

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 461

Problemas da Gestão Ambiental na Vida Real: A Experiência do Rio de Janeiro*

Sergio Margulis**
Paulo Pereira de Gusmão***

Rio de Janeiro, fevereiro de 1997

* Trabalho apresentado originalmente para o Resource Policy Consortium Meeting, Washington, D.C., em maio de 1996. Os autores são gratos aos comentários de Aloísio Barboza de Araújo, Ricardo Santiago e Joachim von Amsberg, sendo integralmente responsáveis pela descrição dos fatos narrados e pelas análises e opiniões emitidas.

** Sergio Margulis é ex-presidente da Feema e subsecretário do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, atualmente do Banco Mundial.

*** Paulo Pereira de Gusmão é diretor do Departamento de Planejamento Ambiental da Feema.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - GESTÃO AMBIENTAL NO RIO DE JANEIRO: BREVE HISTÓRIA DA FEEMA	2
2.1 - Competência e Trajetória	2
2.2 - Salários, Orçamento e Desempenho Institucional	4
2.3 - Compromissos da Nova Administração e Opções de Ações	6
3 - O CONTEXTO POLÍTICO: PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS	7
3.1 - O Contexto Político do Setor Ambiental no Rio de Janeiro ...	7
3.2 - Primeiras Lições	7
4 - AÇÕES PROPOSTAS: MELHORANDO O MODELO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL	11
4.1 - Revitalizando a Tradição da Casa	12
4.2 - Novos Instrumentos de Gestão	15
5 - BALANÇO DOS RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS	22
5.1 - Principais Bandeiras a uma Gestão Bem-Sucedida	22
5.2 - Principais Ações para Superar as Barreiras Existentes	24
5.3 - Oportunidades Perdidas	25
5.4 - Sumário das Principais Lições	26

1 - INTRODUÇÃO

O caminho para influir sobre aqueles que lideram o processo de tomada de decisões governamentais é, inquestionavelmente, o da negociação política. Ainda que fundamentadas em informações técnicas e evidências racionais, propostas de políticas só serão implementadas na medida em que estejam integradas ao conjunto de prioridades e políticas praticadas pelo governo. Entretanto, os procedimentos para se alcançar essa condição nem sempre são muito claros. Em princípio seria de se esperar que administradores de todos os setores de governo estivessem informados a respeito das prioridades desse mesmo governo, até porque o núcleo central de decisão governamental deveria ter todo o interesse e se encarregaria de torná-las transparentes. Mas, na vida real, nenhuma dessas condições pode ser tida como dada.

A atual administração do Estado do Rio de Janeiro, empossada em janeiro de 1995, convidou um dos autores — até então técnico do Banco Mundial, em Washington — para ocupar, simultaneamente, os cargos de subsecretário de Estado de Meio Ambiente e de Presidente da mais importante agência ambiental do estado, a Feema, uma instituição com cerca de 1.000 funcionários e forte tradição em matéria de gestão do controle da poluição. A escolha foi tipicamente “técnica”, indicando, ao menos na aparência, uma tendência de renovação; pela primeira vez na sua história a instituição seria chefiada por um economista ambiental. Ao Presidente foi dada total liberdade para escolher sua equipe: o vice-presidente e os três diretores-chefes de departamento. Depois de 16 meses de trabalho (jan.-95 a abr.-96) ele se desligou de ambas as funções, após julgar que o compromisso de revitalizar a agência era impossível de ser realizado nas condições até então dadas. Pesava particularmente a avaliação de que a tentativa de se obter o necessário suporte político — tanto interna como externamente ao governo —, responsabilidade principal do Secretário de Estado de Meio Ambiente, havia fracassado completamente. O co-autor, funcionário da Feema desde 1976, desempenhou durante esse período a função de Diretor de Planejamento Ambiental, unidade responsável pelo monitoramento ambiental e planejamento estratégico no âmbito da Feema.

Apesar das particularidades da atual administração do Rio de Janeiro, o cenário geral do setor ambiental governamental é caracterizado por traços comuns a outros estados, municípios e governos nacionais de países em desenvolvimento: insuficiente apoio político, equipes desmotivadas e mal remuneradas e infraestrutura operacional deficiente. Desde o primeiro momento, a administração que se instalava teve de encarar duas alternativas que se apresentavam: **a)** focar ações de curto prazo, centradas em questões *mais urgentes*, fazendo uso dos instrumentos gerenciais então disponíveis, ainda que ultrapassados e incapazes de atender eficazmente à demanda de serviços existente ou **b)** focar estratégias de longo prazo, procurando transformar a Feema numa **agência de segunda linha**,¹ com atribuições mais ligadas às funções de regulamentação, supervisão e

¹ **Second-tier** em inglês.

assistência técnica. A questão que constituiu o foco central da experiência aqui relatada — e que permanece como desafio — diz respeito a como chegar à segunda alternativa, sem descuidar da revitalização de certas rotinas tradicionais básicas, tendo como retaguarda uma equipe altamente desmotivada, trabalhando em condições muito precárias.

O presente trabalho procura resumir a experiência vivida pela Diretoria da Feema, constituída em janeiro de 1995, na tentativa de implementar ambas as estratégias dentro das limitações institucionais, políticas e financeiras dadas. Os autores estão certos de que a maioria das lições daí extraídas é capaz de lançar luz sobre problemas vividos em contextos semelhantes. O objetivo que aqui se persegue é, portanto, o de ilustrar os problemas enfrentados por aqueles envolvidos com a gestão ambiental em um mundo real caracterizado pela limitada informação disponível e onde as ações são muito mais complexas do que prevê a teoria. Entender o clima político no qual as decisões são tomadas é absolutamente crucial para o aperfeiçoamento das políticas e seus instrumentos. Sem considerar o seu contexto geral, qualquer recomendação de política se transforma imediatamente em uma **má recomendação**. Uma vez deixando a administração, os autores desejam contribuir assim para o melhor entendimento da complexidade com que se lida no mundo real, particularizando as limitações impostas às decisões no âmbito da gestão ambiental.

A primeira seção do trabalho resume o sistema de gestão ambiental no Estado do Rio de Janeiro, descrevendo as atribuições das principais instituições por ele responsáveis. A segunda seção sumaria o contexto político do setor ambiental no estado e descreve as primeiras experiências da administração em relação às práticas políticas do governo. A terceira seção descreve os desafios que se colocavam e as ações propostas pela nova administração, incluindo novos instrumentos de gestão ambiental. A última seção apresenta um balanço dos resultados e das experiências aprendidas e resume as lições mais importantes.

2 - GESTÃO AMBIENTAL NO RIO DE JANEIRO: BREVE HISTÓRICO DA FEEMA

2.1 - Competências e Trajetória

O Sistema de Gestão Ambiental do Rio de Janeiro foi formalmente criado em 1975, sendo assim contemporâneo de outras agências ambientais de outros estados onde problemas de poluição eram também significativos — como no caso de São Paulo — assim como da própria agência federal [então Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema)] criada em 1972. Como em outros países naquela época, o sistema era quase inteiramente baseado em instrumentos do tipo **comando e controle**.²

² Leis e regulamentos, como padrões de emissão, zoneamentos e licenças ambientais, sem incentivos econômicos diretos ou outros mecanismos mais flexíveis de gestão.

Ao longo desses anos não foram introduzidas mudanças significativas seja no arranjo institucional, seja no instrumental usado na gestão ambiental. Portanto, não é de se estranhar a necessidade de uma profunda revisão do modelo adotado visando sua adequação às peculiaridades do momento. Do ponto de vista institucional o sistema é composto pela SEMA e por dois colegiados principais: a Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca), responsável pela aprovação de normas técnicas e administrativas de controle ambiental, assim como pela emissão de licenças ambientais, sendo composta basicamente por representantes das secretarias de governo; e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema), colegiado mais recente composto por representantes de órgãos públicos, sociedade civil, universidades, Assembleia Legislativa, com a atribuição principal de propor diretrizes políticas gerais para a gestão ambiental no estado. A Sema possui quatro instituições a ela vinculadas: a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), agência ambiental por excelência, que é responsável pelo assessoramento técnico da Ceca; a Fundação Estadual de Rios e Lagoas (Serla), agência responsável pela gestão quantitativa dos recursos hídricos; o Instituto Estadual de Florestas (IEF), responsável pela agenda verde; e o Departamento de Recursos Minerais (DRM), uma pequena agência, recentemente incorporada ao sistema, envolvida com a regulação e o controle das atividades de mineração.

Apesar do grande número de agências e colegiados, o sistema tem-se baseado fundamentalmente na Feema. Podendo oferecer salários relativamente generosos à época da sua criação, a Feema foi capaz de atrair e reter por um certo tempo um corpo técnico de excelente qualidade. Por um bom período a Feema foi uma agência ambiental que se destacou no âmbito nacional, tendo sido objeto de reconhecimento internacional pelos trabalhos que desenvolveu no campo da gestão ambiental. Suas competências legais compreendem: **a)** monitoramento ambiental, baseado em análises realizadas em laboratório próprio, reconhecido nacionalmente como laboratório de referência; **b)** licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente; **c)** fiscalização do cumprimento da legislação ambiental e, particularmente, das condições estabelecidas nas licenças ambientais expedidas; **d)** atendimento a reclamações do público em questões ambientais assim como no caso de acidentes que gerem poluição; **e)** proposição de padrões, normas e procedimentos de controle ambiental em conformidade com a legislação existente; e **f)** treinamento de recursos humanos (internos e externos) e promoção da educação ambiental.

