

INTEGRAÇÃO: A CONCEPÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE EM MINAS GERAIS

José Carlos Carvalho
Vinícius Lott
Thiago Alexander Costa Grego

INTEGRAÇÃO: A CONCEPÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE EM MINAS GERAIS

José Carlos Carvalho
Vinícius Freitas Lott
Thiago Alexander Costa Grego

RESUMO

Este paper é um estudo sobre os modelos de desenhos institucionais e suas relações com as estratégias organizacionais, e tem como foco a apresentação do modelo de integração aplicado no Sistema Estadual de Meio Ambiente do Governo do Estado de Minas Gerais (SISEMA). Além de uma apresentação do modelo aplicado no SISEMA, o trabalho procura identificar as semelhanças da organização com outros desenhos institucionais. Ao final são levantadas algumas sugestões para posteriores análises do modelo atual e identificação de oportunidades de melhoria para uma melhor adequação do desenho aos resultados esperados na implementação das políticas públicas de meio ambiente.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 DESENHO INSTITUCIONAL.....	4
2.1 Estrutura e estratégia.....	4
2.2 Desenhos institucionais.....	8
3 A QUESTÃO AMBIENTAL.....	11
4 O SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE.....	12
4.1 Modelo institucional do Sistema.....	17
5 CONCLUSÕES.....	21
6 REFERÊNCIAS.....	22

1 INTRODUÇÃO

Os diversos tipos de desenhos institucionais podem oferecer benefícios ou prejuízos para as organizações. A escolha de um modelo mais adequado ao negócio e as estratégias definidas pela organização é essencial para a obtenção de resultados.

O Sistema Estadual de Meio Ambiente constitui na organização das entidades e órgãos de meio ambiente do estado de Minas Gerais, cuja estrutura organizacional é desenhada de forma integrada. A escolha de uma estrutura integrada dentre as diversas possibilidades de modelagens organizacionais deve ser aparada pela estratégia definida pela identidade e especificidades das entidades integrantes e pelas características apresentadas pelas políticas públicas de meio ambiente e suas interações com os parceiros.

O trabalho apresenta algumas correntes teóricas da administração que analisam a relação das estruturas organizacionais com o posicionamento estratégico e a comparação das classificações destes modelos com o modelo de integração aplicado no Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais.

A técnica de pesquisa que orientou a maior parte deste trabalho foi a pesquisa bibliográfica. Utilizou-se também a pesquisa documental, especificamente para levantar os documentos de planejamento para a estrutura atual. O trabalho apresenta o recente modelo de estrutura organizacional de gestão integrada.

Este modelo de desenho institucional é caracterizado de acordo com algumas classificações de posicionamento estratégico e de estruturas organizacionais, uma vez que um influencia o outro. Essas classificações são tratadas em modelos elaborados por meio do método indutivo, por observação e experiência prática de seus criadores.

O paper é composto por cinco (5) seções. A segunda seção apresenta conceitos básicos sobre desenhos institucionais, estratégia e suas relações. A terceira seção contextualiza o tema ambiental no Brasil e no Mundo. A quarta seção apresenta o histórico da política ambiental no governo de Minas Gerais, a criação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e a modelagem institucional do SISEMA. Ao final deste trabalho apresenta-se as considerações finais, sugestões para futuras pesquisas e implementação, no SISEMA, das análises de adequação e melhorias do modelo.

2 DESENHO INSTITUCIONAL

O desenho institucional ou a estrutura organizacional orienta as relações entre os níveis de hierarquia da organização e dos fluxos de informações entre esses níveis.

De acordo com STONER (1992, p. 230) estrutura organizacional é a “forma pela qual as atividades de uma organização são divididas, organizadas e coordenadas”. Para OLIVEIRA (2002, p. 84) “organização da empresa é a ordenação e o agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance de objetivos e resultados estabelecidos”.

A estrutura organizacional também descreve atividades e funções das áreas funcionais ou de cada um dos colaboradores da organização. Ou seja, a essência do desenho ou estrutura organizacional é a ordenação de uma série de parâmetros que orientam a divisão do trabalho e o alcance da coordenação (MINTZBERG, 1991).

CHANDLER (1998) realizou uma análise de uma pesquisa com grandes empresas norte-americanas¹ nas décadas de 1920 e 1930 e observou que a estrutura organizacional segue a estratégia da organização e esta é definida de acordo com respostas ao ambiente.

2.1 Estrutura e estratégia

Os estudos de CHANDLER (1998) concluíam que nas organizações, mudanças nas estratégias estavam associadas às mudanças nas condições externas em que estavam inseridas. Assim, o autor concluiu que decisões estratégicas têm por objetivo a distribuição, no longo prazo, dos recursos existentes e o desenvolvimento de novos e essenciais recursos, como forma de assegurar a saúde continuada e o crescimento futuro do empreendimento.

Contudo, para DAVID (2002), a forma como uma determinada instituição está estruturada pode influenciar a estratégia a ser adotada. Nesse sentido, a estrutura pode moldar a escolha das estratégias. Em grandes organizações, o conhecimento crítico e as capacidades analíticas encontram-se muitas vezes

¹ Du Pont, General Motors, Standard Oil e Sears, Roebuck.

dispersos em setores que foram se especializando, ao invés de estarem concentrados nos gerentes de alto escalão. As estratégias formuladas precisam ser implementáveis; por isso, se uma nova estratégia requisitar grandes mudanças estruturais, ela não será considerada uma opção atraente.

Isso significa que a estrutura organizacional de uma empresa determina como e em que ordem os tomadores de decisão se encontram para contribuir com suas informações às decisões corporativas.

Existe uma infinidade de definições para estratégia. Segundo WHITTINGTON (2006, p.3), a abordagem clássica define estratégia como o “processo racional de cálculos e análises deliberadas, com o objetivo de maximizar a vantagem a longo prazo”. A literatura especializada traz algumas classificações por tipologias de estratégias.

De acordo com PORTER (1979), a eficiência² pode ser buscada por meio de três tipos diferentes de estratégias genéricas: a diferenciação, o enfoque e a liderança em custo. Para Porter, as empresas que obtêm melhores desempenhos são as que conseguem desenvolver estratégias que possam ser classificadas como uma das três estratégias genéricas. Existe ainda uma quarta opção, que seria a combinação de fatores de diferentes estratégias genéricas, ou seja, combinando elementos de diferenciação e liderança em custo, por exemplo, neste caso, o desempenho não seria o ideal, daí Porter classificar esse tipo de estratégia como stuck-in-the-middle.

