envolvendo não só as secretarias de meio ambiente como também uma gama de outros parceiros.

Uma análise dos relatórios e das entrevistas mostra uma similaridade com o que Godard (1997) observou na França. Segundo o autor, há uma tendência da Administração subestimar o conjunto das determinações que pesam sobre o comportamento dos atores políticos e privados e a lógica própria de uma economia de mercado. Semelhante ao relatado na França, no SPRN, não houve o devido reconhecimento de certos obstáculos importantes à implantação de uma gestão ambiental integrada, enfatizando aqui, a ausência de mecanismos políticos e econômicos de incitação dos atores no sentido da realização da integração institucional. As descrições dos relatórios e das entrevistas sobre o SPRN apontam para uma estratégia de gestão ambiental extremamente baseada na abordagem ecológica tecnocrata de planejamento, sem considerar as questões políticas e econômicas e sem considerar o conflito de interesses. Essa simplificação da realidade fez os planejadores do SPRN acreditarem que fosse possível implementar um programa com objetivos tão abrangentes e ambiciosos. Goldsmith (1992) contribui para essa análise ao afirmar que as organizações sustentáveis começam por pequenas ações e evoluem de acordo com seus erros e acertos.

Sobre a falta de mecanismos econômicos, o Relatório (MMA/SPRN, 2000) lembra dessa falha e aponta para uma integração extremamente tímida em relação ao setor privado. Os incentivos econômicos (incentivos fiscais, o crédito rural, entre outros) e as atividades educativas, segundo o Relatório ainda eram incipiente em comparação aos instrumentos de comando e controle.

Sobre as considerações políticas, houve muitas observações nas entrevistas. A ex. coordenadora Sra. Tânia Baraúna, mais notadamente, faz uma série de comentários acerca dos entraves políticos encontrados na elaboração e implementação do Subprograma e que deveriam ser mais seriamente considerados e estudados. A primeira questão citada está relacionada com a mentalidade dos governantes que vêem a questão ambiental como um entrave ao desenvolvimento. No caso de Rondônia, o estado tem um histórico de governos

populistas que defendem os ciclos produtivos da região (café, algodão, agropecuária e outros). Segundo a entrevistada, deveria haver uma preocupação de como encaixar um discurso de sustentabilidade numa sociedade assim, pois o que aconteceu, no final, foi que não houve apoio político para a implementação do projeto e isso tornou tudo muito difícil. A ex-coordenadora afirma que alguns estados conseguiram superar parte desses problemas. No caso do Amazonas e do Acre, as determinações do projeto foram incluídos no plano de governo.

A ex. coordenadora acrescenta em sua entrevista o que deveria ser considerado em um projeto para que o mesmo seja bem sucedido: “além de uma máquina estatal montada e equipada, tem que haver discussão política, não só do secretário de Meio Ambiente. O Projeto tem que ser inserido no programa de governo. Tem que haver um compromisso de que os dirigentes irão tocar o projeto”.

### **Integração da gestão ambiental**

Analisando seu objetivo específico, nota-se que o Subprograma tem claramente como foco os órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), talvez por acreditar que a implementação de um modelo de gestão ambiental integrada deva acontecer inicialmente com esses atores e entre esses atores. Apesar desse entendimento inicial, nota-se, pela análise dos relatórios e pela análise das entrevistas, que os integrantes do programa perceberam que não se faz uma gestão ambiental integrada sem outros atores governamentais e não governamentais e sem outros atores não pertencentes à área ambiental pois, reportando ao conceito de Theodoro, Cordeiro e Beke (2004), a gestão ambiental é um conjunto de ações que envolvem o governo, o setor produtivo e a sociedade.

O Relatório de avaliação do SPRN (MMA/SPRN, 2000) aponta alguns avanços no que se refere à gestão ambiental integrada:

- Houve um aumento da capacidade de se efetivar parcerias entre órgãos estaduais, IBAMA, e organismos municipais de meio ambiente, a qual permitiu a execução de ações integradas com maior eficiência e eficácia.
- O SPRN envolveu-se em campanhas tais como a “Amazônia Fique Legal” e a “Campanha de Prevenção e Controle de Queimadas” e, ainda, realizou parcerias e acordos de gestão compartilhada com outros projetos nas UCs.
- Houve um crescente entendimento entre os OEMAs sobre a importância de se fomentar parcerias com outras organizações. Esse entendimento repercutiu em ações



de fortalecimento, por exemplo, dos núcleos de meio ambiente do MP, das unidades de polícias especializadas em questões ambientais e de uma série de administrações municipais.

- Em geral, o fortalecimento das parcerias na implementação dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs)<sup>15</sup> dos estados, levou a um aumento do envolvimento de outras organizações e grupos sociais com o Subprograma.
- A Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA/MMA) agilizou os processos de negociação e articulação e os trâmites dos processos nas organizações executoras, facilitando o acesso a informações, em prol da gestão ambiental.

Na entrevista com um funcionário do SPRN, (entrevistado A, Anexo I) há também menção de algumas experiências de integração entre órgãos:

- Acordo realizado entre o MP e os OEMAs. O Programa conseguiu que órgãos historicamente rivais (pois muitas vezes o MP faz denúncias contra as OEMAs e contra a sua gestão) compartilhassem informações.
- Comunicação entre os OEMAs e o IBAMA. O Programa promoveu um maior diálogo entre o IBAMA e OEMAs, diminuindo as ações replicadas.

Numa entrevista em agosto de 2005 (Anexo I), a coordenadora do PGAI-AM afirma que a integração institucional se mostrou fundamental para o funcionamento do programa. Ela ressalta que a existência de vários executores facilitou o gasto de dinheiro e que se o AM tivesse feito mais parcerias, teria executado melhor o projeto. Especialmente no estado do AM devido ao seu tamanho e dificuldade de logística exige uma maior integração e ajuda de outros órgãos na execução do programa.

### **Fortalecimento da capacidade de análise e formulação de políticas**

Sobre o fortalecimento da capacidade de análise e formulação de políticas (2º fragmento), o relatório de avaliação do SPRN de 1995 a 2002 cita as seguintes realizações em relação às OEMAs:

---

<sup>15</sup> Não foi encontrada uma definição do que seja PGAI, porém, a partir da leitura do Relatório (MMA/SPRN, 2003), pode-se inferir que os PGAI são instrumentos de planejamento, feitos anualmente para cada estado, por meio de convênios entre o MMA e as instituições executoras do PGAI como os OEMAS ou o MP e que têm o objetivo de nortear a implementação integrada da gestão ambiental.

- Melhorias em termos de sua capacidade de concepção, formulação e implementação de políticas de gestão ambiental.
- Maior capacidade de comunicação com outras organizações na implementação de proposições e políticas ambientais.

O primeiro item relacionado à capacidade de análise e formulação de políticas públicas que será comentado é a existência de informações sobre determinada política e a capacidade de transformar essas informações em insumo para a tomada de decisão. Segundo Alavi e Leidner (2001), a gestão do conhecimento passa pelos seguintes processos: criação, armazenamento ou recuperação; transferência e aplicação do conhecimento.

Segundo o Relatório (MMA/SPRN, 2003), todos os estados amazônicos experimentaram substancial melhoria em sua capacidade física, tecnológica e gerencial na geração e processamento de informações. Apesar dos avanços, o conjunto de informações não havia sido assimilado nas áreas decisivas do planejamento e execução da gestão ambiental, até a data de publicação do Relatório de Avaliação. Foi ressaltada, ainda nesse Relatório, a inexistência de integração entre os sistemas de informações ambientais, os bancos de dados do zoneamento econômico ecológico (ZEE) e os sistemas de monitoramento e controle ambiental, necessária à capacitação e ampliação das ações de gestão ambiental a partir dos OEMAs.

Considerando que o fortalecimento institucional depende da incorporados de novos valores pelas organizações, ou seja, as organizações precisam apreender com os próprios erros e acertos do passado (Garvin, 1998), o Programa se utilizou da tecnologia da informação para criar e armazenar, porém não completou o ciclo que permite o aprendizado organizacional, deixando faltar a transferência e a aplicação do conhecimento gerado. Os autores Alavi e Leidner (2001) afirmam que a vantagem competitiva de uma organização reside não no conhecimento em si, mas sim em sua aplicação. A informação gerada deve ser utilizada para a tomada de decisão.