Assim como o modelo institucional, os instrumentos de gestão ambiental também não foram objeto de renovação que permitisse falar de mudanças substanciais. O Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP) continua sendo a peça central do modelo de gestão utilizado desde 1975. Dentre as inovações introduzidas ao longo do período, destacam-se a institucionalização da **avaliação de impactos ambientais** como instrumento de licenciamento ambiental³ e da **auditoria ambiental** como instrumento de acompanhamento das atividades

³ Embora já fosse empregado no Estado do Rio de Janeiro antes dessa data, ele veio a ser formalizado em 1986 através da Resolução Conama 01/86. Posteriormente (1988), o instrumento do EIA/Rima foi sacramentado pelas Constituições Federal e Estadual.

licenciadas/instaladas⁴. Nos anos 80 foram também implementados a Bolsa de Resíduos, tratando basicamente de rejeitos industriais, assim como o Programa de Autocontrole para atividades poluidoras selecionadas. Por conta do crescente número de acidentes de poluição foram elaborados três planos de emergência para os ecossistemas mais importantes (Baía de Guanabara, Baía de Sepetiba e Rio Paraíba do Sul). A primeira iniciativa introduzindo um instrumento econômico foi a instituição de uma tarifa de efluentes industriais, baseada no princípio poluidor-pagador, criada em 1986. Uma taxa de não-desempenho foi proposta pelo governo, através da Feema, à Assembleia Legislativa em 1991, mas só em junho de 1996 a Comissão de Meio Ambiente da mesma submeteu seu parecer à votação em plenário.

Em 1987 foram elaborados dois programas visando à recuperação gradual dos ecossistemas do Rio Paraíba do Sul e da Baía de Guanabara. Embora pouco se tenha progredido, o primeiro serviu como modelo para ações de monitoramento, controle e recuperação da bacia. No segundo caso, o programa representou um primeiro passo para se chegar ao Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, hoje em execução com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em ambos os casos a unidade espacial de trabalho foi a bacia hidrográfica, o que representava um avanço metodológico que à época se introduzia em matéria de propostas governamentais.

Concluindo esse breve retrospecto, vale destacar a criação das cinco agências regionais que cobrem o interior do estado⁵. Os escritórios da sede, localizado no Município do Rio de Janeiro, são responsáveis pelo atendimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e pelas atividades poluidoras de maior complexidade localizadas em outras regiões do estado. A base desse modelo previa, assim, a descentralização de tarefas na direção desses escritórios locais e das prefeituras municipais.

2.2 - Salários, Orçamento e Desempenho Institucional

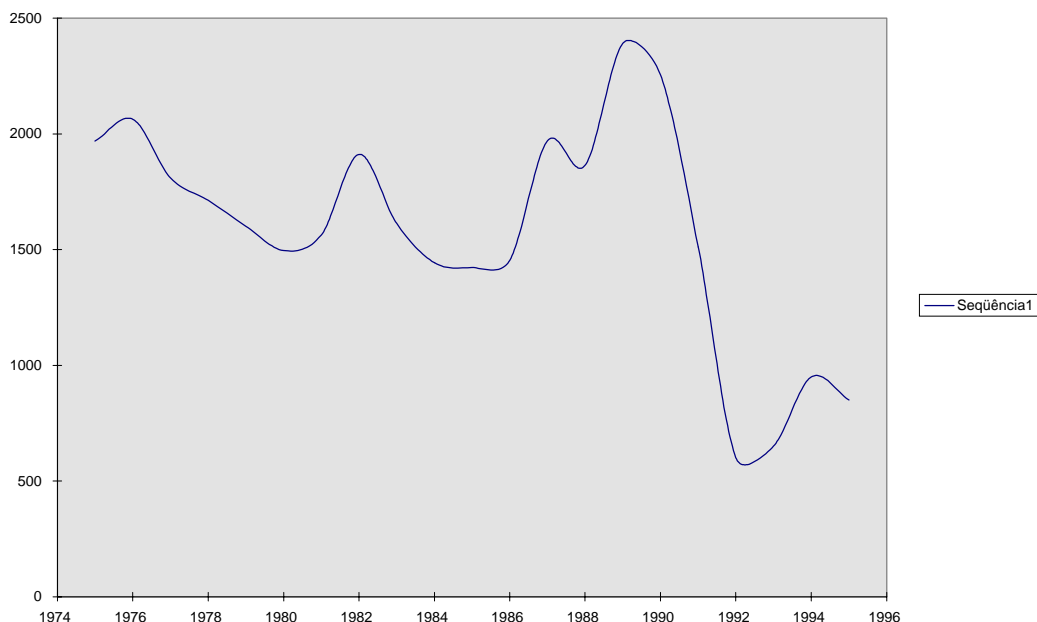
O desempenho institucional da Feema no cumprimento das suas competências legais variou de acordo com a prioridade atribuída ao setor ambiental do governo pelas diferentes administrações. Os recursos financeiros disponíveis nos diferentes períodos — que em grande medida determinam o nível de qualidade e comprometimento da equipe técnica — podem ser considerados tanto um fator determinante quanto um bom indicador do desempenho da instituição. O gráfico a seguir mostra a evolução do salário médio real pago pela Feema: ele explica de forma cabal as perdas verificadas no meio dos gerentes e técnicos que ajudaram a estabelecer a agência, assim como a queda vertiginosa da motivação por parte daqueles que ainda permanecem na instituição. Além de uma estrutura

⁴ A lei que trata do assunto é de 1991 e sua regulamentação firmada pelo governador do Estado é de 1995.

⁵ Três criadas em meados da década de 80 e duas mais em 1990.

extremamente distorcida,⁶ os salários da Feema situam-se, na maioria das categorias profissionais, abaixo da média daqueles pagos por outras agências governamentais e muito abaixo do que é pago pelo mercado de trabalho.

Evolução do Salário Médio Real da Feema



A necessidade de complementar o orçamento doméstico forçou muitos empregados a diversificarem suas atividades,⁷ com prejuízos inevitáveis ora em termos de desatualização no campo profissional, ora em termos de confiabilidade dos controles realizados pela instituição. Desde o início da década de 80 a Feema não repôs o material humano que perdeu. Por outro lado, programas de treinamento e reciclagem deixaram de ser privilegiados já que a motivação básica e o interesse de boa parte da equipe estavam postos em outros alvos.⁸ Ao longo desse processo a instituição não teve como manter seu padrão de excelência. Além da produtividade extremamente baixa, o absenteísmo é extremamente elevado, estimando-se que o número médio de profissionais presentes em uma hora típica de trabalho não seja superior à metade do total de empregados.

⁶ A estrutura salarial do estado é extremamente complexa e basicamente não contempla a aplicação de critérios de avaliação de desempenho. Adicionais de salário (gratificações, encargos etc.) podem, representar até 10 vezes o salário básico, podendo ser incorporados à remuneração permanente após um determinado período de exercício do cargo. Isso favorece uma rotatividade nos cargos de gerência e uma queda do comprometimento pessoal daquele profissional que incorpora permanentemente o adicional ao seu salário.

⁷ Algumas contraditórias em termos do campo profissional em que se desenvolvem — por exemplo, consultoria ambiental em áreas/setores sob controle da própria Feema —, outras conflituosas por serem concorrentes com a dedicação exclusiva à função pública.

⁸ Além da estabilidade dos funcionários públicos — prevista na Constituição Federal —, importa aqui o impedimento de realização de concursos públicos. Esse obstáculo, comum às agências federais, estaduais e municipais brasileiras, praticamente impede mudanças e renovação de quadros.

2.3 - Compromissos da Nova Administração e Opções de Ações

A equipe empossada em janeiro de 1995 herdou um sistema ambiental em franca decadência, fruto da baixa prioridade a ele atribuída ao longo de um período que extrapola a última administração. A principal atribuição definida pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado, e compromisso básico da nova administração da Feema, foi a de rever e atualizar o quadro institucional da agência e tentar revitalizar seu passado de excelência técnica. Seus gerentes tinham, portanto, duas estratégias não excludentes para escolher: **a)** transformar a Feema numa instituição de **segunda linha**, concentrando seu trabalho essencialmente nas funções regulatórias, de assistência técnica e de supervisão (e, portanto, muito menos trabalho do tipo **mão na massa**) ou **b)** reforçar suas atividades de rotina, recuperando sua capacidade de fazer o que sempre fez ao longo dos anos. A questão que predominou (e ainda predomina) pode ser resumida assim: como é possível mudar drasticamente o papel político-social desempenhado por essa instituição, transformando-a numa agência moderna dentro de um modelo mais afinado com a nova realidade com que ela lida, o que requer uma equipe extremamente qualificada, quando essa mesma instituição se encontra degradada, os salários e motivação da sua equipe na situação mais corroída de toda sua história, contando-se com uma débil interlocução política junto ao governo?

Mesmo em condições favoráveis, é preciso frisar que o balanceamento entre a introdução de novos enfoques e instrumentos, lado a lado com a retomada das rotinas tradicionais da instituição, é algo difícil de estabelecer, ainda que apoiado por modernas técnicas de gestão. O caminho tomado não poderia deixar de ser um tanto empírico, lastreado num processo de aprendizado permanente e largamente baseado na tentativa e erro.

3 - O CONTEXTO POLÍTICO: PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS

3.1 - O Contexto Político do Setor Ambiental no Rio de Janeiro

Dado que os problemas ambientais **cortam** os **setores** públicos clássicos (transporte, habitação, obras públicas, saneamento etc.), a solução para os mesmos pode, dependendo do caso, envolver várias secretarias de governo. De forma a atuar de uma maneira coordenada, é fundamental que tanto a Secretaria de Meio Ambiente tenha suficiente capacidade de influência, quanto a Secretaria de Planejamento⁹ exerça a sua também no que diz respeito à liderança intragovernamental na busca das soluções dos problemas ambientais. Da mesma forma que em outros países em desenvolvimento e estados brasileiros, nenhuma das duas condições se aplica ao Rio de Janeiro; nem a Secretaria de Meio Ambiente detém o necessário poder político para exercer influência sobre as demais secretarias de governo, nem a Secretaria de Planejamento dispõe de tradição no lidar com a dimensão ambiental dos problemas do estado. A Vice-

⁹ No caso do Rio de Janeiro, ela representa parte do núcleo de poder, sendo encarregada da formulação e coordenação das políticas do governo do Estado.