² Para Ballart (1992, apud RIBEIRO, 2006, p. 67-73) “eficiência é a medida dos custos em que se tem efetivamente incorrido para produzir os resultados pretendidos por um determinado programa”.

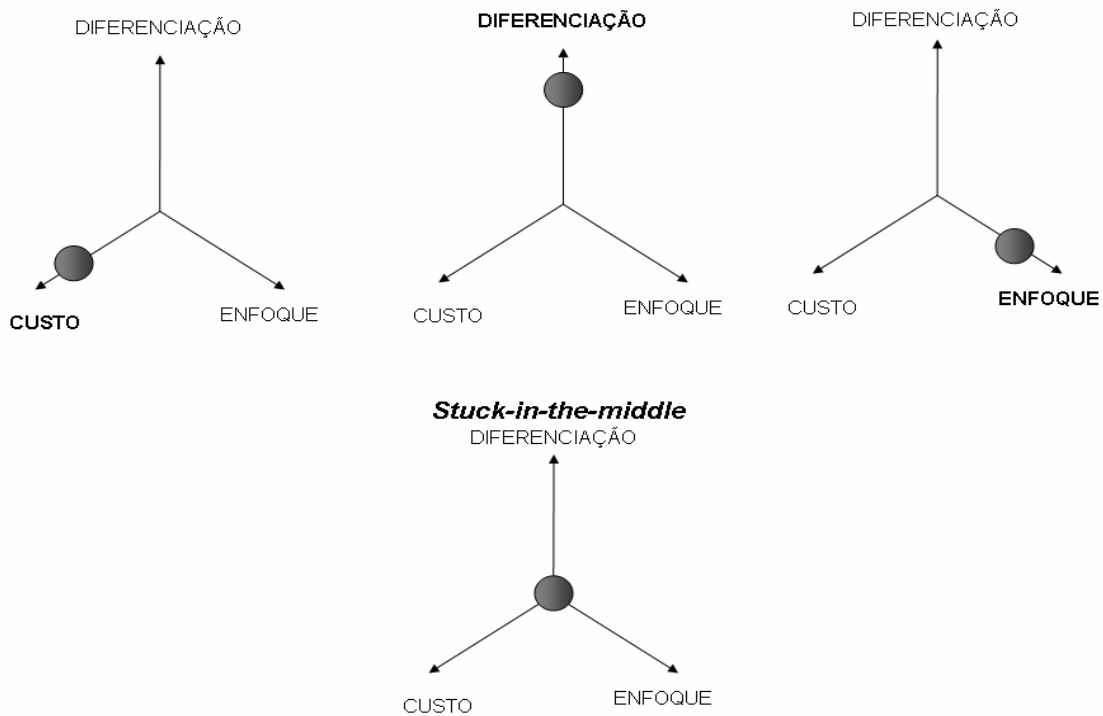


Figura 1 – Estratégias genéricas de rentabilidade de acordo com a definição de PORTER (1979)

2.1.1 Estratégia de liderança no custo total

A empresa que buscar a diferenciação através da liderança no custo total deve ser capaz de ter custos menores que os concorrentes. Todos os setores da empresa, desde Pesquisa e Desenvolvimento até a força de vendas, passando pelo controle de qualidade na fábrica, devem ter como meta a redução dos custos, que pode ser adotada por qualquer empresa de qualquer segmento.

Uma delas seria dificultar a entrada de novas empresas; ao ser quando pressionada por fornecedores ou compradores, ela teria como melhor negociar.

Se houver guerra de preços no segmento do qual participa, a empresa estaria mais bem preparada, pois teria os menores custos, neste caso, a rentabilidade dos concorrentes seria mais afetada, uma vez que provavelmente terão maiores custos totais.

Supostamente, este tipo de estratégia genérica pode ser perseguido por diversas empresas, mas só pode existir um líder por segmento, caso contrário, a guerra de preços desestruturaria totalmente o mercado.

Algumas características endógenas e exógenas à empresa são fundamentais para que o desempenho esperado seja alcançado: possuir alta parcela do mercado, métodos de controle da produção (qualidade total), investir em novos

métodos produtivos, excelência em atendimento ao cliente e vendas em grandes volumes para grupos específicos de clientes. No entanto as empresas que optarem por esta estratégia não podem se esquecer da diferenciação, produtos não desejados necessitam de preços muito baixos para serem consumidos, o que pode vir a anular o diferencial de custos reduzidos.

2.1.2 Estratégia de diferenciação

O ponto central deste tipo de estratégia é ter um produto que aos olhos do cliente seja único, ou seja, a empresa deve buscar ter um produto ou serviço que seja singular, que se destaque dos concorrentes. Existem diversos nichos de mercados e cada um deles valoriza diferentes aspectos dos produtos; demandando uma necessidade diferente. Os meios de diferenciação são diferentes mas algumas características são imprescindíveis em qualquer tipo de segmento, mesmo sendo mais ou menos valorizadas.

A diferenciação pode ser obtida de muitas formas, um atributo técnico do produto, garantia, o relacionamento com o cliente, com os fornecedores, entre outras. Mesmo adotando esta estratégia genérica, a empresa não deve subestimar os custos. Em um contexto de alta rivalidade ter custos controlados se torna um grande diferencial.

Essa estratégia oferece às empresas defesas contra as forças do mercado, pois diferentemente das empresas que optaram pela liderança em custo, os clientes são mais leais aos produtos/serviços neste caso, o que faz com que a sensibilidade a preço, para os consumidores, seja menor e, conseqüentemente, para a empresa aumentar as margens de lucro não é um grande desafio.

O grande objetivo final da diferenciação é criar um produto que leve os consumidores a pagarem um preço superior ao custo da diferenciação.