Ainda sobre as questões relacionadas à informação, o presente estudo encontrou dificuldades no levantamento de dados referentes ao Subprograma, isso porque escassas são as informações disponíveis para consulta. Não existiam mecanismos que democratizassem e permitissem registrar em arquivos as informações adquiridas pelos indivíduos que trabalharam no projeto, grande parte das informações foram perdidas com o desligamento dos funcionários. Em entrevista realizada com Sra. Maria dos Santos do PGAI-AM, quando

indagada sobre as informações referentes à avaliações e documentos elaborados internamente ou por consultores externos, ela afirmou que muito dessas informações ficavam nos computadores de algumas pessoas e que quando havia mudança de funcionários, estes levavam consigo as informações, sendo os arquivos apagados no momento da formatação dos computadores. Ela afirmou, porém, que havia muita coisa disponível em papel e que era preciso certo tempo para procurar. Na Secretaria Técnica (Brasília), também foram encontradas dificuldades em relação ao acesso à documentação. Como os funcionários haviam se mudado há pouco tempo, não havia espaço para o arquivo e tudo estava em caixas, o que tornava a busca impraticável. De qualquer forma, alguns funcionários tinham cópias e puderam repassar os relatórios mais recentes, os quais foram utilizados neste estudo.

Quanto à capacidade das OEMAs e a formulação de políticas, na entrevista realizada com a ex-coordenadora do SPRN/RO, Sra. Tânia Baraúna (anexo-1), são identificados alguns problemas. A entrevistada lembra que os Grupos de Trabalho, criados justamente como mecanismo para a democratização da tomada de decisão política, não funcionavam da forma como fora proposto. Primeiro que os grupos eram muito grandes (30 participantes), contendo integrantes que não estavam necessariamente envolvidos com parte da execução do projeto. As reuniões eram mais para validar algo proposto pela coordenação central do programa do que para construir uma proposta de ação, então não havia envolvimento dos parceiros que não se sentiam escutados, resultando na reduzida assiduidade dos participantes nas reuniões dos grupos. Analisando essa questão, fica claro que a capacidade de concepção, formulação e implementação das políticas públicas depende de uma gestão ambiental integrada contando com a comunicação com outras organizações na implementação das políticas ambientais, isso porque, como afirma Mondragon (1998), é improvável que uma política tenha o efeito desejado sem uma ação coordenada dos atores envolvidos. Mais ainda, a instituição de uma gestão ambiental integrada se relaciona com o pertencimento e com a sustentabilidade do Programa. Como já fora mencionado, o relator no relatório de avaliação do PNMA II (2004) corrobora com esse entendimento ao afirmar a importância de se estabelecer mecanismos participativos e de acompanhamento local, como no caso dos Grupos de Trabalho, de forma que os atores envolvidos se tornem co-responsáveis pelas ações de um projeto.

Similarmente ao PNMA-1, a análise do SPRN evidencia que o desenho do Programa demonstra que existem consideráveis reservas em permitir uma maior participação da sociedade nas tarefas mais complexas de planejamento. Há, nesses dois programas, uma predominância de características tecnocêntricas, derivadas da adoção de uma abordagem

ecológico-tecnocrata de planejamento onde a função popular se restringe à alguns elementos do planejamento como a ampliação da base de conhecimento e o aumento da responsividade estatal, descrita por Frey (2001).

### **Fortalecimento da capacidade de implementação e avaliação das políticas**

Apesar de o objetivo do Programa não dizer explicitamente que pretende fortalecer também a capacidade de implementação e avaliação das políticas públicas, o Relatório de Avaliação do Programa menciona alguns impactos do Programa sobre as instituições governamentais:

- Maior capacidade de planejamento, acompanhamento e avaliação.
- Maior capacidade de implementação de ações (monitoramento, fiscalização e licenciamento).
- Maior capilaridade e efeito das ações.

Embora tenham sido identificados impactos do programa sobre as instituições governamentais, as entrevistas revelaram alguns problemas nessas ações. Sobre a capacidade de **implementação**, a entrevistada Sra. Tânia Baraúna comenta que havia dificuldades em se repassar o dinheiro para os estados, uma vez que estes deveriam estar adimplentes para tal. Quando se conseguia repassar os recursos, havia uma dificuldade de execução do que tinha sido acordado, por razões políticas ou por falta de competência. Finalmente, a burocracia amarrava a execução principalmente nos processos de licitação. Como resultado disso tudo, um planejamento de seis meses levava um ano para ser executado.

Sobre as dificuldades política e de competência encontradas pelo programa, já comentado no item de descentralização da gestão ambiental, deve-se ainda explorar a questão da burocracia. Na entrevista, a atual coordenadora do PGAI-AM, Sra. Maria dos santos, afirma que o projeto estava inserido em um molde extremamente burocrático. O desembolso dos recursos demorava muito devido à burocracia na prestação de contas e no repasse. Isso, segundo a entrevistada, atrasava o desenvolvimento das atividades, ficando um hiato muito grande entre uma ação e outra. Como consequência o projeto fica desacreditado pela população que não vê os recursos serem gastos nos prazos planejados. A coordenadora acrescenta ainda que este problema foi devido ao fato de que o Subprograma foi desenhado considerando o estado brasileiro como corrupto onde os recursos estariam altamente propensos a desvios. Para evitar isso, “ficou tudo amarrado”.

O ponto de vista da Sra. Maria dos Santos está de acordo com o que afirma Burki (1998), já discutido no capítulo 1. Segundo o autor, na administração brasileira, as regras procedimentais são excessivas e muitas vezes contraditórias, encorajando soluções informais. O excesso de regras também reflete uma falta de confiança em relação aos empregados.

Burki (1998) aponta a burocracia, os baixos salários associados a uma estrutura distorcida de mérito e a baixa qualificação dos servidores como barreiras à eficaz implementação de políticas públicas no Brasil. Segundo um entrevistado do Subprograma (entrevistado A, Anexo I), este fato também ocorreu na implementação do SPRN, referente aos recursos humanos, principalmente na região norte, onde a mão de obra não é muito qualificada. Segundo o entrevistado A, quando o projeto capacitava um indivíduo, esse era rapidamente absorvida pelo mercado, abandonando, conseqüentemente, o programa. A coordenadora do PGAI-AM também cita esse problema e complementa dizendo que as pessoas até queriam permanecer no programa, mas o que acontecia é que com a demora em se aprovar os recursos do projeto, o pagamento dessas pessoas ficava muito atrasado e descontinuado, daí elas acabavam procurando outra ocupação.

Sobre a capacidade de **avaliação**, A ex. coordenadora do PGAI-RO faz alguns comentários. Segundo essa, os instrumentos de avaliação são quase que exclusivamente de execução física e financeira, não se avaliam resultados. A atual coordenadora do PGAI-AM, Sra. Maria dos Santos também comenta que o desempenho do SPRN só considera o desembolso financeiro, o qual não mede o cumprimento dos objetivos. A entrevistada acrescenta que “gastar o dinheiro não significa que o projeto foi eficaz”. A Sra. Baraúna reforça essa discussão ao afirmar que a avaliação deveria servir para corrigir o que estava errado, para identificar o motivo pelo qual o que foi planejado não funcionou e, o que se poderia fazer para que o programa dê certo. Segundo ela, as avaliações que estão sendo feitas no SPRN não estão servindo como base para se tomar decisões sobre mudanças de rumo ou como base para a formulação de projetos futuros. Esse entendimento está de acordo o comentário de Rua (2001) de que a avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode e deve ser utilizada durante todo o ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento até as decisões sobre a manutenção, aperfeiçoamento, mudanças de rumo ou interrupção de uma política ou de um projeto, além de contribuir para a maior transparência e controle das atividades das instituições públicas. A autora enfatiza também a importância da avaliação no processo de aprendizagem institucional e na satisfação dos usuários e na legitimidade social e política.

## **Fortalecimento da capacidade de regulamentação**

Sobre o fortalecimento da capacidade de regulamentação (3º fragmento), o relatório de avaliação do SPRN de 1995 a 2002 cita as seguintes realizações em relação às OEMAs:

- Fortalecimento do ordenamento jurídico e organizacional para a gestão ambiental;
- Maior capacidade de atendimento às demandas e denúncias da sociedade quanto à aplicação de instrumentos, normas e legislação ambiental.