Governadoria do Estado procurava cobrir parcialmente este vazio, sem no entanto contar com o suporte institucional adequado à gestão ambiental. De fato, o que ocorre é uma ocupação política do papel não cumprido pela Secretaria de Meio Ambiente.

Nesse contexto, a legislação ambiental é freqüentemente vista como um obstáculo a ser superado no processo de formulação de um projeto; vale dizer, a Feema é encarada como uma **instituição policial**, usualmente responsável por impedir ou complicar a tramitação de projetos, ao invés de uma agência que auxilie no aperfeiçoamento dessas propostas através da incorporação da variável ambiental nas suas fases de concepção básica, planejamento e detalhamento. Tal postura **defensiva** deriva claramente de uma falta de informação e certamente não é exclusiva do governo fluminense.

De algum modo essa posição pode ser entendida: as prioridades da atual administração do estado foram, desde o início, segurança, saúde e educação. A cidade do Rio de Janeiro veio a constituir-se parte da rota internacional de drogas e armas, com todas as conseqüências que daí derivam em termos de violência urbana; a oferta de serviços de saúde e educação alcançou um grau de deterioração sem precedentes na história, situando-se em níveis incompatíveis com o nível de desenvolvimento do estado e com as demandas de sua população. A manutenção desses três setores no topo da agenda constitui uma demanda social unânime — e assim uma obrigação política do governo — sem prejuízo de outros temas, como problemas sociais crônicos, emprego e acesso a saneamento básico. A reforma do estado se impõe como questão de sobrevivência para o governo que aplica hoje mais de 80% da sua receita no custeio da sua folha de pagamento, mesmo mantendo um padrão salarial extremamente baixo que contribui para a baixa produtividade do setor público. Os níveis de investimento e a eficiência das empresas públicas também situam-se muito abaixo do mínimo necessário. Conseqüentemente, as questões classicamente associadas ao setor ambiental não se encontram — e nem poderiam — entre os temas que se situam no topo da agenda governamental. O tratamento dispensado pelo governo aos problemas ambientais implica algum suporte ocasional, dependendo do retorno político e da severidade da questão em pauta.

3.2 - Primeiras Lições

Os eventos a seguir resumidos fornecem evidências concretas dos limites das possibilidades de ação da Feema, ao mesmo tempo em que traduzem o clima político e a sensibilidade geral do governo em relação ao setor ambiental no Estado do Rio de Janeiro.

Elaboração da proposta orçamentária: quem estabelece prioridades? A elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 1996 teve início em maio de 1995. A diretoria da Feema estabeleceu uma disciplina acadêmica visando à

preparação de uma proposta de **baixo para cima**¹⁰ dentro da qual cada divisão deveria estimar suas necessidades para o ano seguinte. Antes desse esforço – também com a participação aberta a todos os setores técnicos e administrativos –, havia sido preparado um documento tratando das prioridades para o replanejamento estratégico da instituição: uma tentativa de fazer com que as competências coincidissem com os recursos disponíveis. Supunha-se que a Feema seria capaz de dizer quais os recursos necessários para revitalizar suas rotinas básicas. Mas tanto a proposta como o orçamento real foram elaborados dentro de um modelo menos acadêmico. Num primeiro momento, a Sema consolidou a proposta da Feema e das demais entidades vinculadas, submetendo o resultado à aprovação da Secretaria de Planejamento (Secplan). No nível da Secplan foi também realizada uma consolidação das propostas geradas pelas diferentes secretarias de governo, sendo o resultado final então submetido à aprovação do governador. Ao longo desse percurso, contudo, vários cortes foram feitos, **sem que a Feema tenha sido consultada**. Posteriormente, quando da execução orçamentária, a transferência de fundos não guardou semelhança com a proposta orçamentária enviada pelo governador e aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado (Alerj). Para que se tenha uma idéia dos resultados desse processo, em 1995, os cortes produzidos pela Alerj equivaleram a 12% da proposta formulada pela Feema; a esses cortes devem ser acrescidos recursos que nunca chegaram a ser liberados, já que efetivamente apenas 40% do orçamento aprovado pela Alerj foram transferidos à Feema. Excluindo custos de pessoal, apenas 15% da proposta original de recursos destinados a outros custeios e investimentos foram transferidos. **Se estes cortes orçamentários e as limitações impostas pela administração financeira do estado estavam, por um lado, de acordo com a agenda de prioridades do governo, por outro sinalizavam claramente que a missão de revitalizar a Feema seria de fato impossível.**

Cobrando por serviços prestados. A Feema analisava a qualidade da água fornecida pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) à população de vários municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Apesar de não ser legalmente responsável pela realização desse tipo de controle,¹¹ a Feema, por possuir um laboratório de referência para o controle de qualidade de água — assim reconhecido pelo Ministério da Saúde desde meados da década de 80 —, manteve um acordo de prestação de serviços com a Cedae e a Secretaria Estadual de Saúde (SES) através do qual realizava rotinas de amostragem, análises laboratoriais e interpretação de dados, fornecendo mensalmente relatórios com resultados consolidados à Cedae e a SES. Apesar das dificuldades já mencionadas, a Feema manteve essa atividade de 1977 a 1996, a qual consumia aproximadamente 60% dos recursos de monitoramento de qualidade de água da instituição.

¹⁰ **Bottom-up** no inglês.

¹¹ A legislação pertinente trata a água fornecida à população não como um bem ambiental, mas sim como um produto comercializado cujo controle de qualidade deve ser realizado pela organização responsável pela sua produção e distribuição (no caso, as companhias de água) e pela autoridade sanitária (no caso, as secretarias de saúde).

As duas organizações também mantinham, dentro do mesmo acordo, entendimentos relacionados aos lançamentos de efluentes industriais lançados na rede da Cedae: as indústrias poderiam fazê-lo desde que a Feema concordasse que essas cargas eram admissíveis. A Cedae cobrava proporcionalmente a essas cargas um adicional nas contas de água dessas indústrias, o qual deveria ser repartido com a Feema de forma a financiar os trabalhos de monitoramento dos corpos d'água. **Entretanto, a Cedae não pagou à Feema em nenhum dos casos — seja o do controle de potabilidade ou o da tarifa de descargas industriais — no período 1991/96, tendo acumulado um débito aproximado de US\$5.1 milhões**, o equivalente a cerca de dois anos de dispêndios da Feema exclusive os com pessoal (outros custeios mais investimentos). A Feema não conseguiu mobilizar o suporte político necessário para receber esse valor da Cedae ou, por qualquer outro caminho, dispor desse crédito junto à Secplan. Dentro da reforma do estado em curso está previsto um sistema de concessões da Cedae e o débito com a Feema formaria, provavelmente, parte do passivo a ser adquirido pelos novos controladores; entretanto, no curto prazo, com o agravamento da crise no setor ambiental, o débito tende a permanecer esquecido. Até porque, dada a inviabilidade de se manter a atividade, o acordo de prestação de serviço com a Cedae e a SES foi rompido pela Feema em junho de 1996.

Disseminação pública de dados de qualidade ambiental: uma má idéia? A legislação brasileira que trata das questões ambientais é farta no que diz respeito à obrigação do poder público de divulgar publicamente dados de qualidade ambiental. Bastaria lembrar que assim estabelecem tanto a Constituição Federal como a Estadual. No terceiro mês do novo governo (março de 1995), a Alerj requisitou à Feema informações sobre qualidade da água fornecida pela mesma Cedae. Não é necessário realçar a importância de informar à população acerca da qualidade da água distribuída para seu consumo. Coordenado e articulado, esse movimento poderia constituir-se num poderoso instrumento de mobilização da opinião pública, no sentido da melhoria do serviço prestado e, conseqüentemente, das condições de saúde pública. Apesar da água de abastecimento no Rio de Janeiro ser em geral de muito boa qualidade, existem casos localizados de contaminação, frutos de infiltrações de esgotos nas redes de água associadas a problemas de manutenção e operação do sistema.¹² Esses dados e fatos poderiam ser construtivamente usados para informar a população e ajudar o governo a esclarecer as dúvidas provenientes da Alerj em torno dos poucos pontos onde os problemas podem ser considerados crônicos. Além disso, mostrar às claras esse quadro só deveria contribuir para tornar disponíveis os recursos necessários à eliminação dos problemas apontados. Ao invés disso, a Cedae preferiu declarar à imprensa que a Feema não estava qualificada para realizar as análises e que a qualidade da água fornecida era muito boa em **todos** os casos. A tentativa da Feema, que buscou a Cedae para tratar do assunto de forma coordenada, não surtiu efeito. Desperdiçou-se assim uma boa oportunidade de produzir informação

¹² A rede operada pela Cedae é formada por subsistemas com idades variadas, na construção das quais foram utilizados materiais e tecnologias diferentes. Além disso, há trechos em que a operação da rede fica sujeita a períodos de intermitência. Problemas localizados de infiltração podem ser assim considerados inevitáveis.

relevante, fortalecer a união e imagem das instituições governamentais e aumentar as perspectivas de melhorias ambientais.

