São Paulo
2018

Lucas Porto
Sergio Mendes

PROJETO DE INTERVENÇÃO
Plano de disseminação das mudanças aplicadas no licenciamento ambiental estadual para os municípios do Estado do Rio de Janeiro

Projeto de intervenção apresentado ao Programa Master em Liderança e Gestão Pública, do Centro de Liderança Pública, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Liderança e Gestão Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Gabriela S. Lotta

Resumo

Este trabalho tem como objetivo delimitar um conjunto de ações, sintetizadas a partir de uma experiência prévia, que visam apoiar os municípios do Estado do Rio de Janeiro a melhorarem o desempenho no que tange a função estatal de licenciamento ambiental. A estrutura está dividida em três partes, sendo a primeira um olhar mais teórico sobre conceitos chave para implementação de políticas, seguida por uma apresentação da experiência original e identificação dos desafios municipais e, por fim, uma indicação de uma árvore de ações referências para a melhoria do licenciamento municipal.

Palavras-chave: licenciamento ambiental, implementação de políticas públicas, municípios cariocas, Estado do Rio de Janeiro.

Sumário

Introdução **5**
Parte I - Uma visão sobre a literatura **10**
Parte II - O Programa Rio+ Sustentável: os aprendizados do passado e os desafios do futuro **14**
O instrumento de licenciamento ambiental no Brasil e no estado do Rio de Janeiro como forma de controle das atividades poluidoras e como instrumento do desenvolvimento sustentável 14
Política Nacional do Meio Ambiente 15
Sistema Nacional do Meio Ambiente 15
Licenciamento Ambiental 16
Licença Ambiental 17
Os desafios do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro: um cenário de 2015 24
O Programa Rio+ Sustentável: uma tentativa de solução 25
Frente 1: Gestão do Meio Ambiente por Resultado – acompanhamento do Processo Administrativo Digital 30
Frente 1: Gestão do Meio Ambiente por Resultado – implementação do Novo Portal do Licenciamento – App do Licenciamento 32
Frente 2: Redesenho de Processos – o processo de licenciamento e pós licença 37
Frente 3: Reestruturação Organizacional e Desenvolvimento de Lideranças – criação da Diretoria de Gente e Gestão 39
Frente 3: Reestruturação Organizacional e Desenvolvimento de Lideranças – criação da Diretoria de Pós-licença 40
Resultados Rio+ Sustentável 41
Os aprendizados da implementação do Programa e os seus limites 42
Distribuição e repartição de competências entre os entes federativos para a proteção do meio ambiente 57
Mapa de desafios do licenciamento municipal 65
Parte III - Uma agenda de mudanças: árvore de decisões **66**
Considerações finais **68**
Referências **70**
Anexos **71**

Índice de Figura e Tabelas

Figure 1 – Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama..... 16
Figure 2 – Principais legislações federais e do estado do Rio de Janeiro no que tange ao licenciamento ambiental..... 23
Figure 3 – Passos do requerimento da licença 33
Figure 4 - Modelo de Viabilização do Programa..... 50
Figure 5 – Classificação Resolução 42 63
Figure 6 - Mapa de Desafios Licenciamento Municipal 65

Tabela 1 - Quadro Resumo do Programa Rio+ Sustentável: Desafios e Soluções do Licenciamento Ambiental do estado do Rio de Janeiro..... 30
Tabela 2 - Eventos chave - App licenciamento estadual..... 37

Introdução

As políticas de proteção e desenvolvimento ambiental vêm ganhando cada vez mais relevância e atenção tanto da gestão pública quanto da sociedade como um todo, dados os riscos de desestabilização do meio ambiente e da ameaça à própria manutenção da vida humana. Ao mesmo tempo, as discussões sobre desenvolvimento econômico colocam a necessidade de construção de iniciativas e empreendimentos que promovam o crescimento e desenvolvimento de um determinado território. É mister que haja crescimento e desenvolvimento econômico frente às necessidades e problemas sociais vivenciados atualmente.