2.1.3 Estratégia de enfoque

Por fim, existe uma terceira estratégia genérica, a de enfoque, de aplicação restrita. A empresa deve focar em segmentos específicos que a princípio não sejam atendidos satisfatoriamente pelos concorrentes; tal estratégia consiste na capacidade de atender melhor seu público alvo do que as empresas que se

propõem a atender o mercado como um todo. Ela reúne elementos das estratégias de enfoque em custo e diferenciação, tendo a oportunidade de atender os clientes seja por custos mais baixos - enfoque em custo ou pela diferenciação de seu produto/serviço – seja pelo enfoque em diferenciação.

Segundo PORTER (1986), se o segmento alvo da empresa que optou por esta estratégia não for diferente de outros, ela não obterá sucesso. O êxito só ocorrerá se o segmento escolhido for estruturalmente atrativo, ou seja, se existe a possibilidade de sucesso de uma estratégia de enfoque sustentável.

2.1.4 Stuck-in-the-Middle

Essa é a forma pela qual Porter (1976) classifica as empresas com resultados inferiores. Quando comparadas às empresas que optaram por uma das estratégias genéricas, têm baixa rentabilidade e baixa participação de mercado, ou seja, não possuem qualquer tipo de vantagem competitiva.

As empresas que se utilizam deste método só terão lucros atrativos se o mercado for altamente favorável ou se os concorrentes também forem classificados como meio-termo. Quanto maior for o grau de maturidade da indústria, maior será a disparidade, em termos de desempenho, das empresas que optaram por uma das estratégias genéricas e das que são classificadas como meio-termo.

2.2 Desenhos institucionais

O modelo de estrutura organizacional hierárquico tem sido o mais utilizado ao longo da história. Demonstra sua aplicabilidade sua ampla utilização pelos grandes impérios, organizações militares e pela Igreja Católica. Tem como vantagens a coordenação e comunicação eficazes das atividades da organização. Através da hierarquia, os níveis organizacionais consolidam as informações e reportam o andamento e os resultados dos níveis operacionais (ALMEIDA, 2006).

No entanto, a estrutura organizacional de hierarquia apresenta certos conflitos de coordenação, provocando competição e disputas entre as áreas funcionais estabelecidas pela estruturas hierárquicas. Para ALMEIDA (2006, p. 17) isto ocorre devido a dificuldade de comunicação nos sentidos horizontais da organização, “a diferença de entendimento das necessidades e objetivos da

organização gera uma disputa entre as áreas funcionais”. Por exemplo, as áreas de Finanças e Produção, que podem divergir quanto a gastos e controle de custos de produção. Ou Marketing e Produção, a primeira vendendo itens que não tinham sido produzidos e a segunda não entendendo as necessidades dos clientes.

A estrutura matricial surge como resposta às necessidades de comunicação e provocar uma maior interação entre as áreas. As possibilidades de combinações entre as áreas funcionais da organização são ilimitadas e definidas de acordo com o negócio da organização. Nela, os indivíduos que trabalham nas interseções da matriz reportam-se a duas hierarquias.

Esse tipo de organização é mais adequado que o tradicional modelo de coordenação e controle, por responder mais eficientemente ao volume de informações processadas pelos ágeis sistemas de informações atuais e às necessidades de respostas a ambiente dinâmico a partir da década de 1980.

Porém, nem as organizações matriciais poderiam dar conta do dinamismo do ambiente externo em organizações cujo negócio é muito sensível a mudanças do ambiente. Logo, surgem organizações por processos e as organizações baseadas em equipes. Os níveis hierárquicos são mais estreitos e ao invés da coordenação ocorrer por atividades, a coordenação ocorre por mercados (WILLIAMSON, 1975). Neste modelo, buscam-se as oportunidades do ambiente externo.

As fronteiras das atividades, antes claramente definidas, vão se quebrando e se entrelaçando às atividades de outras organizações parceiras. Os objetivos e resultados de uma organização passam a depender dos resultados da outra organização parceira e a unidade de análise para o desenho organizacional deixa de ser a tarefa e passa a ser o indivíduo, que pode ter tarefas múltiplas configuradas e reconfiguradas pelas organizações. Esse modelo complexo e flexível é definido como estrutura de rede³.

³ Segundo CASTELLS (1998), o Estado-rede “se caracteriza pelo compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimensões e com relações inter-nodais que são frequentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supra-nacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos [...]. Mas, também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [e...], cada vez mais, organizações não governamentais (ou neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalham com e a partir dos governos) se conectam com esta rede inter-institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Este tipo de estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação.”

MARTINS (2005, p. 19) trata dos principais tipos de estrutura organizacional (funcional, funcional com colegiado de dirigentes, matricial, funcional integrada e celular de rede) representadas na figura 2.

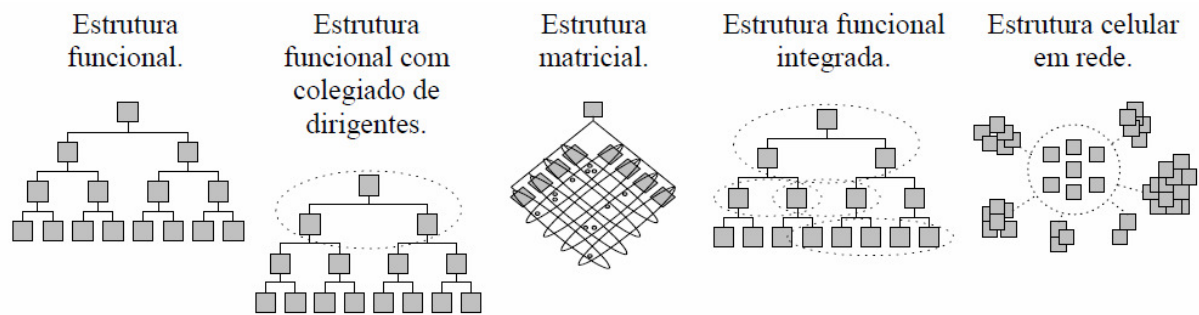


Figura 2 – Tipos de estruturas organizacionais

3 A QUESTÃO AMBIENTAL

A partir do início da década de 1970, começa a surgir o consenso ao redor do mundo de que o crescimento exponencial da população mundial e das economias exigia uma utilização crescente dos recursos ambientais disponíveis que conduziam a degradação ambiental. Apesar do ambientalismo se firmar após os anos setenta, anteriormente, no século XIX, já se observava algumas ações ligadas ao conservacionismo e proteção da vida selvagem.