Por que não decola um programa ambiental de US\$20 milhões? Um dos três maiores projetos da atual administração estadual é o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), a qual é, simultaneamente, uma marca registrada da cidade-estado e o maior (e mais comprometido) dos ecossistemas fluminenses. O PDBG é financiado pelo BID e consiste basicamente num projeto de infraestrutura de água e esgoto de larga escala que atenderá às áreas mais pobres da região circundante à Baía. A parte que cabe à Feema, em torno de US\$ 20 milhões, corresponde primordialmente a um componente de fortalecimento institucional associado ao monitoramento da Baía visando à avaliação dos ganhos gerados pelo Programa. Para facilitar a execução do PDBG foi criada uma unidade administrativa — Adeg — com a finalidade de coordenar as várias organizações envolvidas, particularmente no que diz respeito aos processos de licitação que exigem o cumprimento da legislação brasileira e dos critérios do BID. Em função das debilidades institucionais e da falta de articulação do governo que principiava, a adeg acabou conquistando uma certa autonomia. Respalhada por uma infraestrutura muito superior à das agências de governo, a adeg começou a assumir funções de planejamento estratégico e de agência executora do Programa, sobrepondo-se às atribuições da Sema no que se refere ao componente sob sua responsabilidade. Essa distorção de papéis deu origem a uma falta de articulação entre agências logo no primeiro ano da nova administração, o que tem acarretado uma enorme frustração em relação ao componente ambiental. Os diversos esforços despendidos pelo setor ambiental, dentro e fora do governo, não têm sido capazes de estimular a Adeg e a Cedae¹³ a acelerar ou facilitar a execução do componente ambiental, dificultando a liberação dos recursos financeiros que cabem à Feema e a liberação dos editais de licitação para publicação. Esses problemas agravam a já precária situação da Feema; contraditoriamente, o seu fortalecimento institucional constitui o objetivo central do componente a seu cargo. Apesar de inúmeras tentativas — inclusive envolvendo a troca dos responsáveis pela interlocução junto à Adeg —, todas foram malsucedidas no sentido de fazer ver que o tratamento dos subprojetos da Feema não pode ser o mesmo dado aos outros componentes do PDBG, os quais compreendem basicamente a contratação de obras civis junto a grandes empresas de engenharia.¹⁴

Por que os recursos do Fundo de Controle Ambiental não são utilizados. Existe um Fundo de Controle Ambiental (Fecam) que é alimentado por 20% dos **royalties** pagos como compensação pela extração de petróleo em território

¹³ Por ser encarregada direta da execução da maior parte do Programa, a Cedae é responsável também por todos os pedidos de liberação financeira junto ao Banco e o posterior repasse dos recursos recebidos às demais agências envolvidas na execução do Programa.

¹⁴ O subprojeto de educação ambiental constitui um caso exemplar: em julho de 1995 a Feema, a Serla e o IEF haviam preparado um edital para o subprojeto de educação ambiental (compreendendo basicamente um **trabalho social e intelectual**) que foi rejeitado pela ADEG sob o argumento de que o modelo a ser utilizado **deveria tomar por base aquele empregado para a contratação de obras civis**. Em agosto de 1995, a pretexto de agilizar a sua implementação, o subprojeto foi transferido para a Sema. Entretanto, passados 12 meses, a Secretaria ainda não tinha sido capaz de obter a licença para publicação do respectivo edital.

fluminense (o Rio de Janeiro é responsável por mais de 70% da produção nacional) e pelas multas aplicadas pelo descumprimento da legislação ambiental. Na administração anterior (1991/94) os recursos disponíveis no Fecam eram reduzidos pelo fato de as multas ambientais não serem cobradas e porque os recursos dos **royalties** não eram de fato encaminhados ao Fundo. Assim que foi empossada, a nova administração retomou a cobrança das multas pendentes dos últimos anos, o que significou um acréscimo de recursos da ordem de US\$2 milhões. A transferência dos **royalties**, que constitui uma obrigação constitucional, foi restabelecida. No final de 1995 o Fundo dispunha de aproximadamente US\$28 milhões em caixa, os quais poderiam ser em parte aplicados em muitos programas, ações concretas e fortalecimento de setores específicos da Sema e das agências do sistema ambiental. De fato, a infra-estrutura destas agências poderia ser recuperada com recursos do Fecam. Entretanto, somente para o segundo semestre de 1996 foi alocada uma verba de US\$170 mil para financiar uma modesta melhoria da rede de monitoramento da qualidade do ar na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O secretário de Meio Ambiente sempre foi conservador no uso desses recursos alegando a incapacidade do setor ambiental do governo em gastá-los. Argumentava que os recursos do Fundo só poderiam ser utilizados após uma auditoria completa das disponibilidades e compromissos desde a sua criação. Entretanto, pesou o fato de que, enquanto esses recursos não eram utilizados, serviam de lastro para o Tesouro do Estado e a Secretaria de Fazenda. Sendo os recursos constitucionalmente carimbados, tratava-se apenas de determinação por parte da Sema de utilizar os recursos e de negociar politicamente a transferência dos fundos. Ambos os elementos faltavam à Sema cuja interlocução junto ao Tesouro do Estado sempre foi inexistente.

4 - AÇÕES PROPOSTAS: MELHORANDO O MODELO E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

Os sucessos e fracassos em matéria de políticas e instrumentos ambientais experimentados em outros contextos (nacionais e internacionais) ajudaram a indicar o perfil desejável das políticas a serem implementadas no caso do Rio de Janeiro. A direção da Feema tentou assim ser pragmática, evitando fazer muitas coisas ao mesmo tempo de forma a respeitar as notórias limitações institucionais com que trabalhava. As políticas deveriam ser, preferivelmente, simples, realistas e preventivas. Embora pareça importante pensar em termos de custo-efetividade, transparência e outras qualidades de políticas ambientais, a mais importante característica de qualquer política ou instrumento é a de ser viável ou implementável. No mundo real isto significa ser capaz de produzir mudanças reais e perceptíveis seja em termos da melhoria da qualidade ambiental, seja em matéria do incremento da consciência das partes envolvidas na geração e, portanto, na solução dos problemas ambientais. Como já dissemos, é também determinante que as políticas ambientais estejam alinhadas com o conjunto das políticas

praticadas pelo governo, particularmente quando o suporte político é desfavorável ao setor.

Efetividade institucional. O modelo de gestão ambiental adotado no Rio de Janeiro há 20 anos não foi revisado e modernizado de forma contínua, necessitando portanto de uma reforma profunda. Nesse período, novos instrumentos de gestão ambiental foram concebidos e postos em prática em vários países. No Rio de Janeiro, como em muitos outros lugares, verificaram-se mudanças drásticas no que se refere ao crescimento da consciência dos diversos atores envolvidos com a questão ambiental. Mesmo antes de o governo anunciar seu projeto de Reforma do Estado, a Feema sentiu a necessidade de mudar a sua forma de atuar; ela precisava se transformar numa instituição de **segunda linha**, desempenhando predominantemente funções normativas-reguladoras, de assistência técnica, que caracterizam mais um papel de agência especializada e menos de agência com a **mão na massa**. Esta tinha de fato sido uma das linhas mestras acertadas com a Sema desde o princípio da administração e que foi incluída no âmbito do Programa de Reforma do Estado. Em paralelo, seriam necessárias uma seleção de quadros e uma reposição salarial substantiva. Não tendo ido adiante o Programa, os entraves das próprias Constituições Federal e Estadual impediram que apenas setorialmente se implementassem as medidas propostas, que permanecem uma necessidade urgente para o setor. Com estas limitações, a diretoria tentou ser seletiva em relação às questões a tratar, buscando estabelecer parcerias e formas de descentralização, acompanhadas da oferta de treinamento e assistência técnica necessárias, procurando entrar com cautela em áreas mais avançadas de especialização.

Essa estratégia foi desenvolvida em paralelo àquela que objetivava o resgate das rotinas tradicionais da Feema. Isso foi considerado fundamental ante a necessidade de se reverter a fragilidade institucional e o baixo moral da equipe. Era necessário recuperar rotinas simples e básicas, ao mesmo tempo em que se resgatava o amor-próprio do quadro de funcionários. Entretanto, conforme já referido antes, era impossível antever a combinação exata do quanto se investir na recuperação do **modelo antigo** antes de deslanchar o **novo modelo**. A diretoria optou por produzir esses dois movimentos de forma simultânea; recuperando a **tradição da casa** ao mesmo tempo em que se introduziam novos instrumentos.

4.1 - Revitalizando a Tradição da Casa

Moral da equipe. O moral da equipe estava exaurido em função da degradação extrema dos salários e da infra-estrutura física. Entendendo que na raiz do desempenho de uma instituição e da possibilidade de sucesso de qualquer alternativa de estratégia política está o moral da sua equipe, a diretoria da Feema lutou por melhorias salariais como prioridade número um. Essa medida seria acompanhada pela recuperação da infra-estrutura física que estava assegurada através do PDBG. Apesar do comprometimento pessoal do presidente, não houve sequer por parte da Sema o apoio político necessário. Os raros casos de melhorias salariais devem ser atribuídos a decisões políticas inspiradas no prestígio

individual dos diferentes secretários e secretarias,¹⁵ e muito menos à prioridade atribuída ao setor pelo próprio governo, como saúde, segurança e educação.

Corrupção. O poder de polícia que a Feema detém por delegação da Ceca, combinado com os baixos salários criaram espaço para que procedimentos ilícitos ocorressem na instituição. A nova administração indicou claramente que tais procedimentos eram inaceitáveis e jamais seriam tolerados. Um certo número de remanejamentos foi necessário e alguns pedidos de licença (embora não todos, obviamente) podem ser explicados como consequência de um esforço de moralização desenvolvido nesse período. Foram realizadas auditorias e criadas comissões de sindicância — compostas por profissionais selecionados pela honestidade e competência — para investigar casos em que se dispunha de evidências e, portanto, se poderia chegar a disparar ações legais. Algumas sindicâncias foram encaminhadas para a Secretaria de Estado de Administração. A respeitabilidade de todos os gerentes que formavam essa nova administração constituía um sinal poderoso de que ela estava determinada a mudar a imagem da Feema de agência subornável.

A impunidade das práticas ilícitas foi evidentemente eliminada, o que significou que as tentativas de corromper funcionários decresceram drasticamente. Entretanto, o problema não pode ser dado como totalmente eliminado, mesmo porque a desmotivação gera uma indiferença em relação aos assuntos da instituição, inclusive no caso de corrupção. A imagem pública da Feema melhorou, mas não completamente. Isso demandaria mais tempo, além de depender de outros fatores que não somente a confiabilidade do ponto de vista da lisura de procedimentos técnicos e administrativos. Muitas denúncias relacionadas por partes que requisitavam licenças ou estavam sujeitas à fiscalização da Feema ficavam fora do controle da administração, já que não eram acompanhadas pela oferta de evidências e testemunhos que permitissem dar partida a investigações.