É no seio deste paradoxo entre crescimento econômico de um lado, e preservação e desenvolvimento ambiental do outro, que o Estado assume uma função primordial de regulação das atividades econômicas frente à sustentabilidade ambiental necessária para a manutenção da vida e do próprio planeta Terra. Nesse sentido, o Estado brasileiro operacionaliza esta responsabilidade por meio do instrumento do Licenciamento Ambiental. O licenciamento faz parte do SISNAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente, e é o principal instrumento público de garantia do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. De acordo com os escritos normativos:

> O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.
>
> A Licença Ambiental é ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.[1]

Apesar da relevância e importância desta atividade regulamentadora para a promoção do desenvolvimento sustentável de longo prazo, expressa através

[1] Resolução Conama Nº 237, de 19 de dezembro de 1997

do licenciamento, a máquina governamental brasileira não atingiu ainda a eficiência e efetividade desta função. Um exemplo deste problema pode ser encontrado no Estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre as barreiras da burocracia ambiental no setor elétrico[2]. Este revela que a usina hidrelétrica de Santo Antônio (Rio Madeira) levou 770 dias para obter a emissão da Licença Prévia (LP), 182 dias para a Licença de Instalação (LI) e 75 dias para a Licença de Operação (LO). Na prática, houve uma duplicação dos prazos em relação aos prazos legais. Da mesma forma, no setor portuário, a demora no processo de licenciamento ambiental vem sendo apontada como um dos principais problemas no atraso das obras[3]. A CNI constata, ainda, que a média de tempo para se obter uma Licença Ambiental, para empreendimentos hidrelétricos licenciados pelo Ibama, é de 34 meses[4]. Os tempos de licenciamento nos estados são ainda mais desfavoráveis. De acordo com a pesquisa realizada em 2013 pela CNI, juntamente às 27 Federações das Indústrias dos Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de identificar os principais problemas relacionados ao licenciamento ambiental, o tempo médio para obtenção de cada licença é bastante variável de estado para estado – levando em média 28 meses - podendo chegar a até sete anos, o que é incompatível com os custos de oportunidade da maioria dos investimentos.

No Estado do Rio de Janeiro, esta realidade não era diferente: um diagnóstico, realizado em 2015, apontou que mais de 15 mil licenças ambientais estavam paradas na burocracia estadual e o tempo médio de emissão deste mesmo documento extrapolava o prazo legal em 240 dias. Ou seja, na aplicação do instrumento da Licença Ambiental, o INEA não vinha atendendo a um dos mais importantes princípios da Administração Pública que é o Princípio da Eficiência, da forma como foi consignado no caput do art. 37 da CF/88. O INEA falhava por não conseguir garantir a todos o "…direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade

[2] Ver estudo da CNI, denominado "As Barreiras da Burocracia: o Setor Elétrico", publicado em 2015
[3] Ver estudo da CNI, denominado "As Barreiras da Burocracia: o Setor Portuário", publicado em 2016
[4] Ver o estudo "Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental", resultado do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico – FMASE, publicado em 2015

de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.", conforme determina o art. 225 da CF/88. Tudo isso vinha propiciando a atuação recorrente do Ministério Público, cuja média de autuação do órgão ambiental se exemplifica com cerca de 200 ofícios por mês encaminhados pelo MP Estadual do Rio de Janeiro ao INEA, e mais da metade destes referentes a licenças ambientais.[5]

Diante disso, foi implementado, a partir de junho de 2015, o Programa Rio+ Sustentável, cujo objetivo foi reestruturar o processo de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro. A meta estipulada no Programa era eliminar todo o passivo de processos de licenciamento e emitir as licenças dentro do prazo legal de 180 dias até o final de 2018. Para conseguir atingir esse objetivo, dentre as ações implementadas, destacam-se o redesenho do processo de licenciamento; aprovação de normas de simplificação do processo; reestruturação organizacional com a criação de uma diretoria de pós-licença, criação de um modelo de gestão de metas e acompanhamento; implantação do processo administrativo digital e implantação do aplicativo do licenciamento ambiental. O Programa conseguiu ser implantado e, apesar de ter alcançando parcialmente as metas estabelecidas, significou um grande avanço na eficiência da máquina pública e sobretudo na construção das capacidades do órgão público. Hoje, o órgão conseguiu apresentar uma redução de 60 dias no tempo de análise das licenças e de 70% do passivo inventariado