Pela influência da mobilização em torno do tema e pelas pressões de organizações multilaterais de financiamento, em especial o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, o Brasil cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), inicialmente sem poderes políticos, mas que levou à criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA - Lei Federal nº. 6.938, de 31.08.1981). O SISNAMA descentraliza as responsabilidades de defesa ambiental entre os níveis de governo, União, estados, municípios e Distrito Federal. Paralelamente, algumas agências ambientais começaram a surgir em âmbito estadual.

O conteúdo da lei que criou o SISNAMA resultou da convergência da política ambiental de diversos Estados Brasileiros que, pioneiramente, já desenvolviam em suas áreas de atuação política atividades ambientais. Registra-se como finalidade comum a estas organizações oficiais a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Posteriormente, passaram também a atuar de acordo com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente - formulada em normas e planos - destinada a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona à conservação e preservação da qualidade ambiental através da manutenção do equilíbrio ecológico.

4 O SISTEMA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE

No Estado de Minas Gerais, a política de meio ambiente teve sua origem nos idos do final da década de 70 e foi marcada pela independência programática das três grandes agendas que fundam a matéria ambiental, quais sejam, Agenda Azul, Agenda Marrom e Agenda Verde. O quadro 1 apresenta os marcos mais importantes na construção de um Sistema de Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais até o momento atual.

Data	Marco
1975	Criação da Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente (DTMA) da Fundação João Pinheiro, cuja principal competência era coordenar a formulação de programas estaduais de pesquisa tecnológica e de proteção do meio ambiente
1976	As atribuições da DTMA/FJP são transferidas para a competência do Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), órgão que orienta o Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia
1977	Cria-se a Comissão de Política Ambiental, como órgão colegiado integrante do Sistema Operacional de Ciência e Tecnologia
1983	A Comissão de Política Ambiental é transformada em Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), deliberativo, paritário e normativo
1988	Cria-se a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), que se estruturou a partir da antiga SMA, originando a Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Ambiental e a Diretoria de Fiscalização e Controle Ambiental
1988/1990	Clara necessidade de integração entre os órgãos que lidavam com a temática ambiental no estado, sendo eles o COPAM, a FEAM, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Departamento de Recursos Hídricos (DRH) – inserido inicialmente na estrutura do CETEC e depois na Secretaria Estadual de Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos
1991	Com aprovação da lei florestal, o IEF – vinculado a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) – começa a ter uma ação tipicamente ambientalista, pois até então tinha como atividade principal o fomento, via incentivos fiscais, ao reflorestamento industrial
1995	Fórum Mineiro de Política Ambiental, realizado por iniciativa da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa, foi fortalecida a idéia da criação de um sistema ambiental integrado; projeto de lei nº 285/95 que previa a criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMAD), a qual estaria vinculados o IEF, a FEAM e o DRH, aprovada com ressalvas quanto a vinculação do DRH, que foi alvo de disputas de diversos setores; o IEF não apoiou a mudança
1996	DRH integra-se a SEMAD, juntamente com o Conselho Estadual de Recursos Hídrico (CERH)
1997	DRH passa a se chamar Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM); IEF fica responsável pela agenda verde (proteção e recuperação da cobertura vegetal e biodiversidade), FEAM pela agenda marrom (estudo, controle e prevenção da degradação ambiental decorrente de atividades poluidoras) e IGAM pela agenda azul (gestão dos recursos hídricos) no estado; ademais, as competências do COPAM são ampliadas, incluindo a efetiva municipalização da política ambiental

Quadro 1: Histórico do Sistema de Meio Ambiente de Minas Gerais - 1975 a 1997

Fonte: Informações extraídas de FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política. Belo Horizonte, 1998.

Em 2003, as Leis Estaduais Delegadas nº. 62, 73, 79, 83 e 105 deflagraram um processo linear de profundas modificações na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), na estrutura orgânica da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), do Instituto Estadual de Florestas (IEF) e do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), bem como nas estruturas organizacionais do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Progressivamente, iniciou-se o processo de desconcentração do COPAM por meio da criação de sete Unidades Regionais Colegiadas do COPAM.

Neste contexto, vale salientar que foi (e ainda é) pressuposto maior da desconcentração das funções administrativas do Estado a integração dos procedimentos inerentes à regularização ambiental aliado a melhoria dos índices de eficiência nas atividades de licenciamento e fiscalização. Estas primeiras transformações do sistema estadual de meio ambiente foram regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 43.278, de 22.04.2003, que disciplinou finalidade, competências, composição e estrutura do COPAM.

No intuito de normalizar tantas modificações introduzidas foram publicados os seguintes diplomas regulamentares a Resolução SEMAD nº. 146, de 05.06.2003, posteriormente substituída pela Resolução nº. 390, de 11.08.2005, que fixou os parâmetros para a articulação vinculativa entre as atribuições imanentes ao processamento unificado das licenças ambientais, das autorizações para exploração florestal e das outorgas do direito de uso de recursos hídricos, e, ao depois, também das autorizações ambientais de funcionamento.

Importante ressaltar a publicação da Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 09.09.2004, que estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências.

Como se não bastassem tais alterações, em 25.01.2007, inicia-se a segunda etapa destas por meio da publicação das Leis Estaduais Delegadas nº. 112, 125, 156, 157, 158 e 178.

O Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), legalmente instituído pela Lei Estadual Delegada nº 125, de 2007, tem com finalidade regionalizar as

medidas emanadas do SISNAMA, por meio da articulação coordenada do órgão e das entidades que o integram, quais sejam: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM); Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM); Instituto Estadual de Florestas (IEF); Núcleos de Gestão Ambiental (NGAs) das Secretarias de Estado de Minas Gerais e integrantes do COPAM; Polícia Ambiental de Minas Gerais, o Comitê de Fiscalização Ambiental Integrada (CGFAI) e os Comitês de bacias Hidrográficas (CBHs).