Analisando as entrevistas, o fortalecimento da capacidade de regulamentação, mais especificamente a capacidade de atendimento às demandas e denúncias da sociedade, está concentrado no acordo que foi feito entre alguns estados e os ministérios públicos estaduais. Em entrevista, Sr. Gilvan Nascimento (anexo I), procurador responsável pelo acordo entre o OEMA e o ministério público do AM, explica que os cursos e treinamentos que estão sendo ministrados aos procuradores e funcionários do MP têm auxiliado esses na compreensão dos problemas e na formulação de soluções ambientais, tornando-os mais aptos a atender as denúncias e demandas da sociedade quanto à aplicação das normas legais.

Sobre outros exemplos e sobre o fortalecimento do ordenamento jurídico, não foram encontradas mais informações, o que indica uma falta de ações nesse sentido.

### **3.2.2 Sobre a eficácia e a efetividade do SPRN**

<b>Objetivo geral</b>	Contribuir para a (1º) <u>definição e implementação</u> de um adequado <u>modelo de gestão ambiental integrada</u> para a Amazônia Legal, visando o (2º) <u>uso sustentável dos recursos naturais</u> .
-----------------------	---

(MMA/ SPRN, 2003).

O objetivo geral do programa pode ser dividido em duas partes, uma mais geral que é a de “promover o uso sustentável dos recursos naturais” e outra mais específica que é a de “definir e implementar um modelo de gestão ambiental integrada”.

### **Definição e implementação de um modelo de gestão ambiental integrada**

Considerando o conceito de Gestão Ambiental, com sendo um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, o setor produtivo e a sociedade de forma a incentivar o uso racional e sustentável dos recursos ambientais, associando as questões da conservação ambiental com o desenvolvimento em todos os níveis (Theodoro, Cordeiro e Beke, 2004),

pergunta-se: o SPPR contribuiu para a definição e implementação de um modelo de gestão ambiental integrada? como? ou ainda, mais especificamente:

Se o Programa definiu e implementou um conjunto de ações envolvendo o setor público, o setor produtivo e a sociedade, visando o uso sustentável dos recursos naturais? Essas ações foram integradas?<sup>16</sup>

A análise do SPRN mostrou que o Subprograma de fato realizou um conjunto de ações que visava o uso sustentável dos recursos naturais, sendo que algumas delas contavam com a integração de diferentes atores. Porém, essas ações enfrentaram uma série de desafios externos que dificultaram a implementação, decorrentes de pontos fracos existentes no desenho do próprio programa.

**Tabela 4 : Ações, pontos fracos e desafios do SPRN.**

<b>AÇÕES</b>	<b>PONTOS FRACOS E DESAFIOS</b>
Montagem de uma infraestrutura básica e formação de recursos humanos para as OEMAs.	Falta de sustentabilidade das ações de criação de infraestrutura e de formação dos recursos humanos.
	Faltou uma gestão estratégica <sup>17</sup> a longo prazo das ações.
Melhoria física, tecnológica e gerencial na geração e processamento de informação, por meio da montagem de sistemas de informação.	Falta de sustentabilidade dos sistemas de informação criados.
	A informação gerada e processada pelos sistemas de informação não estavam sendo usados para a aplicação e para a tomada de decisão.
Aumento da capacidade de gerar parcerias e cooperação.	Poucas ações contavam com a integração e a participação de atores variados.
Maior capacidade de implementação das políticas ambientais	Programa extramente operacional, ou seja, não contava com mecanismos econômicos ou políticos de superação dos conflitos sócio- ambientais.
	Falta de vontade e de envolvimento político.
	Falta de participação e envolvimento da sociedade e do setor produtivo.
	Burocracia patológica na Administração pública brasileira
Avaliação físico-financeira	Baixos salários e da baixa qualificação da mão de obra no Brasil e, principalmente, na região amazônica.
	Falta de avaliações de eficácia e de efetividade do Subprograma.
	Falha no uso das informações geradas pela avaliação.

<sup>16</sup> Pergunta elaborada a partir do conceito de gestão ambiental definida por Theodoro, Cordeiro e Beke (2004) e dos comentários acerca do conceito de gestão ambiental integrada.

<sup>17</sup> Sobre a gestão estratégica ver capítulo 1, item 1.4.4

Os pontos fracos e os desafios encontrados pelo SPRN mostram que para uma efetiva implementação de um modelo de gestão ambiental integrado seria preciso uma mudança de cultura nas organizações envolvidas com a gestão ambiental. A definição e, mais importante, a implementação de um modelo de gestão requer o desenvolvimento e o fortalecimento integrados, sustentável e de longo prazo das instituições de meio ambiente.

Pela análise das ações do programa pode-se considerar que as atividades desenvolvidas pelo Subprograma provocaram mudanças nas instituições, mas não se pode afirmar que essas mudanças irão perdurar a longo prazo, ou até mesmo logo após o término das atividades. A falta de sustentabilidade das ações compromete o fortalecimento institucional.

### **Fortalecimento institucional**

Baseando-se na hipótese do presente estudo de que as estratégias de FI adotadas pelos programas não foram capazes de fortalecer as instituições ambientais, tentam-se responder as seguintes perguntas: O SPRN fortaleceu as instituições ambientais? Se sim, foi em que medida?

Como se pôde ver na análise do SPRN, o subprograma desenvolveu uma série de ações que objetivavam o fortalecimento institucional para a implantação de uma gestão ambiental integrada, porém essas ações ficaram comprometidas com a falta de sustentabilidade do programa, isso porque focalizou-se muito na parte física e gerencial do Subprograma, deixando de lado outras questões como a participação, envolvimento e pertencimento da população em relação ao programa, a estrutura de interesses políticos e econômicos e os conflitos sócio-econômicos. Os entraves encontrados pelo Subprograma mostram que para uma mudança institucional de fato, é preciso muito mais do que apenas ações de curto prazo. A experiência do programa mostrou que as estratégias formais e organizacionais não necessariamente levaram a mudanças sustentáveis e de longo prazo.

O entrevistado A (anexo-I), contribui para essa discussão ao afirmar que o SPRN definiu e implementou um conjunto de ações no intuito de fortalecer as instituições ambientais de forma a incentivar o desenvolvimento sustentável. Segundo ele, antes, a situação dos OEMAs era precária. Faltavam tanto recursos físicos quanto humanos. O SPRN tentou montar uma infra-estrutura básica para que o programa pudesse funcionar. Era necessária essa primeira fase para que o programa desenvolvesse outras atividades. Segundo o entrevistado A, o que o programa fez foi tirar o atraso de muitos anos, porém o programa não é milagroso. Como já foi comentado, o entrevistado tem razão ao afirmar que a



implementação de uma gestão ambiental é um processo demorado. A contribuição do programa para o fortalecimento das instituições ambientais é uma contribuição de curto prazo, emergencial, mas pode não levar ao FI de fato.

Quando o entrevistado A afirma que o SPRN tentou montar uma infra-estrutura básica para que o programa pudesse funcionar, ele está mostrando quais foram as estratégias ou as mudanças nas estruturas organizacionais implementadas para que as instituições se fortalecessem. Mas será que o SPRN conseguiu realizar mudanças sustentáveis nas regras informais e na cultura? A afirmação do entrevistado de que a implementação de uma gestão ambiental é um processo demorado, consubstancia as idéias de Lacombe (2003), Putnam (1993) e Maquiavel (1999). Segundo esses autores a mudança organizacional desafia hábitos enraizados de pensamento e ação e são lentas e difíceis de administrar. Apesar de já estar em funcionamento por 11 anos, o SPRN não parece ter sido capaz de provocar mudanças mais profundas como a construção de regras de reciprocidade generalizada ou de sistemas de participação cívica. Como mesmo reporta o entrevistado, as ações do programas tiveram que se focar na montagem de infra-estrutura, requisito inicial para qualquer mudança que se pretenda.

### **Contribuição para o uso sustentável dos recursos naturais**

Embora o uso sustentável dos recursos naturais seja um dos objetivos de desenvolvimento, a longo prazo, este não será discutido no escopo desse trabalho, posto que as ferramentas teóricas desenvolvidas no capítulo 1 e 2 não permitem que se faça uma avaliação acerca do tema específico do uso sustentado. De qualquer forma, o Relatório de Avaliação do SPRN aponta para uma melhoria do uso sustentado, principalmente em termos de prevenção e redução de problemas ambientais nas áreas de abrangência do SPRN. No entanto, o próprio relatório aponta para a falta de dados quantitativos e análises mais profundas sobre essas melhorias. Fica a dúvida de como avaliar os impactos do Subprograma sobre o uso sustentado dos recursos naturais tendo em vista a ausência de estudos avaliativos mais profundos, principalmente no que se refere à questão de atribuir as melhorias ou as pioras ambientais às ações do subprograma.