Apesar destes resultados, o licenciamento ambiental nos Estados só apresentará a eficiência e efetividade total na medida que os entes federativos se articularem tanto na busca de soluções conjuntas quanto na articulação de regras e de gestão. A Constituição Federal, Leis e normas infralegais abriram a possibilidade de descentralização do licenciamento, passando da esfera estadual para a municipal a responsabilidade sobre a regulação de algumas atividades. Se a máquina pública estadual não garante, em sua totalidade, o cumprimento da proteção do meio ambiente nos termos aqui tratados, o cenário municipal é ainda mais preocupante. Diante do pacto federativo vigente, o

[5] Fonte Ouvidoria INEA 2018

licenciamento é mais uma função estatal à cargo de muitas municipalidades que não possuem a capacidade institucional e financeira para executar esta política pública da maneira como se é esperado. Diversos desafios amarram a efetividade do licenciamento municipal a um nível ainda débil em relação ao ideal, como: erros de processo especialmente no que concerne o modelo de enquadramento das licenças e padrões de documentos básicos; ausência ou dificuldade de comunicação entre os atores governamentais envolvidos no processo; desatualização do arcabouço legal; fragilidade dos instrumentos de gestão para resultados e de gestão territorial; dificuldade com a estrutura do corpo burocrático municipal, entre outros.

A partir deste quadro, viu-se a oportunidade de disseminação do conhecimento adquirido das soluções implementadas no âmbito estadual para os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, a realidade apresenta tanto o problema – dificuldades dos municípios em executar de maneira efetiva e eficiente o processo de licenciamento ambiental - como uma possibilidade de solução – soluções implementadas a partir do Programa Rio+ Sustentável. Quando observamos, entretanto, processos de implementação de reformas e disseminação de políticas públicas, há lacunas profundas que devem ser tratadas para que os objetivos estabelecidos das próprias mudanças sejam atingidos. Nesse sentido, a maior lacuna observada quando estreitamos o olhar nos processos de implementação de mudanças no setor público é como estas são geridas. Isto é, na ocasião de propostas de mudanças - sejam elas de qualquer tipo, conteúdo e magnitude - a forma de gestão deste processo ainda não atingiu a maturidade necessária para aumentar a taxa de efetividade das mesmas. Este cenário se torna ainda mais relevante tratando-se de difusão de políticas, pois como já apontado por Dolowitz e Marsh, o processo da difusão é determinante para o sucesso de uma política. Por isso, não se pode pretender disseminar uma política pública se as variáveis de gestão da implementação da mesma não estiverem bem estabelecidas e estruturadas de uma maneira sistêmica. O objetivo geral deste trabalho, portanto, é apontar as variáveis essenciais que viabilizem a disseminação das soluções implementadas através do Programa Rio+ Sustentável para os municípios do Estado do Rio de Janeiro. A partir deste objetivo, a presente análise também se preocupa em contribuir para o preenchimento de

lacunas na literatura sobre processos de reformas no setor público, procurando associar a literatura de gestão de mudanças organizacionais e implementação de política pública.

Em termos metodológicos, o presente estudo se baseará em três estratégias de identificação de informações: uma revisão da literatura acadêmica sobre os temas relevantes para o objetivo aqui declarado, a investigação dos aprendizados obtidos na implementação do Programa Rio+ Sustentável, por parte dos autores deste trabalho que também foram agentes protagonistas na implementação do Programa, e a análise de entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores dos órgãos municipais de meio ambiente de diferentes localidades do estado do Rio de Janeiro e com funcionalidades distintas. Toda pesquisa foi executada procurando compreender as variáveis independentes mais importantes que influenciam o processo e o resultado esperado das mudanças propostas.