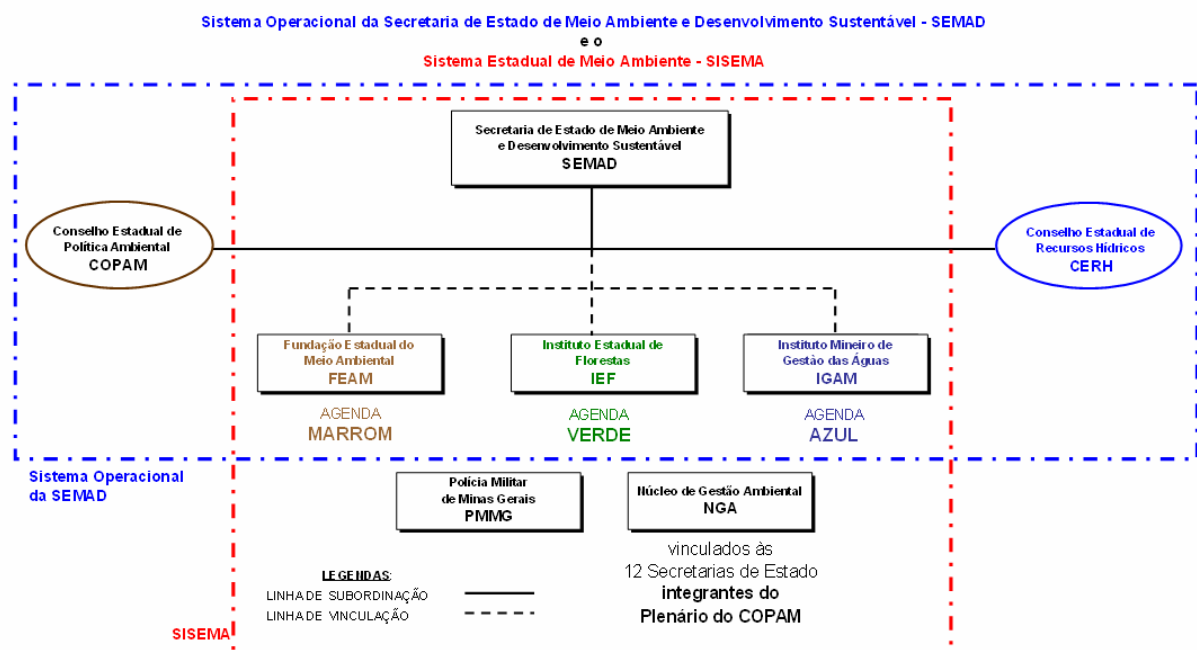


Figura 3 – Organograma do SISEMA

No que se refere ao desenho institucional das entidades que integram o SISEMA (FEAM, IEF e IGAM), as alterações tenderam, basicamente em alinhar suas estruturas com os projetos estruturadores da área ambiental. Em relação às atividades correlatas ao processo de regularização ambiental, as entidades vinculadas deixaram de exercer papel operacional, que passa a ser executado pela SEMAD, por meio das SUPRAMs, e passam a exercer o papel de referência técnico-científica e jurídica.

Para facilitar os processos de licenciamento e estimular os trabalhos de acordo com as normas ambientais, o Governo de Minas reuniu em um único endereço as entidades componentes do SISEMA. Para o Estado representa a integração das ações de proteção ao meio ambiente das três agendas, além de

permitir a unificação e racionalização de suas áreas meio e o compartilhamento de recursos materiais, humanos e financeiros entre SEMAD, FEAM, IGAM e IEF. O intuito desta integração foi compartilhar os recursos, sem descaracterizar as instituições, promovendo a cultura sistêmica e integrada, sem a perda da identidade das instituições.

O maior desafio atual do Sistema Estadual de Meio Ambiente é consolidar a integração de suas entidades, romper barreiras culturais e efetivamente concluir projetos como regionalização da política e gestão ambiental e o licenciamento integrado.

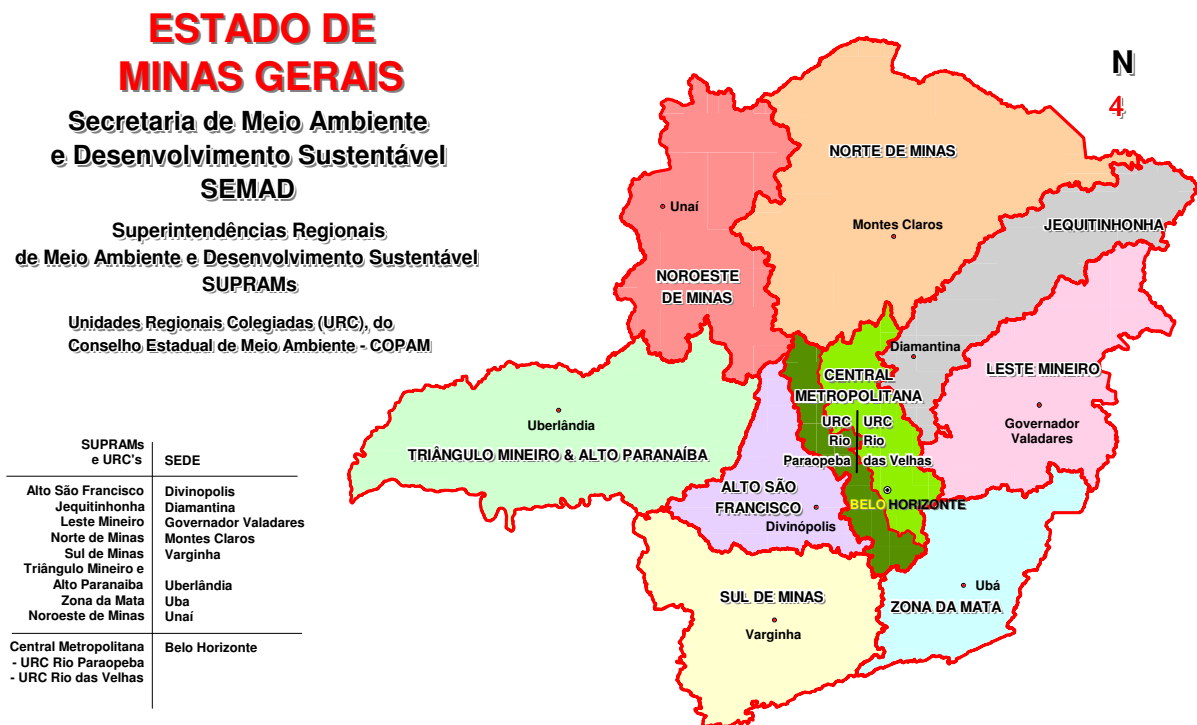


Figura 4 – Superintendências Regionais de Meio Ambiente do Estado de Minas vinculadas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)
Disponível em: <www.meioambiente.mg.gov.br>. Acesso em: 7 abr. 2009.