### 3.3 - SEGUNDO PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA II (2000 A 2012)

O PNMA II foi objeto de um acordo de empréstimo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, com a finalidade de melhorar a qualidade ambiental em todo o País, por meio do incentivo à gestão integrada dos recursos naturais e do fortalecimento das instituições que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. Com esse Programa, o MMA pretendia contribuir para um dos objetivos principais estabelecidos pelo Governo Federal que era o de promover a gestão ambiental descentralizada, com a participação efetiva das unidades da federação, da sociedade civil organizada e do setor produtivo (MMA/PNMA II, 2004)

A implementação do Programa, desde então, vem sendo realizada em três fases. A primeira, iniciada em 2000, com a previsão para conclusão até junho de 2005, objetiva “o fortalecimento institucional por meio da identificação dos principais problemas e a priorização das ações que visem solucioná-los.” Os estados que estão participando dessa fase são: SC, SP, PE, CE, GO, MT, MG, AC, RS, PR, BA, PB, SE e MS (MMA/PNMA II, 2004). A segunda fase tem previsão de durar quatro anos, tendo como foco “o investimento e a gestão de questões ambientais priorizadas pelos estados”. A terceira fase que deverá durar três anos, segundo o relatório, tem o mesmo foco da segunda fase, porém, nesta fase “não serão incluídos recursos para o fortalecimento institucional”. Espera-se que na última fase do programa, as organizações tenham atingindo a sustentabilidade da gestão ambiental (MMA/PNMA II, 2004).

**Tabela 5 : Objetivos, componentes e subcomponentes do PNMA II.**

<b>OBJETIVO GERAL:</b> “estimular a adoção de práticas sustentáveis entre os diversos setores cujas atividades impactam o meio ambiente e contribuir para o fortalecimento da infra-estrutura organizacional e a regulamentação do poder público para o exercício da gestão ambiental no País, <u>melhorando</u> efetivamente a <u>qualidade ambiental</u> e gerando <u>benefícios socioeconômicos</u> .”		
COMPONENTES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	SUBCOMPONENTES
<b>Fortalecimento Institucional</b>	Aperfeiçoar os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente considerados estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciamento Ambiental; a revisão e o aprimoramento dos Sistemas Estaduais de Licenciamento Ambiental;</li> <li>• Monitoramento da Qualidade da Água (MQA): a melhoria ou estruturação dos sistemas de monitoramento da qualidade da água, de forma a que seus dados sejam direcionados à tomada de decisão;</li> <li>• Gerenciamento Costeiro (GERCO): o ordenamento territorial em uma das áreas mais pressionadas pela atividade antrópica, a Zona Costeira.</li> </ul>
<b>Gestão integrada de ativos ambientais</b>	Apoiar projetos de gestão integrada que promovem melhorias em ativos ambientais considerados prioritários pelos estados, servindo como modelos de desenvolvimento sustentável.	

Fonte: Elaborada a partir das informações do Relatório de Avaliação referente à primeira fase do PNMA II, 2004 (MMA/PNMA II).

### 3.3.1 Sobre a eficiência e eficácia do PNMA II

<b>Objetivo do componente FI</b>	<u>Aperfeiçoar os instrumentos</u> da Política Nacional do Meio Ambiente, considerados estratégicos: <u>o licenciamento ambiental, o monitoramento da qualidade da água e o gerenciamento costeiro.</u>
----------------------------------	---

Relatório de Avaliação referente à primeira fase do PNMA II (MMA/PNMA II, 2004)

Para avaliar o objetivo específico do Programa de aperfeiçoar os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, serão analisados os seguintes elementos: aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, aperfeiçoamento do monitoramento da qualidade da água, a integração do licenciamento com o monitoramento da água e o aperfeiçoamento do gerenciamento costeiro.

## **Aperfeiçoamento do licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental<sup>18</sup> é essencialmente competência dos estados, porém, os sistemas estaduais de licenciamento ambiental não foram estruturados completamente e de forma eficaz em todas as unidades da Federação de forma a assegurar a qualidade ambiental. Tomando como base o marco zero realizado em 1999, o Programa desenvolveu uma série de ações de aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, dentre elas pode-se destacar a montagem de sistemas integrados de informação, a racionalização dos processos administrativos e a implementação de instrumentos normativos (Relatório de Atividades do PNMA II, 2000-2004).

Sobre a montagem de sistemas integrados de informação, o objetivo do Programa foi o de implantar mecanismos de apoio ao processamento, acompanhamento e avaliação sistemática do sistema de licenciamento nos estados por meio da informatização, formação de bases de dados especializadas e identificação dos principais pontos críticos a serem monitorados por setor produtivo. Como os estados tinham graus diferenciados de implantação de sistemas de licenciamento, o Programa se utilizou dos sistemas de licenciamento de alguns estados (como sistemas mais avançados) como fonte para o desenvolvimento de sistemas de licenciamento em estados com mecanismos mais atrasados. Segundo o Relatório, esse reaproveitamento de programas já existentes representou uma economia de custos no desenvolvimento e operação de sistemas de informação voltados para o licenciamento. Segundo o Relatório de Atividades (2000-2004), a cooperação horizontal entre órgãos estaduais de meio ambiente, representada pelo intercâmbio e o uso compartilhado de recursos tecnológicos, fortaleceu expressivamente o próprio Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Essa cooperação horizontal de que trata o Relatório de Atividades está relacionada com a discussão do primeiro capítulo, sobre o aprendizado organizacional. Segundo Garvin, num ambiente de constante mudança, as organizações bem sucedidas são aquelas que criam novos conhecimentos, disseminando-os amplamente por toda a organização e rapidamente os incorporam em novas tecnologias e produtos. Essas organizações se mostram capazes de aprender por meio de sua própria experiência e, como no caso do

---

<sup>18</sup> Segundo a resolução nº 237 do CONAMA de Dezembro de 1997, o licenciamento ambiental é o “procedimento pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

licenciamento ambiental, por meio da experiência e prática dos outros, sendo capaz de transferir esses conhecimentos de forma rápida e eficiente para toda a organização, além de servir como base para a tomada de decisão.

Segundo o Relatório de Atividades (2000-2004), a automação dos sistemas de licenciamento promoveu a revisão de rotinas e procedimentos e a sistematização dos fluxos de informação, aumentando as possibilidades de descentralização de atividades. Isso induziu à desburocratização, ao aumento da produtividade do trabalho, à economia de equipamentos, instalações e força de trabalho; à diminuição do custo de produção dos serviços de governo, à agilização e à transparência dos processos decisórios. Com ganhos, em última instância, para os usuários dos serviços de licenciamento e para a sociedade brasileira, que os mantém. Segundo Marodin (2004), há um consenso na literatura de que o sucesso da gestão depende mais das pessoas do que da tecnologia, mas também se reconhece que a disponibilidade de novas tecnologias da informação tem proporcionado grande impulso na melhoria da gestão ambiental, como pode ser visto no caso do licenciamento ambiental. A associação entre tecnologias da informação e a gestão do conhecimento normalmente está associada ao uso de sistemas de informação para o compartilhamento de informação e do conhecimento.

Sobre a racionalização dos processos administrativos, o redesenho da estrutura organizacional das OEMAs por meio da informatização tornou possível a descentralização de procedimentos administrativos de licenciamento do estado para municípios, permitindo um processamento físico do licenciamento próximo aos locais impactados, com redução dos custos de deslocamento dos pleiteantes de licença e das equipes de análise. Além disso, a transferência para a autoridade municipal de atividades de impacto reduzido ou as associadas ao estrito interesse local, tornou mais legítima a atividade licenciadora. Scárdua (2003) cita que a descentralização trabalhando para a maior participação apresenta vantagens como a de assegurar maior eficiência e sustentabilidade a projetos e programas de governo; assegurar maior transparência das ações e permitir um combate mais eficiente da corrupção no setor público; aumentar o capital social; favorecer o surgimento de conexões entre operações de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade de um país ou região; formar e consolidar identidades regionais, favorecendo a construção de consensos.