Coordenação política. A partir da compreensão do cenário geral do setor ambiental, a diretoria da Feema tentou fazer com que as suas ações estivessem coordenadas com as iniciativas das secretarias mais importantes, particularmente as de Planejamento, Fazenda, Administração, Serviços Públicos, Indústria e Comércio e também com o Vice-Governador, uma peça-chave para o setor ambiental, como já indicado. Era, e ainda é, fundamental fazer ver a estas secretarias a necessidade de incorporarem a questão ambiental em seus planos estratégicos e projetos setoriais. A Feema logrou algum sucesso abrindo portas e passando a tomar parte em algumas das iniciativas mais importantes do governo. Era necessário ainda assegurar que a Feema fazia parte efetiva do governo, tornando clara sua proposta de melhorar e facilitar os projetos e programas governamentais, ao invés de impor dificuldades e barreiras às iniciativas políticas.

¹⁵ À equipe da Sema foram atribuídas algumas melhorias salariais, o que não foi estendido à Feema ou às outras agências vinculadas à Secretaria. Essas disparidades salariais permanecem. É bom que se chame a atenção para o fato de que a equipe da Sema é composta, quase que exclusivamente, de funcionários da Feema e das demais agências ambientais, o que significa dizer que a condição privilegiada da Sema atrair e reter os melhores quadros é óbvia.

Apesar da limitada capacidade de abrir um número tão grande de frentes ao mesmo tempo, a coordenação com o setor privado foi também iniciada com cuidado, particularmente através da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

Estabelecimento de prioridades. A Feema, tal como as demais agências vinculadas à Sema, teve dificuldades em estabelecer um plano anual de metas. A despeito de esse fato não ser restrito à área ambiental é nela que talvez pese mais por causa da extrema rigidez orçamentária e do seu grau de deterioração institucional. A diretoria da Feema procurou restringir a variedade de ações a serem desenvolvidas, estabelecendo prioridades sobre aquelas nas quais se concentraria. Esse esforço, entretanto, não foi suficiente já que certas demandas de ações específicas que fugiam ao previsto — muitas vezes claramente não-prioritárias — eram constantemente formuladas através da Sema ou do Ministério Público. As solicitações vindas do Ministério Público, associadas a processos judiciais envolvendo questões ambientais nos mais diferentes pontos do Estado, alcançaram uma média diária de 2,6 em 1995, implicando, em geral, a necessidade de se realizarem vistorias de campo. A capacidade da Feema de resistir a essas solicitações era mínima. Sem dúvida, a incapacidade do sistema ambiental de trabalhar de forma sistemática sobre prioridades estabelecidas de forma clara e negociada permanece como uma das razões principais do fracasso da tentativa que então foi feita.

Assegurando disponibilidade de fundos. Ao longo do período que durou essa administração, a Feema esteve literalmente em situação pré-falimentar. Enquanto os salários eram pagos com recursos transferidos pelo Tesouro estadual, as outras despesas (de custeio e capital) podiam ser cobertas com recursos obtidos de outras fontes (convênios, prestação de serviço etc.). Considerando que se trabalhava com o objetivo de transformá-la numa agência de segunda linha, era de se supor que ela passasse por um período de transição ao longo do qual seria reduzida a variedade de ações desenvolvidas, cabendo desativar linhas de trabalho que poderiam ser realizadas (com vantagens para ambas as partes) pelo setor privado ou outras esferas de governo. Aí residia a contradição: indiretamente essa transformação reduziria o potencial de receita própria, o que afetaria a capacidade de arcar com as despesas de custeio (excetuado pessoal) e capital. Com os cortes orçamentários e as restritas liberações financeiras realizadas pelo governo, a Feema ficou crescentemente dependente de projetos com recursos externos e cooperação técnica internacional, ao mesmo tempo em que se viu impedida de acessar os recursos do Fecam conforme já mencionado. As poucas áreas que progrediram de alguma forma foram aquelas beneficiadas por recursos não-orçamentários, tais como: Governo da República Federal da Alemanha (GTZ),

Banco Mundial, através do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e, parcialmente, BID, através do (PDBG)¹⁶.

4.2 - Novos Instrumentos de Gestão

O sistema de gestão ambiental do Estado do Rio de Janeiro é, ainda, quase exclusivamente dependente do SLAP. Não existem instrumentos que permitam uma melhoria de desempenho desse sistema, favorecendo sua adaptabilidade ou flexibilidade a peculiaridades setoriais ou regionais. Apesar de novos instrumentos frequentemente requererem instituições fortes e eficientes, a Feema tinha de ousar e tentar introduzir novidades, ainda que em caráter experimental e conflitante, de certa forma, com a legislação e outros regulamentos existentes. Esta é a única forma de mudar. Nesse sentido, as seguintes iniciativas foram desenvolvidas:

Licenças intercambiáveis, disseminação de dados e gestão ambiental por bacia hidrográfica. Como já mencionado, o PDBG foi concebido basicamente como um grande projeto de saneamento, com um componente de fortalecimento institucional da Feema. O PDBG previu também o aperfeiçoamento do controle exercido sobre as descargas das 455 maiores indústrias poluidoras localizadas na bacia contribuinte à Baía. O Programa não alocava, entretanto, recursos para o financiamento do controle da poluição industrial. Supunha-se que com o fortalecimento institucional haveria uma melhora no desempenho das funções de controle realizadas pela Feema, resultando daí um cumprimento mais estrito da legislação ambiental por parte das indústrias. Na avaliação da nova direção da Feema essa estratégia do tipo **comando e controle** estava longe de ser uma alternativa eficaz para o caso. As indústrias não haviam sido contatadas de forma a conhecer/discutir seu ponto de vista em relação ao problema, os custos de controle envolvidos e a viabilidade das metas e cronograma estabelecidos pelo Programa. A primeira iniciativa tomada pela Sema foi de firmar um acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através do qual foram tornados disponíveis US\$150 milhões para o financiamento de mecanismos de controle ambiental nas indústrias. Porém, isso ainda não era suficiente: o problema não eram somente recursos para investimento, mas também incentivos para a sua realização.

A Feema deu início a uma aproximação em relação à Firjan na expectativa de que ela fosse capaz de coordenar o interesse das indústrias envolvidas no PDBG,

¹⁶ O projeto com o GTZ contempla o monitoramento da qualidade do ar (Região do Médio Paraíba e Metropolitana do Rio de Janeiro), da água (Baía de Sepetiba e Rio Paraíba do Sul) e do solo (duas áreas piloto), o controle de indústrias dos ramos siderúrgico, químico e alimentício (com destaque para a Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda), capacitação de recursos humanos; com o Banco Mundial os trabalhos incluem a elaboração de planos de desenvolvimento sustentável para a Bacia da Baía de Sepetiba e da Ilha Grande (litoral sul do estado), gerenciamento da faixa costeira (incluindo a elaboração do macrozoneamento da mesma), melhoria do sistema de informações ambientais da Feema (incluindo um sistema de informações geográfico) e a realização de vários estudos de curta duração (até 12 meses) visando à definição de estratégias de controle da poluição.

possibilitando uma negociação conjunta entre as partes. A resposta da Firjan foi positiva, tendo ocorrido uma série de reuniões nas quais a proposta de trabalho em parceria foi o pano de fundo das discussões. A idéia era agrupar as indústrias segundo a bacia hidrográfica em que se localizam. Cada grupo constituiria um **consórcio** com o objetivo de:

- a) contratar uma empresa de consultoria para elaborar um plano de gestão ambiental integrado para todas as indústrias membro;
- b) representar as indústrias envolvidas nas negociações com a Feema visando à definição de metas de controle, cronogramas para controle de emissões e obtenção de financiamentos junto ao BNDES;
- c) servir de interlocutor junto à Feema no caso de negociações envolvendo qualquer das indústrias membro isoladamente;
- d) responsabilizar-se pelo pagamento de multas e outras eventuais penalidades aplicadas pela Feema pelo descumprimento de metas de controle negociadas; e
- f) realizar o monitoramento das emissões das indústrias, identificando aquelas responsáveis por infrações, atuando assim como instância para a solução de disputas quando necessário.

O objetivo básico é permitir que as indústrias se beneficiem dos diferentes custos marginais de controle (economias de escala) e promover o tratamento associado e coletivo de emissões, reduzindo também os custos da Feema de estar permanentemente fiscalizando cada uma das empresas. A Feema passaria a concentrar seus esforços no controle da qualidade ambiental (a água dos rios, dos canais e da Baía) e apenas subsidiariamente no das fontes de poluição (as indústrias isoladamente). Na medida em que as metas negociadas entre a Feema e as indústrias se refeririam à qualidade da água do corpo ou, de forma equivalente, à emissão total gerada pelo grupamento de indústrias, o sistema funcionaria na verdade como um mecanismo de negociação interna de licenças intercambiáveis. Entretanto, esse mecanismo dispensaria a comercialização formal das mesmas, o que elimina a parte mais complexa e cara desse sistema, ficando o *consórcio* encarregado dessa **troca interna** entre as empresas. Acordos para que certas indústrias controlem mais e outras menos seriam possíveis dessa maneira; assim, mesmo que alguma espécie de licença fosse utilizada, a Feema não incorreria em custos administrativos. Por outro lado, o grupamento das empresas por bacias hidrográficas forma parte de uma estratégia em direção à formação de agências de bacia: a partir do momento em que o **consórcio** começasse a funcionar, as municipalidades e outros usuários da bacia poderiam ser incorporados, ampliando-se os objetivos do mesmo. Finalmente, no bojo dessa proposta foi incluída a idéia de disseminação de informações relativas ao desempenho individual das indústrias membro, classificando-as segundo uma escala de cores que retrataria tal desempenho. A reação inicial das indústrias foi positiva.