Com a integração, a necessidade de alinhamento de seus projetos às diretrizes de governo aumentou, observada a grandiosidade da organização, que compreende aproximadamente 1300 servidores efetivos, 1000 terceirizados e 1500 policiais ambientais, além da gestão de um orçamento maior que 400 milhões de reais no biênio 2007/2008.

Ao final de 2007 ocorreu o trabalho de desdobramento da estratégia para a área de Meio Ambiente, contida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

2007 – 2023, utilizando a metodologia do Balanced Scorecard (BSC), cuja responsabilidade de acompanhamento era da Diretoria de Monitoramento da Estratégia do SISEMA. O principal produto deste trabalho de alinhamento estratégico foi o Mapa do Caminho (Scorecard) do SISEMA, com seus objetivos estratégicos e suas interações (figura 5), e os painéis de contribuição dos setores do Sistema, com ações, indicadores e metas relacionadas aos objetivos estratégicos.

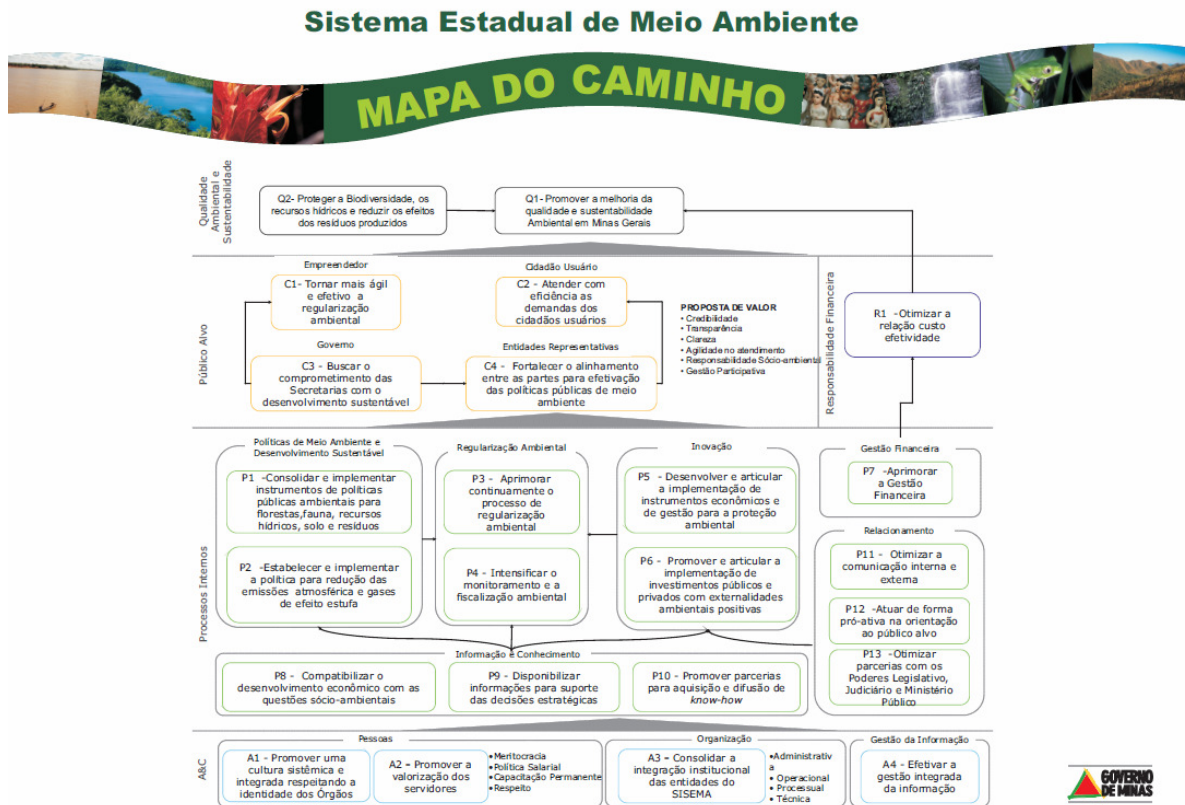


Figura 5 – Mapa do Caminho do Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA)

De forma geral, percebe-se que o SISEMA buscou integrar e aprimorar a gestão ambiental no Estado. Ademais, esforços têm sido engendrados no sentido de fortalecer a preocupação com questões ambientais na formulação das políticas setoriais. Nesse sentido, a atual política ambiental do Estado contempla a criação de Núcleos de Gestão Ambiental (NGAs). Com o Decreto nº 43.372/2003 criou-se as estruturas institucionais para a implementação dos NGAs no âmbito de cada uma das Secretarias de Estado com representação no Plenário do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Os NGAs têm a finalidade básica de promover a inclusão das políticas de proteção do meio ambiente e de desenvolvimento sustentável do Estado nas políticas públicas setoriais desenvolvidas pelas Secretarias e articular os diversos agentes no âmbito das Secretarias para a difusão da política estadual de meio ambiente.

4.1 Modelo institucional do Sistema

O desenho institucional do SISEMA, definido como de Integração, apresenta-se como uma resposta a fragmentação das políticas públicas de meio ambiente.

Para MARTINS (2004) a fragmentação é resultado de uma desorganização:

A fragmentação é o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos. A fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação. (...) Coerência implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou que pelo menos não devem ser contraditórias, e esse conceito pode ser considerado um padrão para a avaliação de sistemas políticos e conjuntos de políticas.

“Existem duas maneiras de considerar a coerência nas políticas. Uma é ‘holística’ e examina os processos para obtenção da coerência do ‘sistema’ do governo como um todo. A outra abordagem é ‘específica’, pois examina principalmente a capacidade de melhorar a coerência de processos e resultados específicos das políticas.” (OCDE, apud MARTINS, 2004)

Até o ano de 1997 cada órgão ambiental existia de maneira descoordenada. Eram unidades administrativas ou órgãos desvinculados uns dos outros, executando alguns projetos e iniciativas com pequenas interfaces.