Como cita Scárdua (2003) existe uma série de vantagens em se promover a participação por meio da descentralização, porém, a função popular promovida pela descentralização do licenciamento estaria restrita ainda apenas à parte de cobrança de uma maior responsividade estatal. Assim como o ocorrido nos outros programas analisados, não se

permite ou não existem canais para que haja uma efetiva participação social sobre o planejamento e sobre a definição de estratégias. A função popular se restringe a referendar e controlar a execução do que já foi previamente decidido pela coordenação dos programas e pela Administração.

Segundo o Relatório de Atividades (PNMA II, 200-2004), o Programa implementou instrumentos normativos como regulamentações, normas técnicas, termos de referência e padrões e manuais de procedimentos. A uniformização de normas e procedimentos, com simplificação de dispositivos, eliminação de redundâncias e conflitos de interpretação, dentro do próprio órgão licenciador, trouxe ganhos de segurança, presteza e consistência das decisões relativas ao licenciamento ambiental. Mesmo não garantido o desenvolvimento institucional, essa mudança de regras formais (normas formais em geral) é um começo para a mudança positiva, isso porque, como aponta Putnam (1993), mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política, apenas que essa mudança não é tão rápida e eficiente quanto desejam os planejadores e reformadores, isto por que, trata-se não apenas de mudar instituições formais, como também de mudar instituições informais como identidades, valores, poderes e estratégias.

### **Aperfeiçoamento do monitoramento e qualidade da água**

Nos estudos realizados em 1997 e 1998 sobre as demandas ambientais brasileiras (base técnica para o PNMA II), o tema recursos hídricos foi apontado como prioritário, principalmente no que se refere aos aspectos quali-quantitativos das águas, de forma a apoiar o processo de tomada de decisão relativo ao controle das bacias hidrográficas brasileiras. Nesse mesmo estudo foi realizado um levantamento sobre a situação do monitoramento da qualidade da água pelos OEMAs. Com base nesses levantamentos, o subcomponente monitoramento e qualidade da água realizou algumas atividades, dentre elas destaca-se a capacitação das OEMAs para o monitoramento e a montagem de sistemas de informação integrados.

Com relação à capacitação das OEMAs para o monitoramento e para o controle ambiental, o Programa estruturou, implantou e operacionalizou redes de monitoramento (instalação de 269 estações de amostragem) em bacias prioritárias estaduais (assim consideradas pela complexidade do uso do solo e da água presentes, ocorrência de conflitos, ou importância estratégica no abastecimento de água de grandes centros urbanos). A escolha das áreas prioritária com base na complexidade de interesses é um exemplo de abordagem que

considera os conflitos sócio-ambientais na tomada de decisão. Isso vai ao encontro do que afirma Theodoro, Cordeiro e Beze (2004) de que os conflitos sócio-ambientais devem ser tratados como embates que demandam soluções negociadas de forma a viabilizar uma gestão mais harmônica dos recursos em disputa.

Com relação aos incentivos à cooperação técnica entre as entidades de meio ambiente e disponibilização de dados e informação para todos os atores, o Programa integrou diversas instituições em um trabalho conjunto, em que se associaram dados de quantidade e de qualidade das águas. A articulação dessas informações foi viabilizada pelo Portal de Monitoramento da Qualidade da Água, desenvolvido pelo PNMA II, sediado na ANA, e que permite acesso do público por meio de endereço eletrônico único. Segundo o Relatório de Atividades (PNMA II, 2000-2004), a integração de instituições e a associação e disponibilização de seus dados de quantidade e qualidade de águas contribuíram para tornar mais eficazes as ações de licenciamento, fiscalização e outorga nas bacias hidrográficas. Ainda citando o Relatório, o acesso a essas informações deverá também auxiliar os comitês de bacia hidrográfica na elaboração de diagnósticos, planejamento de ações de monitoramento, preparação de Planos de Bacia, contribuindo para maior eficiência da gestão de recursos hídricos e estímulo à participação social. O comentário a ser feito acerca dessa articulação para a troca de informações é o mesmo já apresentado para a questão da montagem de sistemas integrados de informação no licenciamento. A cooperação horizontal gera aprendizado organizacional na medida em que, as organizações criam novos conhecimentos, disseminando-os amplamente por toda a organização e rapidamente os incorporam em novas tecnologias e produtos ou em tomada de decisão.

### **Integração do licenciamento ambiental com o monitoramento da água**

Sobre a questão da tomada de decisão, em entrevista com a coordenadora do componente desenvolvimento institucional do PNMA II, a ex. coordenadora do PED fala da importância da implantação e integração dos sistemas de informação do licenciamento ambiental e do gerenciamento e qualidade da água. A entrevistada explica que o propósito do programa foi aumentar a rede informacional e desenvolver um banco de dados para o suporte à tomada de decisão. Utilizando como exemplo Minas Gerais, este estado desenvolveu um portal para monitorar os dados levantados pelas próprias empresas. Para ter certeza dos dados, o OEMA apenas tem que confirmar os dados por meio da fiscalização, cruzando as informações. Esses dados, por sua vez, estão servindo para a decisão na parte do

licenciamento ambiental. A ex.coordenedora dá um exemplo de como isso acontece. Segundo a mesma, se descobrirem por meio do monitoramento que a classe (de nível de poluição) de determinado rio não está sendo respeitada, então o OEMA, com base nessa informação, decide se uma empresa pode e como deve continuar suas atividades ou se haverá possibilidade de licenciar outras empresas naquele mesmo local. Dessa forma, o PNMA propicia que os dados de monitoramento sirvam para o licenciamento. Segundo a entrevistada, usar o monitoramento como base para o licenciamento é uma atividade pioneira. Esse processo ainda não está internalizado nos estados, primeiro porque o licenciamento estava muito atrasado, segundo porque o monitoramento era uma coisa muito nova. Agora que está se organizando o licenciamento, é que se está começando a perceber que o monitoramento é um instrumento eficiente para a tomada de decisão (Ex. coordenadora do PED, Anexo I). Retomando o discutido no capítulo 1, a avaliação, incluindo-se nesse caso o monitoramento da qualidade da água, representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode e deve ser utilizado durante todo o ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento e a formulação de uma intervenção, o acompanhamento da implementação, os conseqüentes ajustes a serem adotados e até as decisões sobre a manutenção, aperfeiçoamento, mudanças de rumo ou interrupção de uma política, um projeto ou, adequando ao caso estudado, uma atividade produtiva.

Apesar nos avanços promovidos por esses instrumentos de gestão ambiental na tomada de decisão, resta ainda se discutir e implementar medidas referentes à participação social. Analisando os componentes licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro (veja tópico seguinte) observa-se que pouco se fala em canais e instrumentos participativos. Quando há medidas nesse sentido elas se referem à participação apenas como forma de referendar algo já decidido ou como forma de controlar a execução. No caso do monitoramento da qualidade da água, há a menção de que as informações geradas deverão auxiliar os comitês de bacia hidrográfica na elaboração de diagnósticos, planejamento de ações de monitoramento, preparação de Planos de Bacia, contribuindo para maior eficiência da gestão de recursos hídricos e estímulo à participação social. Porém, analisando-se o Relatório de Atividades (2000-2004) percebe-se que medidas nesse sentido ainda são incipientes. Esse tipo de ação desligada da participação é típico de uma abordagem ecológico tecnocrata de desenvolvimento em que se têm consideráveis reservas em se transferir as decisões mais importantes e de planejamento para a população.



## **Aperfeiçoamento do gerenciamento costeiro**

O Subcomponente Gerenciamento Costeiro (GERCO) almejou fortalecer a capacidade operativa do poder público para o ordenamento territorial e a gestão integrada da Zona Costeira, realizando diversas atividades.