A iniciativa só foi possível porque a Feema pôde construir um clima de confiança e parceria com a Firjan, que prestou sua colaboração fazendo a coordenação e articulação com as indústrias. A proposta é bastante inovadora, distanciando-se do licenciamento¹⁷ e dos regulamentos pouco flexíveis, movendo-se na direção de um sistema baseado na parceria, capaz de se mostrar mais custo-efetivo e de gerar incentivos muito maiores ao cumprimento de metas negociadas, além de aliviar a carga de trabalho imposta às agências ambientais pelo modelo anterior.

O princípio da bolha. Como parte do programa de recuperação econômica do estado, a Secretaria de Indústria e Comércio está procurando atrair novas plantas industriais para o Rio de Janeiro. Dentre as empresas que vieram a se instalar no estado encontra-se uma indústria de vidro que considerou ainda alternativas locacionais nos estados vizinhos de São Paulo e Minas Gerais. Logo no início das negociações o presidente da Feema foi convocado para **explicar** por que os padrões de emissões no Rio eram mais rigorosos que os adotados nos Estados Unidos (país de origem da empresa). Depois de algumas análises, ficou claro que os padrões não eram na verdade comparáveis já que os Estados Unidos adotam o princípio da **melhor tecnologia disponível**,¹⁸ enquanto no Brasil são adotados padrões de emissão por tipo de indústria. Apesar de não existir um padrão nacional fixado pelo Conama, os três estados em questão adotam um mesmo padrão, que é ligeiramente menos restritivo que aquele adotado na Alemanha. A empresa não se mostrou satisfeita com o conteúdo das conversações em torno da obtenção da licença ambiental e a Feema logo começou a receber pressões da Secretaria de Indústria e Comércio e da própria Secretaria de Meio Ambiente. Como poderia o Rio perder essa oportunidade de investimento produtivo, envolvendo recursos da ordem de US\$120 milhões, por causa de um requisito de qualidade ambiental?

O cumprimento desse padrão requereria a instalação de um precipitador eletrostático que poderia custar menos de 0,5% do investimento total realizado para a implantação da indústria. O Secretário de Indústria e Comércio não se mostrou sensível a esses números: a Feema teria que gerar uma proposta alternativa. Estavam disponíveis assim as condições políticas, internas e externas ao governo, para se lançar a idéia de um novo conceito de gestão ambiental baseado no **princípio da bolha**.¹⁹ A seguir, o secretário de Meio Ambiente escreveu uma carta à indústria de vidro concordando com a instalação da mesma na localização pretendida, desde que: **a)** a empresa iniciasse imediatamente o monitoramento da qualidade do ar na região;²⁰ **b)** apresentasse um modelo de

¹⁷ O sistema introduz máxima flexibilidade dos instrumentos econômicos de gestão ambiental e permite até mesmo dispensar o licenciamento.

¹⁸ **Best available technology.**

¹⁹ Segundo este princípio, o órgão ambiental estabelece uma meta de qualidade para uma certa bacia aérea (bolha). O agregado das indústrias nela localizado tem que reduzir suas emissões podendo negociar entre si aquelas que irão controlar (e quanto), garantindo que as emissões totais não façam o padrão de qualidade ambiental estabelecido ser violado.

²⁰ Vale registrar que a localização pretendida constitui hoje a região do estado de maior incremento das atividades econômicas e na qual o monitoramento da qualidade do ar era feito de forma precária, até porque não havia o que justificasse uma preocupação a ponto de deslocar os escassos recursos da Feema para cobrir a mesma.

simulação dos efeitos de suas emissões sobre a qualidade do ar na região; **c)** se comprometesse com que os efeitos dessas emissões só poderiam fazer crescer as concentrações de poluentes até, no máximo, 80% dos padrões nacionais primários; **d)** ficasse acordado que a Feema poderia, a qualquer momento, impor requerimentos mais restritivos se a qualidade do ar se deteriorasse acima da marca de 80% do padrão nacional; e **c)** no caso de novas indústrias se instalarem na região o mesmo princípio seria aplicável, cabendo às empresas negociar seus respectivos níveis de controle, mantida a resultante das emissões totais em termos da qualidade do ar na bacia aérea; caso um acordo se mostrasse inviável, a Feema teria o direito de arbitrar os níveis de controle para cada unidade individualmente.

Esse sistema basicamente aplica o princípio da bolha num contexto curioso. O contexto é ainda mais curioso em relação à legislação existente, sendo que essa proposta representa um avanço na medida em que se distancia dos padrões de emissão, referindo-se a padrões de qualidade do ambiente. O sistema também se baseia num regime de parceria e compromissos mútuos entre a Feema e os poluidores potenciais. A decisão da empresa de se instalar no estado não teve certamente uma relação direta com esse fato que representou provavelmente um pequeno ponto de barganha dentro de um processo de negociação. Entretanto, do ponto de vista do setor ambiental, o episódio ofereceu a oportunidade de introduzir, na prática, um novo instrumento de gestão que até então só se conhecia em tese.

Mudando o sistema de licenciamento. Já foi mencionado que o instrumento básico de gestão ambiental no Rio de Janeiro — e, em verdade, em todo o país — é o licenciamento das atividades poluidoras. O sistema tem 20 anos de existência e apresenta certos desvios em relação à sua concepção original. Ele se transformou num processo burocrático, algumas vezes pontado de procedimentos ilícitos, no qual os investidores potenciais apresentam projetos detalhados para análise. Não existe mais a ênfase preventiva nos procedimentos de licenciamento na medida em que as licenças são acompanhadas de exigências genéricas e padronizadas, com um acompanhamento extremamente precário e um monitoramento restrito a alguns poucos parâmetros críticos de qualidade ambiental. Em outras palavras, a variável ambiental não faz parte de um projeto a não ser a partir do momento em que a licença ambiental vai ser requerida, o que transforma o sistema de licenciamento em apenas uma formalidade burocrática a ser vencida, favorecendo assim soluções de controle da poluição do tipo **end-of-pipe**. A situação é ainda pior quando se trata de projetos governamentais. Nesses casos há uma percepção (correta e clara) por parte da equipe da Feema de que tais projetos acabarão sendo implementados com ou sem a licença ambiental, uma vez que a capacidade de influir ou interromper as iniciativas governamentais é mínima. O Rio de Janeiro está — como de resto qualquer outro estado brasileiro — cheio de exemplos de projetos de governo que foram implementados sem licença ou com uma licença **extraída a fórceps**.

Apesar dessas condições, a Feema conseguiu fazer progressos em termos da incorporação da variável ambiental nos estágios iniciais de formulação de alguns

dos projetos promovidos pela nova administração estadual. Ao invés de dizer simplesmente sim ou não, a Feema começou a forçar sua participação na formulação dos projetos estratégicos do governo, indicando caminhos alternativos para lidar com as questões direta e indiretamente relacionadas ao meio ambiente. Nesse caso a Feema foi bem-sucedida: os últimos três maiores projetos governamentais — ampliação do Porto de Sepetiba e planejamento do processo de desenvolvimento da bacia drenante à Baía de mesmo nome, instalação do pólo gás-químico no município de Duque de Caxias e promoção da retomada do desenvolvimento industrial do Vale do Paraíba do Sul a partir da instalação da nova fábrica da Volkswagen em Resende — contaram com a participação da Fundação nos processos de negociação, incluída que foi na fase de definição da concepção básica dos projetos. No caso particular de Sepetiba, a Feema ficou encarregada, na condição de agência técnica da Sema, de preparar os termos de referência para a contratação de um plano de desenvolvimento sustentável para a região do litoral sul, que inclui, além da bacia da Baía de Sepetiba, a bacia da Baía da Ilha Grande.

Privatizações. O processo de privatização tem sido considerado pelo governo do Estado como uma estratégia em que todos ganham já que o desempenho econômico das empresas/serviços privatizados tende a ser melhorado, enquanto que o uso de energia e outros recursos tende a ser mais eficiente, gerando assim menos desperdício (e poluição). O Governo do Rio de Janeiro anunciou seu Programa Estadual de Desestatização (PED) como um dos seus três maiores projetos (junto com o PDBG e a expansão do metrô). O PED inclui a privatização de algumas empresas estatais e a concessão de vários serviços. O Programa está sendo financiado pelo Banco Mundial, o que garante que variáveis ambientais tenham lugar de destaque. É importante enfatizar que sem o envolvimento do Banco provavelmente seria impossível para a Feema, ou mesmo para a Sema, incluir as questões ambientais desde as etapas iniciais desse processo, particularmente no que se refere à solução a ser dada ao passivo ambiental dessas empresas.

Já foram realizadas licitações visando à contratação de empresas para realizar a avaliação e auditoria das companhias estaduais de energia elétrica (CERJ) e do gás (CEG). Ambos os casos incluem a obrigação de avaliar o passivo ambiental dessas empresas. Essas contratações significam passos adiante do governo em matéria ambiental. Esse modelo deverá ser seguido nos demais processos de privatização ou concessão das empresas estatais estaduais.

Adicionalmente a essas licitações, o governo está também estabelecendo uma entidade reguladora de serviços públicos, especialmente de infra-estrutura. O modelo adotado inclui uma entidade única com comissões independentes para tratar de transporte, energia e água-esgoto. O governo decidiu também criar uma entidade especializada para regulamentar as questões ambientais relacionadas aos serviços privatizados. Essa última iniciativa é um tanto curiosa dado o fato de que parte das atribuições dessa entidade coincide com as da Sema. Talvez seja politicamente positivo ter uma entidade separada para regular questões ambientais

vinculadas às privatizações porque, de outra maneira, uma entidade reguladora única poderia se impor ou simplesmente ignorar as normas estabelecidas pela Sema. Entretanto, do ponto de vista estritamente técnico, parece haver uma clara duplicação de atribuições, o que garante a permanência, embora em outro patamar, de um foco potencial de conflitos.