A opção pela remodelagem do SISEMA em 2007 para uma estrutura funcional integrada foi proveniente da urgência de atuação dos órgãos e entidades integrantes de trabalharem por tarefas comuns e não por departamentos. Essa necessidade é clara nos principais instrumentos de política pública ambientais: a regularização ambiental (com a Análise Interdisciplinar), as fiscalizações ambientais, o zoneamento ecológico-econômico, o monitoramento, os sistemas ambientais e informação, o tratamento de denúncias, as avaliações ambientais e estudos ambientais, a atuação junto aos órgãos colegiados.

O diferencial apresentado na estrutura organizacional do SISEMA é a unificação das áreas administrativas da SEMAD e das entidades vinculadas. As áreas de planejamento, orçamento, logística, compras e contratações, contabilidade, infra-estrutura, sistema de informações e transportes foi centralizada. No organograma de cada entidade há a unidade administrativa, representada pela Subsecretaria de Inovação e Logística.

Apesar de centralizada a área administrativa, a organização permaneceu com a autonomia de cada um dos órgãos e entidades, suas unidades administrativas que executam projetos e auxiliam na execução destes permaneceram. Esta opção define um desenho de estrutura integrada, porém não é estreito os níveis hierárquicos. Com isso permanece um conjunto de estruturas funcionais, mas com uma unidade integrada.

O que garante a integração das áreas funcionais é são os pontos de interseção dos projetos (prioritários em relação a estratégia e também os não prioritários), que perpassam pelas unidades administrativas dos órgãos e entidades do SISEMA. A coordenação das informações destes projetos é realizada pelo setor central de estratégia que trabalha os desvios e avaliações junto a alta e média administração através de reuniões de acompanhamento de projetos, iniciativas e metas.

A coordenação de informações em nível vertical é trabalhada pelo comitê planejamento, orçamento e gestão de cada entidade, formado pelos dirigentes de cada entidade, tendo como o presidente do comitê gestor o secretário de estado de meio ambiente e desenvolvimento sustentável. É interessante fazer uma analogia do modelo criado a uma orquestra, que tem um conjunto de especialistas liderados por um maestro.

Para que este modelo funcione, ou seja, para a implementação das decisões deste grupo, é necessária a articulação entre as áreas e o fluxo de informações entre as áreas, que é a coordenação vertical concentrada no setor central de estratégia.

Se escolhêssemos um dos posicionamentos estratégicos genéricos de PORTER (1979), mais adequado para o SISEMA, o que mais se aproximaria seria o Stuck-in-the-Middle. Obviamente a classificação do autor se adéqua a organizações privadas, cujo principal objetivo é a lucratividade, e para isso deve oferecer vantagens de mercado. A escolha do Stuck-in-the-Middle é, na verdade, uma analogia para o modelo de posicionamento do SISEMA, uma vez que não apresenta competição entre outras organizações semelhantes.

A unidade administrativa, assim como o comitê gestor, atua no centro respondendo as demandas das unidades integradas e influencia estas áreas com suas respostas.

A classificação de tipo de desenho institucional (vide figura 2) de MARTINS (2004), que o SISEMA mais se identifica é a funcional integrada, com uma unidade central administrativa e de tomada de decisão que realiza as amarras entre as áreas, com a característica, também de funcional com .colegiado de dirigentes.

Apesar das diversas áreas atuarem em fases do mesmo projeto, a organização não pode ser considerada matricial, pois os indivíduos se reportam ao responsável funcional e não a vários coordenadores de acordo com o projeto. Apesar de terem unidade de comando, os colaboradores também atuam em grupos de trabalho, o que garante o andamento dos projetos e a comunicação entre as áreas envolvidas.

Devido a grande atuação do movimento ambientalista no estado de Minas Gerais, e do princípio constitucional da participação nas políticas de meio ambiente, a atuação junto as entidades parceiras, interessados e usuários das políticas públicas, é uma marca na política ambiental. Isso se reflete na forte atuação dos conselhos junto a política ambiental, inclusive sendo parte decisiva nos processos de regularização ambiental.

No sentido relacional redes são “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierarquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer a estes interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns”. (BÖRZEL, apud MARTINS, 2004, p. 6)

A relação do SISEMA com seus parceiros e até entre seus parceiros é dinâmica, e os resultados esperados pelo Sistema e também por seus parceiros são compartilhados.