Segundo o Relatório de Atividades, o Programa realizou uma série de diagnósticos sócio-ambientais para a proposição de zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e para a elaboração de normas para o desenvolvimento de certas atividades. Realizaram-se também avaliações sobre conflitos legais e sócio-ambientais de regiões costeiras para o apoio à elaboração de instrumentos normativos. Com base nesses diagnósticos e estudos os atores envolvidos, com ajuda do PNMA II, disciplinaram atividades, traçaram diretrizes de ordenamento e de uso, elaboraram estratégias de ações e planejamento. Também foram desenvolvidos agendas e planos de gestão e de monitoramento ambiental em diversas áreas da região costeira. Vários desses planos, segundo o Relatório, foram incluídos nos planos de governo estadual e municipal. Esses levantamentos prévios são essenciais para que não se subestime o conjunto de determinações que pesam sobre o comportamento dos atores públicos e privadas, respeitando a lógica própria da economia de mercado e os conflitos dela derivados (Godard, 1997). Nesse sentido, os planos elaborados com base em estudos e diagnósticos multidisciplinares estão mais próximos do que foi denominado de planejamento estratégico, porque permite esclarecer os caminhos que as organizações e os projetos devem seguir e os objetivos que deve alcançar. A análise da situação atual, do ambiente interno e do ambiente externo da unidade de gestão permite a definição de objetivos estratégicos e a definição de estratégias funcionais e operacionais com maior adequação às reais demandas sócio-ambientais (desenvolvido a partir do conceito de planejamento estratégico de Bateman e Snell, 1998).

Assim como os outros subcomponentes, o GERCO contou com a consolidação de um sistema de informação, o Sistema de Informações de Gerenciamento Costeiro – SIGERCO, implementado de forma integrada para o compartilhamento das informações, apresentando as mesmas vantagens, em termos de aprendizado organizacional, que os sistemas de compartilhamento de informações dos outros subcomponentes.

Os levantamentos e estudos realizados assim como os sistemas de informação desenvolvidos em todos os subcomponentes do PNMA II mostraram uma evolução em relação aos outros programas, no que se refere ao efetivo uso dessas informações. Como se pode ver nas discussões anteriores, muito pouco da informação gerada pelos programas estava

sendo utilizado para a tomada de decisão. No caso do PNMA II, a avaliação dos dados do licenciamento e do monitoramento representou um potente instrumento de gestão, ajudando a decidir sobre planejamento, intervenção, continuação e até extinção de determinada prática ou atividade.

### 3.3.1 Sobre a eficácia e a efetividade do PNMA II

<b>Objetivo geral</b>	(1°) <u>Estimular a adoção de práticas sustentáveis</u> ente os diversos setores cujas atividades impactam o meio ambiente e contribuir para o (2°) <u>fortalecimento da infra-estrutura organizacional</u> e a (3°) <u>regulamentação do poder público</u> para o exercício da gestão ambiental no País, (4°) <u>melhorando efetivamente a qualidade ambiental e gerando benefícios socioeconômicos.</u>
-----------------------	---

Relatório de Avaliação referente à primeira fase do PNMA II (MMA/PNMA II, 2004)

#### **Fortalecimento da infra-estrutura organizacional e da regulamentação**

Sobre a infra-estrutura (segundo grifo), o Programa contribuiu principalmente com a montagem, integração e uso de sistemas de informação para a tomada de decisão. A questão do aprendizado organizacional foi um tema forte nas atividades desenvolvidas. Nesse sentido, o fortalecimento da infra-estrutura não se limitou à compra de equipamentos ou ao treinamento de pessoal, coisa recorrente nos outros programas analisados. Além da preocupação com a integração dos sistemas de informação, o relatório e a entrevista mostraram exemplos em que a informação gerada está sendo e poderá ser utilizada para a tomada de decisão sobre as questões da gestão ambiental.

#### **Estímulo à adoção de práticas sustentáveis, melhoria da qualidade ambiental e benefícios sócio-econômicos**

Sobre esse objetivo, foi perguntado à ex. coordenadora do PED: em que o Programa, por meio do componente fortalecimento institucional, contribuiu para a adoção de práticas sustentáveis? A entrevistada respondeu que esse objetivo não era a área de atuação do componente em questão (fortalecimento institucional) e sim do componente ativos ambientais. Segundo ela, é este componente que preconiza práticas sustentáveis por meio de

modelos de gestão ambiental e não o componente fortalecimento institucional. Porém, se o relatório de atividades e os exemplos citados por ela mesma forem analisados, podemos perceber que em se fortalecendo a infra-estrutura organizacional e a regulamentação na área ambiental, conseqüentemente isso irá repercutir nas práticas, por exemplo, das empresas que estão sendo monitoradas ou licenciadas, obrigando-as a desenvolverem suas atividades de forma mais sustentável. Dessa forma, o fortalecimento institucional deveria contribuir, junto com o a gestão integrada de ativos ambientais, para melhorar a qualidade ambiental. Tendo feito essa ressalva, ainda permanecem algumas perguntas. A primeira é se de fato o Programa estimulou a adoção de práticas sustentáveis e a segunda é se de fato o programa contribuiu para a melhoria da qualidade ambiental, gerando benefícios sócio-econômicos. Responder essas questões, neste trabalho, tornou uma tarefa muito difícil, primeiro porque o programa ainda está na sua primeira fase e não se desenvolveu plenamente ainda e, segundo que o as ferramentas teóricas, as estratégias metodológicas e o escopo deste estudo não permitem esse tipo de avaliação. O que se pode afirmar é que, com base nos relatórios e entrevistas, existem alguns exemplos bem sucedidos, em determinados estados, em que o monitoramento e o licenciamento levaram a uma melhoria da qualidade ambiental local, gerando também benefícios sociais locais. Falta saber se essa prática irá perdurar durante o programa e após o término do programa e se irá se expandir para outros estados que ainda não possuem esses sistemas implementados de forma eficiente e eficaz. O tópico seguinte discute a questão da sustentabilidade do Programa.

### **Fortalecimento institucional**

Baseando-se na hipótese do presente estudo de que as estratégias de FI adotadas pelos programas não foram capazes de fortalecer as instituições ambientais, tentam-se responder as seguintes perguntas: O PNMA II fortaleceu as instituições ambientais? Se sim, foi em que medida?

Sobre as estratégias de FI implementadas pelo Programa, pode-se perceber um predomínio da estratégia estruturação de sistemas integrados de informação. Essa estratégia, no entanto, se apresentou de forma diferenciada dos dois outros Programas estudados porque, houve uma maior preocupação, não só com a parte da criação e armazenamento da informação, como também com a transferência e aplicação dessa informação gerada, de forma a subsidiar a tomada de decisão e a elaboração de normas ambientais, conforme o pensamento de Alavi e Leidner, 2001, sobre o aprendizado organizacional. Outra diferença entre o PNMA

II e os dois outros programas analisados no presente estudo é uma maior preocupação com a realização de estudos prévios e diagnósticos antes da realização de algum projeto e atividade, caracterizando-se por um planejamento e uma gestão mais estratégica e de longo prazo.

Sobre a sustentabilidade do Programa, a entrevistada ajuda a responder essa questão ao afirmar que os resultados do PNMA II devem ser irreversíveis, isso porque as medidas do Programa se preocuparam com a sustentabilidade técnica, operacional e financeira. Ela dá o exemplo do estado da Paraíba e do Ceará em que as multas ambientais estão sendo revertidas, por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), para os OEMAs. Acrescenta ainda que o mais importante é que as pessoas envolvidas, nos estados e municípios, tem orgulho desses avanços, pois eles estão participando e cuidando de algo que é deles, e isso geraria sustentabilidade. Importante notar, no entanto, que a participação de que trata a entrevistada se refere à participação dos burocratas que trabalham para os órgãos ambientais. Não há menção sobre a participação social.

A entrevistada do PNMA I fala de mudanças culturais promovidas pelo programa, em que as pessoas passaram a pensar diferente sobre a questão da gestão do meio ambiente. Houve casos inclusive de que foi preciso contar com a ajuda de psicólogos na tentativa de convencer as pessoas a mudarem seu comportamento predominantemente individualista para um de cooperação. Porém, vale ressaltar que mesmo com os avanços, a ex.coordenedora do PED enfatiza a dificuldade em se fortalecer as instituições. Quando perguntada sobre os obstáculos encontrados pelo Programa ela responde que os primeiros obstáculos são aqueles relativos a qualquer projeto que preconize mudanças. A entrevistada cita o caso da Paraíba em que o Programa foi rapidamente executado, por decisão política, o que, não aconteceu em outros estados.