O Rio de Janeiro tem um caso mais antigo de privatização bem-sucedida, a qual data do período da administração anterior. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) é a segunda maior siderúrgica do Brasil, tendo sido considerada por um longo período o maior poluidor do Estado do Rio. Enquanto foi uma empresa estatal,²¹ a CSN descumpriu a legislação ou qualquer dos acordos individuais firmado com a Feema. Depois de privatizada, os novos controladores aproximaram-se da Fundação, do governo municipal e de algumas ONGs visando a um acordo em torno de um programa de recuperação ambiental. O acordo firmado incluía 286 itens dos quais 214 já foram cumpridos, a um custo de US\$21 milhões. Outros US\$60 milhões serão investidos nos próximos quatro anos. Várias metas foram alcançadas antes do previsto, tendo o programa sido monitorado de perto por todas as partes envolvidas. Embora não se trabalhe num contexto isento de problemas, os resultados gerais obtidos têm sido extremamente positivos, não podendo hoje a CSN ser encarada como uma fonte de poluição fora do controle.

Descentralização da gestão ambiental. Parte da estratégia de transformação da Feema numa agência de segunda linha inclui a descentralização. Descentralização é diferente de estabelecer parcerias, quando várias instituições passam a trabalhar coordenadamente, cooperando cada uma delas para atingir um objetivo comum. Descentralizar significa repassar atribuições e poder de decisão para outros agentes, particularmente, no caso da Feema, para a administração municipal. Dentro do atual formato do sistema de licenciamento, a instalação e operação de quase todos os tipos de atividades requerem uma licença ambiental, o que inclui postos de gasolina, lavanderias, padarias, oficinas mecânicas e outras. Sendo assim, torna-se absolutamente crucial para a Feema — e qualquer outra agência estadual de controle ambiental — dividir com os governos locais as tarefas a realizar, transferindo para os mesmos a responsabilidade do controle daquelas atividades cujo impacto esteja restrito ao âmbito local. O problema é que um bom número de municipalidades não está preparado para absorver essas responsabilidades; a ampla maioria dos governos locais não dispõe de agências ambientais e, mesmo quando existem, observa-se uma carência muito grande de equipes técnicas capacitadas, procedimentos padronizados e infra-estrutura compatível.

No caso do Rio de Janeiro, a Feema iniciou o estabelecimento de acordos de trabalho com quatro municípios (Rio de Janeiro, Petrópolis, Volta Redonda e Niterói). Em relação às demais a Feema teria de começar pelo fornecimento de assistência técnica, o que dependeria do fortalecimento da capacidade da própria

²¹ A CSN era uma empresa do governo federal, mas a experiência descrita se aplica a outras empresas estatais de quaisquer níveis de governo.

Fundação, só possível de se concretizar no médio prazo. Há que se registrar, contudo, dois fatores que dificultam o encaminhamento desses acordos: **a)** por um lado, parte da equipe da Feema considera que nesse repasse de atribuições ocorre perda de **espaço político**, o que acaba por criar, na figura do município, um falso inimigo; **b)** por outro, ocorreu, em alguns casos, da parte das novas agências municipais, uma certa precipitação na intenção de **mostrar serviço**, o que provocou **desgastes** nas comunicações entre as duas partes.

Combinando o uso do poder de polícia e de instrumentos de incentivo no caso de um acidente ecológico. A Indústria Ingá é uma produtora de zinco localizada às margens da Baía de Sepetiba que vem lançando descargas na mesma há pelo menos 30 anos. Ao longo desse período, a Feema intimou inúmeras vezes a indústria a instalar uma planta de tratamento de efluentes e melhorar os procedimentos de disposição dos rejeitos perigosos. A Ingá havia concluído o processo de licenciamento para a construção e operação de um aterro industrial; enquanto esse projeto não se concretiza, os rejeitos perigosos vêm sendo dispostos num tanque de acumulação considerado precário. Durante as fortes chuvas (centenárias) de fevereiro de 1996, esse tanque de acumulação extravasou em três pontos, carreando alguma contaminação em direção à Baía de Sepetiba. Em função do grande volume de água, os efluentes resultaram também diluídos, dando lugar assim a um impacto não muito significativo sobre o corpo d'água. Ademais, a Baía já apresentava um nível de contaminação por metais pesados bastante elevado.

A imprensa, algumas poucas ONGs mais agressivas e o governo do município de Itaguaí pressionaram intensamente a Feema no sentido de que a Ingá fosse fechada. Como já mencionado, a indústria é efetivamente conhecida como uma poluidora recalcitrante, sempre difícil de se lidar, o que significava que, internamente à Feema, também havia muita pressão em favor de uma atitude mais drástica. Entretanto, o fechamento dessa indústria talvez fosse justificável no passado; hoje em dia, a Ingá produz perto da terça parte da produção nacional de zinco, gera mais de 500 empregos e, fundamental, dispõe de soluções tecnológicas para seus problemas. Por que a Feema não deveria aproveitar o momento para negociar uma solução para o conjunto de problemas da indústria? Assim, foram acordados um conjunto de medidas de controle bastante restritivo, um cronograma para aumentar a capacidade da planta de tratamento de efluentes, o aumento da segurança do tanque de acumulação precário e a aceleração da instalação do aterro industrial para onde passarão a ser transferidos os rejeitos produzidos pela indústria. A Feema mostrou desta forma seu interesse de ajudar, ao mesmo tempo em que acompanhava de perto o cumprimento do rigoroso cronograma acordado. Essa foi uma história bem-sucedida, pelo menos quando da ocorrência do episódio; atendido o acidente, fez-se a negociação combinando o uso do poder de polícia com a vontade de incentivar a recuperação da indústria. Apesar do processo ter exigido um esforço extremo de uma instituição já estressada, o modelo deveria ser repetido sempre e onde fosse possível.

5 - BALANÇO DOS RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS

A Feema experimenta hoje uma deterioração institucional dramática e sem precedentes desde que foi criada há 20 anos. Se a administração estadual anterior não atribuiu ao setor qualquer prioridade, a presente tampouco tem sido capaz de reverter essa tendência declinante. A tarefa da nova administração da Feema era a de revitalizar a instituição, recuperando seu passado de excelência técnica e dando a ela um formato mais moderno.

De forma a alcançar esses objetivos, a nova administração teve de fazer escolhas, particularmente quanto a focar mais intensamente o fortalecimento da rotina preexistente ou a transformação gradual da Feema em uma instituição de segunda linha. O dilema entre responder a demandas rotineiras de curto prazo e, de outro lado, focar simultaneamente estratégias de longo prazo é fato comum nesses casos. O balanço possível só pode ser definido à luz das condições institucionais específicas com que se lida. No caso da Feema ambas as estratégias foram adotadas simultaneamente, administrando-se a situação com a sensibilidade possível.

5.1 - Principais Barreiras a uma Gestão Bem-Sucedida

Viabilizar as estratégias acima propostas é difícil sob quaisquer circunstâncias, mais especialmente quando as condições institucionais são tão débeis. Três vetores fundamentais inviabilizam avanços mais significativos na gestão ambiental do estado, tendo sido vividos intensamente pela administração: **a)** falta de suporte político; **b)** debilidade institucional; e **c)** instrumentos de gestão limitados. Para alcançar os objetivos propostos para o setor, este era um ponto de partida extremamente difícil.

Falta de suporte político. Para viabilizar o salto de qualidade proposto para a (ou esperado da) Feema, seria essencial a solução pelo menos parcial de certas questões-chave como salários, infra-estrutura de informação, disponibilidade de veículos em boas condições de uso, equipamentos e material de consumo de monitoramento e laboratório, dentre outros. **A tentativa da Feema de encaminhar soluções para essas questões foi frustrada pela falta de suporte por parte da Sema e de sua total incapacidade de articulação política junto aos outros setores da alta administração estadual.** Isto implicava **a)** falta de informação e sensibilidade do núcleo decisório do governo em relação às prioridades e necessidades básicas do setor; **b)** fraca articulação com o setor privado e ONGs, que poderiam pressionar em favor das mudanças necessárias; e **c)** tímida aproximação em relação às municipalidades, que poderiam atuar como aliados visando à melhoria das condições do setor. Ainda assim a Feema logrou dar importantes passos para reverter estes problemas. A parceria com a Firjan é um esforço extremamente promissor que deve ser levado adiante. Quanto às municipalidades, ONGs e sociedade civil, a Feema precisa trabalhar mais próximo

a elas de forma que, no interesse do conjunto, gere-se uma pressão no sentido de maior suporte e eficiência do setor.

Debilidade institucional. Com salários declinantes, infra-estrutura física depreciada e obsoleta, moral da equipe totalmente desgastado, restrições orçamentárias paralisantes e desatualização profissional do corpo técnico, era praticamente impossível desenvolver um trabalho de boa qualidade. As duas maiores fontes de recursos externos — o Fecam e o PDBG — não forneceram, pelas diferentes razões descritas, os recursos que delas se esperavam durante o período em que essa equipe esteve à frente da Feema. Os orçamentos aprovados para o mesmo período só tiveram uma pequena semelhança com os recursos efetivamente transferidos para a Feema e o ritmo das liberações não acompanhava as necessidades ligadas às rotinas desenvolvidas ou às emergências típicas do setor.

A limitada capacidade gerencial da Feema representava outro ponto de estrangulamento vital. A despeito da nova administração ter parcialmente “limpado” a imagem da instituição e de ter tido algumas idéias inovadoras, isto de longe não foi suficiente. Em função do esvaziamento de bons quadros, que há muito haviam migrado para o setor privado e outros órgãos públicos, alguns postos-chave foram ocupados por técnicos competentes mas sem a formação gerencial necessária. A capacidade de coordenação e controle dos fluxos internos à instituição foi assim muito afetada. Independentemente dessas dificuldades internas, as demandas do próprio governo (em especial as da Sema) insistiam em questões pouco prioritárias, levando a situação muitas vezes a extremos insuportáveis.