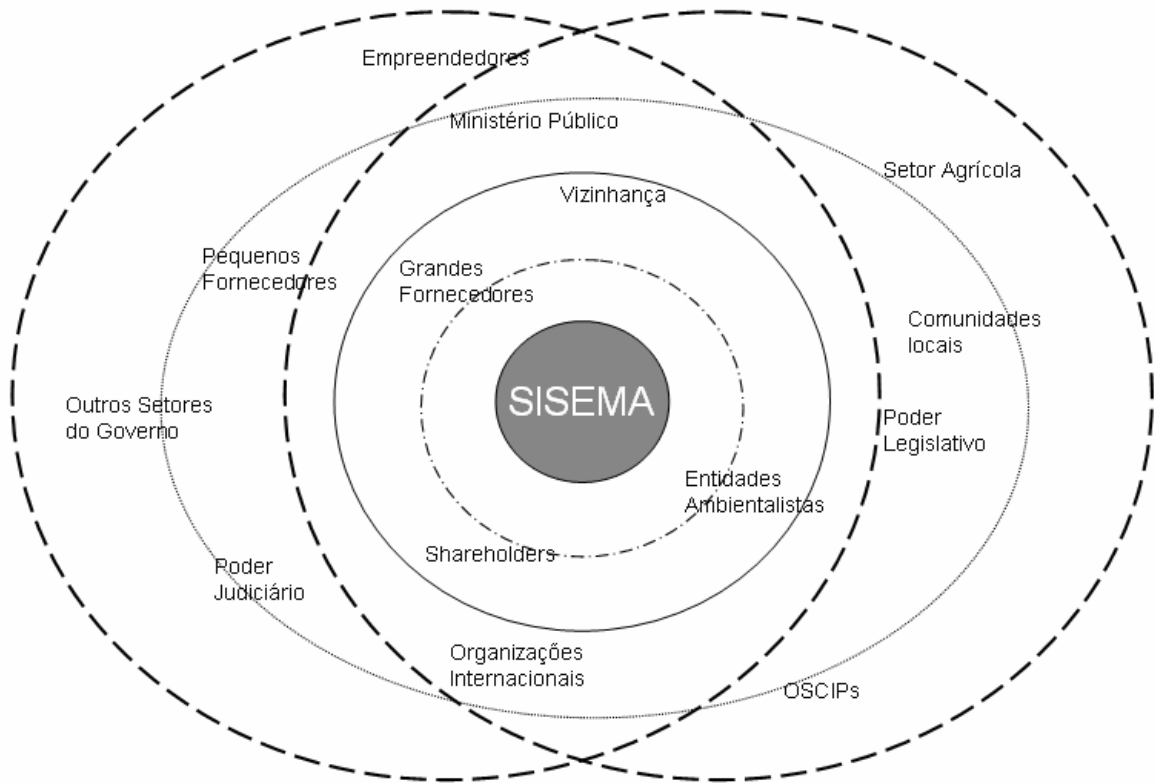


Figura 6 – Representação das relações do SISEMA em uma estrutura de rede

Ainda é muito recente a integração do Sistema Estadual de Meio Ambiente. Várias características de cada entidade ainda permanecem nas atividades das unidades administrativas e até certo ponto devem permanecer, pois garantem a identidade de cada organização e dos indivíduos que compõem o Sistema. Porém é preciso ter claro quais os limites para as mudanças em processos e métodos de gestão, para que o modelo responda com mais utilidade aos resultados esperados de acordo com a estratégia definida para o Sistema.

Essa habilidade de compreensão dos limites de uma integração só é possível com análises e avaliações sistemáticas do modelo e dos resultados apresentados.

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho é em parte uma revisão bibliográfica sobre a relação de modelagens institucionais e estratégias organizacionais e uma apresentação do modelo de integração do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

Devido a necessidade de articular um política pública que se fragmentava entre diversos órgãos e unidades administrativas do estado, foi criado a estrutura de integração com um ponto estratégico de orientação a liderança da secretaria de estado de meio ambiente, uma vez que esta possui a legitimidade de integrar de maneira colegiada as agendas ambientais e de recursos hídricos. Ademais, o modelo apresenta uma inserção em um estado de rede, pois realiza diversas parcerias estratégicas em suas políticas públicas.

É importante ressaltar que um balizador para a avaliação de uma organização pode ser a inferência:

O erro elementar da administração é substituir agilidade e adaptabilidade pela eficiência interna. [...] Um cliente não paga a administração, ele paga os bens e serviços que a organização lhe fornece. Uma organização não deve perguntar quantos administradores precisa ter, mas qual o mínimo de administradores que a organização agüenta, ou seja, máximo de resultado com um mínimo de gerentes (grifo nosso). LODI (1976, p. 5-6)

Desta forma, este trabalho sugere posteriores análises do modelo para verificação de sua adequação e eficiência. Alguns fatores poderão ser verificados, tais como: a agilidade para as áreas darem respostas; a capacidade das áreas comunicarem efetivamente para apresentar resultados estratégicos; as restrições apresentadas pelas barreiras culturais; e especificamente o custo-efetividade das políticas públicas oferecidas pelas instituições, comparado ao modelo anterior e a outras instituições com a mesma finalidade.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. C. de; MACHADO NETO, A. J.; GIRALDI, J. de M. E. Estrutura e estratégia: evolução de paradigmas. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 13, n. 2, abril/junho 2006. p. 15-26.

BÖRZEL, Tanja. . Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, n. 76:253-73, 1998.

CASTELLS, M. **Hacia el estado red?** Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado”, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo, 1998.

CHANDLER JUNIOR, A. D. **Strategy and structure**: chapters in the history of the american industrial enterprise. 20. ed. MIT Press, 1998.

DAVID, F. R. **Strategic management**: concepts and cases. 9. ed. Prentice Hall, 2002.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A questão ambiental em Minas Gerais**: discurso e política. Belo Horizonte, 1998.

LODI, J. B. **Anti-administração**. São Paulo: Pioneira, 1976.

MARTINS, H. F. **Introdução ao governo matricial**: o problema da fragmentação. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

MARTINS, H. F.; DANTAS, V. **A modelagem matricial da estrutura organizacional**: o caso da Secretaria do Trabalho da Prefeitura de São Paulo. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

MINTZBERG, H. **Generic strategies**: toward a comprehensive framework, advantages in strategic management. JAI Press Greenwich CT p. 1-67, 1988-130.

_____. The structuring of organizations. In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **The strategic process: concepts, contexts, cases**. 2. ed. Prentice-Hall, 1991. cap. 6, p. 330-350.

MORGAN, G. (1997). **Images of organization**. Sage.

NISKANEN, W. 1971. **Bureaucracy and representative government**. Chicago, Aldine-Atherton

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Sistemas, organização & métodos: uma abordagem gerencial**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PORTER, M. E. **Competitive strategy**. Nova York: Fress Press, 1980. Ed.bras: Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

_____. How competitive forces shape strategy. **Harvard Business Review**, March-April, 1979.

RIBEIRO, J. C. Junqueira. **Indicadores ambientais: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Semad, 2006.

SILVA, F. V. V. **Análise das estratégias competitivas dentro da indústria automobilística**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: PHB, 1992.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia?** São Paulo: Thomson Learning, 2006

WILLIAMSON, O. **Markets and Hierarchies**. N.Y.: Free Press, 1975.

AUTORIA

José Carlos Carvalho – Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, bacharel em engenharia florestal, ex-ministro de Meio Ambiente.

Endereço eletrônico: gabinete@meioambiente.mg.gov.br

Vinicius Freitas Lott – especialista em políticas públicas e gestão governamental, atua na diretoria de Gestão Estratégica do Sistema Estadual de Meio Ambiente, bacharel em administração pública.

Endereço eletrônico: vinius.lott@meioambiente.mg.gov.br

Thiago Alexander Costa Grego – subsecretário de estado de inovação e logística, bacharel em administração pública e mestre em administração.

Endereço eletrônico: thiago.grego@meioambiente.mg.gov.br

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – www.semad.mg.gov.br