“Alguns estados não conseguiram avançar como a Paraíba avançou. Isso por medo de mudança, pois qualquer mudança causa trauma. Se tiver vontade, a mudança acontece, nem que seja com a ajuda de psicólogos. Se não há vontade política (desde os governantes, secretários, até o técnico), a mudança não acontece. No caso de Goiás, eles não conseguiram se informatizar. Até hoje, tudo o que foi colocado no projeto, por eles mesmos, em razão da mudança de governantes, ficou paralisado. A vontade política é fundamental para a mudança! Por que mudança tem problemas, as pessoas ficam pensando naquilo, será que eu vou me dar bem? Será que mudança vai ser boa para mim? A pessoa já fica receosa. Mudar de um nível um de cooperação onde o camarada bota seu trabalho debaixo do braço, onde ele controla a informação, pra uma coisa totalmente aberta, com a divulgação total da informação por ele gerada, cria certo receio” (Entrevista com ex.coordenedora do PED, PNAM I, anexo-I).

A entrevistada relaciona a dificuldade de mudança com o grau de aceitabilidade dessas mudanças ou de vontade política dos governantes. Ela menciona que alguns estados conseguiram avançar mais rapidamente que outros. Isso traz de volta uma discussão acerca do capital social de Putnam. O que parece é que no caso da Paraíba, prevalecem características políticas e sociais como confiança, norma e sistemas, que contribuíram para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (PUTNAM, 1993), ou seja, facilitando a integração de sistemas de informação, diferente do que aconteceu em Goiás.

A análise dos programas realizada neste capítulo revelou uma relação entre eles: todos estão inseridos numa abordagem ecológico e tecnocrata de desenvolvimento em que se prioriza instrumentos gerenciais para solucionar os problemas sócio-ambientais. Nesse sentido, os programas apresentam problemas muito parecidos, relacionados à falta de sustentabilidade e aplicabilidade das ações e à ausência de canais que garantam a participação social em todas as etapas da gestão ambiental. Apesar desse quadro crítico, analisando a evolução dos programas pode-se perceber que, mesmo sem haver instrumentos formais de transferência de informação dos programas mais antigos para os mais recentes, há uma tendência destes de tentar superar os problemas dos seus antecessores, retratando um aprendizado organizacional, mesmo que incipiente. O primeiro programa comentado foi o PNMA I. Este apresentava sérios problemas com a sustentabilidade, assim como o seu sucessor, o SPRN, porém este teve maior consciência desse problema, desenvolvendo técnicas para resolvê-lo, como as tentativas de integração de outros atores nas políticas de gestão ambiental. O último programa analisado, o PNMA II, previu, já em seu planejamento, estratégias para garantir a sustentabilidade de suas ações, tendo maior sucesso no envolvimento de outros atores que os programas anteriores.

## CONCLUSÕES

As teorias a cerca do fortalecimento institucional e a análise dos três programas ambientais consubstanciaram o pressuposto teórico de Putnam de que o fortalecimento institucional são, fundamentalmente, mudanças sustentáveis nas regras informais e na cultura de uma sociedade ou organização. Como se pôde perceber neste trabalho, as estratégias denominadas de fortalecimento institucional, adotadas pelos programas, apenas se mostravam eficientes, eficazes e, principalmente, efetivas quando voltadas para mudanças culturais e de longo prazo, incluindo a participação dos diversos atores, criando laços de confiança e fortalecendo o capital social.

A hipótese do presente estudo foi a de que as estratégias de fortalecimento institucional adotadas pelos programas PNMA I, o SPRN e o PNMA II não foram capazes de fortalecer as instituições ambientais de forma que essas pudessem garantir a eficácia de seus objetivos de longo prazo, mais notadamente, o de promover o desenvolvimento sustentável. Antes de responder à hipótese algumas observações devem ser feitas. Com base nas análises dos programas, depreende-se que as estratégias dos programas, principalmente dos primeiros, eram basicamente estratégias de curto prazo em que se pretendia uma imediata estruturação física e humana dos órgãos de meio ambiente sem uma preocupação com sustentabilidade dessas ações.

Ilustrando o que foi dito, no caso do PNMA I, por exemplo, percebe-se mais notadamente a falta de aplicabilidade e de sustentabilidade das estratégias de fortalecimento institucional utilizadas. Ao final do Programa, os resultados mostraram que equipamentos foram comprados, pessoas foram treinadas e sistemas de informação montados, sem que, no entanto, esses fossem usados como ferramenta de apoio à tomada de decisões, à formulação de políticas e diretrizes ou ao planejamento e execução da gestão ambiental. Sobre a sustentabilidade, o próprio Relatório de Avaliação do PNMA I (MMA/PNUD/PNMA, 1997) cita uma preocupação com a continuidade das ações depois que o programa fosse finalizado.

Os problemas encontrados nas estratégias do PNMA I não foram diferentes dos encontrados no SPRN, neste também se observou a falta de sustentabilidade e de aplicabilidade de várias ações. O SPRN, no entanto, se diferencia do PNMA I, pois houve preocupações, ainda durante o programa, sobre a sustentabilidade de suas ações, representada pela tentativa de integração de outros atores na gestão ambiental. A integração foi feita principalmente por meio de parcerias, convênios e acordos entre organizações e atores envolvidos na questão ambiental. As iniciativas mais bem sucedidas e de maior

sustentabilidade foram exatamente aquelas que envolviam cooperação. As parcerias estabelecidas, nesse caso, contribuíram para o capital social ao reforçar a relação de confiança e cooperação de uma sociedade, promovendo mudanças culturais.

Os resultados parciais do PNMA II foram diferentes dos dois outros programas, pois se pôde perceber uma maior sustentabilidade e aplicabilidade das estratégias adotadas, como no caso do fortalecimento da infra-estrutura organizacional e montagem de sistemas integrados de troca de informação. Além de medidas para garantirem a sustentabilidade das ações (como o uso de recursos de multas para a manutenção das atividades) os resultados do PNMA II mostram que as organizações estão de fato fazendo uso da infra-estrutura e dos sistemas implantados para a tomada de decisão e para a definição de normas. Outro avanço do PNMA II foi em relação à descentralização. Ao contrário do SPRN que previa uma descentralização ampla com ações em diversas frentes, muito além da capacidade dos OEMAs para assumirem as responsabilidades delegadas, o PNMA II propõe uma ação mais focada ao descentralizar apenas a atividade de licenciamento, aumentando assim as chances de sucesso das ações. Sobre a questão da integração institucional o PNMA II foi mais enfático que o SPRN uma vez que até para a própria construção dos sistemas de informação, contou com a cooperação entre organizações e com a troca de informações (o PNMA II utilizou modelos de licenciamento de alguns estados para a elaboração de sistemas para outros estados).

Apesar da predominância de ações de curto prazo, percebe-se uma evolução dos últimos programas em relação aos primeiros no que se refere à sustentabilidade, mesmo não havendo uma sistemática de transferência de informação e de experiências de um programa para outro. Analisando-se a trajetória dos programas, percebe-se que houve um aprendizado em relação às estratégias de fortalecimento institucional, nesse sentido, contrariando em parte a hipótese traçada, os programas estudados têm contribuído para o fortalecimento das instituições ambientais na medida em que geraram aprendizado sobre estratégias mais eficientes, eficazes e efetivas de gerir o meio ambiente. É importante, no entanto, deixar claro que o fortalecimento institucional ambiental é um processo que se apresenta ainda no seu início, predominando ainda uma abordagem tecnocrata de desenvolvimento, por parte dos idealizadores dos projetos, em que se priorizam soluções gerenciais para lidar com problemas sócio-ambientais, problemas estes que demandariam uma abordagem mais participativa. Seria necessário considerar tanto os constrangimentos políticos, quanto os constrangimentos econômicos, que as pessoas sofrem, e que as impedem de adotar um comportamento que assegure um desenvolvimento sustentável.

Outra conclusão deste trabalho é que não existe uma fórmula pronta para se atingir o FI, ou seja, o FI é alcançado por meio da experiência, dos acertos e erros do passado. Dentro dessa lógica, os programas desenvolvem uma série estratégias, modificando regras formais, estruturas organizacionais e disponibilizando recursos físicos e humanos. Essas estratégias podem ser mais ou menos eficientes, eficazes e efetivas, dependendo de como foram desenhadas e implementadas e do contexto em que foram incluídas. Desta constatação se destaca a importância do aprendizado organizacional na condução de mudanças sustentáveis. A análise dos programas reforça também que o fortalecimento institucional, assim como qualquer mudança cultural, só se dá de forma gradual e intencional.



## BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004.
- ABRÚCIO, Luiz Fernando. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos da ENAP. Available: <http://www.enap.gov.br/> (out. 26, 2005), 1997
- ALAVI, M., LEIDNER, D. E. Review: Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues. *MIS Quarterly*, 25(1), pp.107-136, 2001.
- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo**. Editora Impetus, 5ª edição, Rio de Janeiro, 2004.
- ARIZNABARRETA, Koldo E. **Instituciones, reforma del estado y desarrollo? de la teoria a la práctica**. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, ago. 2001.
- ARRETCHE, M. T. da S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**. V. 14, n.40, p.111-141, 1999.
- BATEMAN, Thomas S., SNELL, Scott A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.
- BARZELAY, Michael. **New Public Management: improving research and policy dialogue**. University of California Press, California, 2001
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. Trad. João Ferreira; Luis Guerreiro Pinto Caçais. Editora Universidade de Brasília, 12ª edição, Brasília, 1999.
- BRASIL/IPEA. **O novo pacto federativo**. Rio de Janeiro: IBAM. 1994. 124p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Aparelho do estado e a Constituição Brasileira**. ENAP, 1995. Available: <http://www.enap.gov.br/> (out. 26, 2005). Textos para a discussão n°1/2001.
- BURKI, Shahid J.; PERRY, Guillermo E. **Beyond the Washington Consensus: Institutions matter**. The World Bank, Washington, D.C. set. 1998
- BUYCK, Beatrice. **The Bank's use of technical assistance for institutional development**. Working Papers, The World Bank, jan. 1991.
- CAPITANI, Alberto; NORTH, Douglas C. **Institutional Development in Third World Countries: The Role of the World Bank**. Human Resources Development and Operations Policy Working Papers, oct., 1994
- FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. IV, n. 9, p. 115-148, 2001.

GARVIN, DAVID et al. **Aprender a aprender: os conceitos, a filosofia, as ferramentas e as metodologias que dão sustentação às organizações na busca permanente do conhecimento.** In: HSN Management, jul./ago. 1998

GODARD, Oliver. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In. VIEIRA, Paulo e WEBER, Jacques **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental.** Editora Cortez, São Paulo, 1997.

GOLDSMITH, Arthur A. Institutions and Planned Socioeconomic Change: Four Approaches. **Public Administration Review**, Vol.52, Iss.6, pg. 582, 6 pgs. Nov/Dez. 1992

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

GTZ. **Planejamento, Acompanhamento e Avaliação em Projetos de Gestão Ambiental: Instrumentos e experiências.** Cadernos de Cooperação Técnica 1/2002. Manaus /AM, 2002.

INOUE, Cristina Y. A.; APOSTOLOVA, Maria S. **Cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento.** ABONG, São Paulo e Núcleo de Animação Terra e Democracia, Rio de Janeiro, 1995.

KINDER, C. Total resource management in the third world, **Public Sector Management**, Vol. 1 No. 1, 1988.

LACOMBE, Francisco José M. **Administração: princípios e tendências.** Editora Saraiva, São Paulo, 2003.

LANNA, E.L. **Gerenciamento de bacia hidrográfica: Aspectos conceituais e metodológicos.** Brasília. IBAMA, 1995.

MAQUIAVEL, Niccolo (1469-1527). **O príncipe e as dez cartas.** Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

MCGILL, Ronald. Institutional development: a review of the concept. **The International Journal of Public Sector Management.** Vol.8, Iss.2; pg.63, 17 pgs. 1995

MMA/PNMA II, **Relatório de Atividades do Programa Nacional do Meio Ambiente II,** 2000 a 2004.

MMA/PNMA II, **Avaliação da primeira fase do Programa Nacional do Meio Ambiente II - PNMA II,** 2004.

MMA/PNUD/PNMA, **Avaliação final do Programa Nacional do Meio Ambiente- PNMA,** 1997.

MMA/SPRN, **Manual Operacional do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais - SPRN,** 2003.

MMA/SPRN, **Revisão de Meio Termo do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais - SPRN,** 2000.

MONDRAGON, *Jaione*. **The International Journal of Public Sector Management**. Bradford: Vol.11, Iss. 2/3; pg. 219, 1998

NORTH, Douglas C. Instituições, cambio institucional y desempeño económico. Fundo de Cultura Econômica, México D.F, 1993.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work**: civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, Princeton, Nova Jersey, 1993.

REDWOOD, John. **World Bank Approaches to the Brazilian Amazon**: The Bumpy Road towards Sustainable Development. The World Bank, Nov. 2002.

ROSE, R. **Understanding Big Government**, Sage, London, 1984.

RUA, Maria das Graças; BERNARDES, Franco C. Escolha racional e novo institucionalismo: notas introdutórias. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel V. orgs. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Paralelo 15 editores, Brasília, DF, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas Públicas, Programas e Projetos: notas introdutórias**, 2000.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. Vol.25, nº 9, pp. 29-63, 1995.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. Brasília, 2003. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

SOBRINHO, J. A. **Descentralização Educação Básica: Lições da Experiência**. Brasília:IPEA. (Texto para discussão nº. 362) 1995. 17p.

SOUZA, C. M de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. V. 26 n. 3. p.15-35, 1992.

SUBIRATS, J., Analisis de Politicas Publicas y Eficacia de la Administracion, INAP, Madrid, 1989.

THEODORO, Suzi Huff e CORDEIRO, Pamora M Figueiredo & BEKE, Zeke. **Gestão Ambiental: Uma Prática para Mediar Conflitos Socioambientais**. II Encontro da ANPPAS, Campinas/SP 2004. (Acesso 26 de outubro de 2005, [http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT05/suzi\\_theodoro.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT05/suzi_theodoro.pdf)).

THE WORLD BANK, **Brazil: forging a strategic partnership for results**. An OED evaluation of World Bank Assistance. World Bank Operations Evaluation Department, Washington, D.C., 2004

THE WORLD BANK, **Reforming public institutions and strengthening governance**. A World Bank Strategy, Nov. 2000.

UNDP, **Rethinking technical cooperation**. United Nations Plaza, Nova Iork, 1993.

**ANEXO I**  
**LISTA DE ENTREVISTADOS**

**Fase exploratória - por ordem cronológica das entrevistas**

<b>Instituição</b>	<b>Nome e função</b>	<b>Local e data</b>
Ministério Público do Amazonas	Sr. Gilvan Dantas Nascimento - Responsável do MP/AM pelo convênio com o SPRN.	Brasília, maio de 2005
Projeto Sivan	Tânia Baraúna, Coordenadora do PGAI-RO de 2002 A 2003.	Porto Velho-RO, junho de 2005
Secretaria Técnica do SPRN/MMA	Anny Julie Gomes Neves - responsável pelo Sistema de Informações Gerencial do Meio Ambiente – SIGMA.	Brasília, julho de 2005
PGAI-AM/ SPRN	Maria do Carmo Neves dos Santos - Coordenadora do PGAI-AM desde 2003.	Manaus-AM, agosto de 2005

**Fase da pesquisa - por ordem cronológica das entrevistas**

<b>Instituição</b>	<b>Nome e função</b>	<b>Local e data</b>
SPRN/MMA	Entrevistado “A” (não quis se identificar)	Brasília, março de 2006
PNMA I/MMA	Sra. Wilma do Conto Santos – Ex. Coordenadora do componente Projetos de Execução Descentralizada do PNMA I	Brasília, abril de 2006
PNMA II/MMA	Sra. Wilma do Conto Santos - Coordenadora do componente Desenvolvimento Institucional do PNMA II	Brasília, abril de 2006

## **ANEXO II**

### **Perguntas das entrevistas semi-estruturadas**

- 1) Perguntas retiradas do objetivo específico (FI) do programa
- 2) Perguntas retiradas do objetivo geral do programa
- 3) Perguntas retiradas das estratégias de FI dos programas
- 4) O programa conseguiu fortalecer as instituições ambientais? Como? Dê um exemplo?
- 5) Esse fortalecimento foi sustentável? Houve uma mudança na cultura organizacional dos órgãos fortalecidos?
- 6) Você acredita que as melhorias implementadas pelo programa permanecerão depois que o programa acabar?
- 7) Quais foram os obstáculos encontrados na execução do FI no programa?