Outro fator da maior importância era a **ausência de um bom sistema de informações**. A precariedade do acervo de dados/conhecimento da instituição funcionou como um limitador para a elaboração de análises mais precisas que dessem lugar a propostas de mudança de estratégias de controle. Por exemplo, os trabalhos desenvolvidos pelo Departamento de Controle Ambiental junto às indústrias tinham (tradicionalmente) um mínimo de coordenação com o trabalho de monitoramento realizado pelo Departamento de Planejamento Ambiental, mas raramente ocorrendo uma análise cruzada das respectivas bases de dados e outras informações. O nível precário de informatização da instituição funcionou como fator de perpetuação desse isolamento histórico dos dois departamentos. Um exemplo de uma conseqüência crítica de uma base de dados pobre pode ser o problema da poluição atmosférica por ozônio na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; apesar de evidências meteorológicas, visuais e de julgamentos feitos por especialistas de que podem estar ocorrendo problemas significativos ao longo de anos, especialmente nos períodos de inverno, não existem dados produzidos de forma sistemática ou casual para dar suporte à hipótese. Milhões de pessoas podem estar sendo expostas a níveis elevados de contaminação e não há possibilidade de definir uma estratégia de controle efetiva. Somente em 1996 a Feema conseguiu contratar um consultor para fazer uma revisão geral do seus sistemas de informações. Entretanto, sua capacidade de gerar dados básicos

(como, por exemplo, na área de poluição do ar) continua dependendo de uma rede de monitoramento obsoleta e incompleta e sempre fora das prioridades de investimento por parte do governo.

Instrumentos de gestão limitados. Os instrumentos de gestão ambiental no Brasil baseiam-se ainda fundamentalmente na ação fiscalizadora e policial das agências estaduais de meio ambiente e muito pouco em incentivos econômicos que complementem estes sistemas de comando e controle. O fato de o principal instrumento ser ainda o licenciamento ambiental é prova inequívoca da incapacidade de se introduzirem novos instrumentos. Com a falta de treinamento e atualização técnica dos funcionários, há mesmo resistência de se introduzirem novos instrumentos, praticados com muito maior eficiência em outros países, com menos experiência que o Brasil no trato da questão ambiental. Modelos de estudos de impacto ambiental repetidos, licenças e pareceres técnicos burocráticos, completa ausência de diálogo com os agentes poluidores, falta de clareza e transparência de decisões, falta de articulação com outros setores estatais, inclusive de outros níveis de governo, são algumas das inúmeras limitações existentes.

5.2 - Principais Ações para Superar as Barreiras Existentes

A capacidade da Feema para lidar com os três vetores apontados acima era distinta. Ainda que, como mencionado, ela tivesse feito algumas aproximações bem-sucedidas junto ao núcleo central de poder do Estado no sentido de informar e sensibilizar sobre as questões ambientais, de se fazer presente no processo de planejamento e não apenas no de agente policial de controle, os resultados foram limitados. Esta era tarefa primordial da Sema, responsável pela articulação política, mas que se mostrava um quase absoluto fracasso. Sem o devido suporte político, evidentemente tudo o mais ficava difícil — recursos minimamente adequados, motivação para o corpo técnico, articulação com outros agentes, coordenação com outros órgãos de governo.

Quanto aos outros dois vetores sob controle mais direto da Feema — instrumentos e capacidade institucional — logrou-se em parte renovar e introduzir novos instrumentos de gestão, visando tanto atacar os problemas de curto prazo (rotinas básicas) como atingir metas de médio e longo prazos (transformação na direção de uma agência de segunda linha). Em várias ocasiões foi possível perceber que a estratégia adotada funcionou bem ou, pelo menos, prometia resultados positivos. **A aproximação em relação à Federação das Indústrias pareceu ser a mais promissora das políticas iniciadas por essa administração.** Uma vez que essa iniciativa requer menor envolvimento por parte do governo, as chances são de que esse novo sistema possa ser bem-sucedido se a nova administração der seguimento à cooperação iniciada. Entretanto, é de se esperar que internamente à Feema surja alguma resistência na medida em que é admissível que a transformação de papéis seja percebida pela equipe como perda do controle individual sobre as indústrias e sobre o total de emissões por elas geradas. **A introdução do princípio da bolha**

é, **nessa linha, também uma iniciativa promissora**, que vai também depender da nova administração da Feema para ter continuidade. Em ambos os casos, o diálogo com o setor produtivo (poluidor) é fundamental.

A revisão do sistema de licenciamento deveria ter continuidade e demandará tempo. Na verdade o problema não está nos procedimentos de licenciamento, mas sim no fato de que a licença ambiental se transformou no mais importante (quase único) instrumento de gestão ambiental. Essa idéia vem sendo superada e o uso de novos e importantes instrumentos tem de ser introduzido paralelamente. **A descentralização de algumas competências não foi possível nesse período** por deficiências tanto da Feema (que não estava em condições de dar o suporte técnico necessário) como das suas agências regionais e dos municípios (na sua maioria ainda despreparadas para assumir papéis no curto prazo).

Quanto à parte institucional, a administração não teve tempo suficiente para introduzir ou implementar várias estratégias. Apesar de muitas vezes claras, as prioridades não chegaram a ser alcançadas pelo fato da necessária infra-estrutura inexistir. A proposta de transformar a Feema numa agência de segundo nível não decolou pois veio atrelada ao Programa de Reforma do Estado, que terminou por sair completamente da agenda do governo. Por mais avançadas que estivessem as propostas, não houve como levá-los adiante nem no âmbito da própria SEMA. No curto prazo, de qualquer forma, **a Feema precisa de uma profunda revisão do ponto de vista de Organização e Métodos** de forma a viabilizar sua revitalização e as mudanças consideradas necessárias. As parcerias com outros agentes tendem a ocupar posição de destaque no futuro, devendo-se entretanto estar atentos para o entendimento do papel que cumprem as parcerias e quem deve ser parceiro da Feema.

5.3 - Oportunidades Perdidas

À administração nunca faltou clareza quanto a prioridades: não há dúvida de que a Baía de Guanabara, e a de Sepetiba, o Rio Paraíba do Sul, a poluição do ar, a descentralização e o uso de instrumentos econômicos compõem o topo da agenda para o presente. No entanto, cabe a pergunta que ajudaria a sumariar as lições aprendidas: o que faria a administração diferente caso tivesse que começar novamente sob as mesmas condições? A resposta seria rever três ações principais:

a) insistir em prioridades e em um plano de trabalho com a Sema (isto é, fazer menos, mas de forma sustentável). Apesar da incapacidade da Sema de estabelecer um plano de trabalho claro para cada uma de suas agências vinculadas, a Feema deveria insistir neste ponto. A falta de uma agenda bem definida permitiu que fossem feitas demandas de trabalhos não-prioritários, sobrecarregando a debilitada instituição em níveis insuportáveis;

b) melhorar as operações e a administração da Feema. A Feema está totalmente desatualizada em administração institucional, procedimentos

operacionais, fluxo de informações e práticas gerenciais. Parte do pobre desempenho da agência poderia ser superada melhorando algumas destas deficiências administrativas. Estando prevista uma consultoria de O&M para ser financiada pelo PDBG, um esforço muito maior deveria ter sido feito para realizar este trabalho imediatamente; e

c) trabalhar ainda mais próximo às indústrias e fazê-las pressionar por melhores condições. Ao contrário do pensamento usual, os agentes regulados nem sempre desejam instituições fracas de modo a evitar o cumprimento de normas legais: em geral, elas desejam uma agência bem preparada que seja consistente e flexível com suas normas e ágil e eficiente em responder e prestar serviços, notadamente de assistência técnica. As parcerias com o setor privado deveriam ser fortalecidas para ajudar a pressionar e fazer o governo ver a necessidade de melhorar a capacidade institucional do setor ambiental.

5.4 - Sumário das Principais Lições

Para resumir as mais importantes lições vivenciadas nesse período na Feema, mas que podem eventualmente ser generalizadas, os elementos mais críticos, tendo em vista a melhoria de desempenho da instituição, são:

a) Elevado moral da equipe. É absurdo pagar-se uma gratificação uniforme de 70% a todos os funcionários indistintamente. Com o mesmo total, introduzindo-se critérios de avaliação de desempenho poder-se-ia fazer justiça e elevar o moral. Melhorias das condições físicas e transferência regular de recursos operacionais também ajudariam na mesma direção.

b) Respaldo político. Alianças com a sociedade civil, municipalidades, indústrias e ONGs são todas importantes como condição para se obter o respaldo político necessário. Fazer **lobby** dentro do governo é também crucial para se assegurar a coordenação de suas ações. Entretanto, atenção especial deve ser dada ao conjunto de prioridades e políticas praticadas pelo governo. O setor ambiental necessita de maior atenção, mesmo não se situando no topo da agenda do governo.

c) Recursos suficientes e pontuais. Mesmo não sendo uma prioridade absoluta, o orçamento deve ser negociado diretamente entre o setor de planejamento e o de meio ambiente. A transferência de recursos também precisa ser mais sistemática e a execução orçamentária mais descentralizada. A Sema precisa urgentemente utilizar os recursos do Fecam e de forma muito mais generosa para com o próprio setor. A eliminação de qualquer entrave à execução do PDBG deve constituir prioridade para todas as partes. Os recursos devem ser alocados às prioridades negociadas e acertadas em conjunto com o Sema.

d) Uso de estratégias combinadas. Estratégias de médio e longo prazos têm de ser desenvolvidas em paralelo ao fortalecimento de rotinas básicas. Limitar os esforços à revitalização dessas rotinas significará a impossibilidade de se

introduzirem novos instrumentos, políticas e incentivos. Isso requer criatividade e capacidade de inovar, assim como a superação de resistências naturais e inércia resultante da atual situação precária da instituição. Especial atenção deverá ser dada às mudanças a serem introduzidas na legislação e outras regulamentações existentes. Inegavelmente, estes câmbios para fortalecer a instituição demandarão tempo.