No que tange à estrutura, para atingir o objetivo proposto, além desta introdução e das considerações finais, o trabalho se divide em três partes. Na primeira é apresentada uma revisão da literatura, considerando os estudos de mudanças organizacionais como também aqueles de implementação e difusão de políticas públicas. A segunda seção expõe o processo e principais aprendizados da implementação do Programa Rio+ na esfera estadual e também o mapa de desafios do Licenciamento a partir do contexto municipal. Destaca-se que muitos aspectos que serão trazidos como aprendizados já são tratados pela literatura consolidada, por isso o primeiro capítulo não é exaustivo uma vez que foi valorizada a apresentação destes tópicos enquanto aprendizado prático dos autores, ficando para a primeira seção apenas conceitos que extrapolam essa visão retrospectiva da implementação do Programa e que contribuem para a última parte do trabalho. Por fim, o terceiro capítulo dedica-se à consolidação e proposição dos elementos essenciais para a aplicação das mudanças ao licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio de Janeiro.

Parte I - Uma visão sobre a literatura

A implementação de política pública é um amplo domínio de estudo cuja evolução em termos de referências, ideias e conexões com outros temas vem sendo ampliada de maneira significativa. A importância e proeminência dos estudos deste campo decorrem da análise acertada de especialistas e praticantes de que o processo de colocar uma ideia ou projeto de governo em prática é o momento em que as maiores falhas que comprometem o resultado final esperado podem acontecer. Isto é, como indicado por O'Toole (2000 apud Hill e Hupe, 2002): "What happens between the establishment of policy and its impact in the world of action?". Além disso, as mudanças sociais observadas especialmente a partir dos anos 2000 empurram as atividades de governo para serem diferentes do que já foram, de maneira que ampliam a função de governança como apontam Hill e Hupe (2002) e, por isso, impactam a forma como a máquina pública se articula e funciona para entregar os resultados pretendidos de uma política. Muitos têm sido, ao longo desta trajetória, os objetos de discussão e pesquisa do campo. Dentre os mais tradicionais, destacam-se a relação entre implementação e formulação de política pública, a relação entre os atores de cada etapa do processo e seus respectivos poder de influência sobre o outro e a análise de processos *bottom-up* e *top-down* e o equilíbrio entre eles.

O mais importante a ser apontado, a partir dos estudos clássicos de implementação, para os objetivos traçados neste estudo é considerar que a implementação de política pública não acontece em um ambiente neutro. Melhor dizendo, toda implementação segue minimamente um direcionamento que em sua maioria das vezes é composto por identificação de um problema e/ou demanda social, um princípio norteador, premissas básicas, objetivos e resultados esperados. Isso implica que o processo de implementação está dentro de uma agenda de governo, legitimada – ao menos no âmbito de pesquisa deste trabalho - por um sistema democrático. Isso implica também dizer que as etapas do ciclo de políticas públicas são para além de complementares, sinérgicas ou ainda como uma teia e/ou árvore de decisões, de acordo com Easton (1953). Como bem descreve Aderson (1975 apud Hill e Hupe, 2002), "[P]olicy is made as it is

being administered and administered as it is being made". Importante também reforçar um conceito lapidado e único de implementação para que fiquem claras as pretensões e limites deste trabalho. Segundo Mazmanian and Sabatier (1983 apud Hill e Hupe, 2002), "Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions." Esta base da literatura de implementação de políticas públicas é fundamental para entendermos os processos de reformas na administração pública, uma vez que toda reforma deverá passar pelo processo de implementação e, mais do que isso, toda reforma se bem pensada deverá ser desenhada a partir de um modelo, ou melhor, estratégia de implementação. Se resumirmos os fatores importantes apontados pela literatura de implementação e reformas, podemos destacar os principais elementos como: fatores de contexto – capacidades locais, agenda de governo, resistência e capacidade de influência de indivíduos -, clareza de direcionamentos da política e de regras do jogo e estrutura institucional. Estes fatores, quando combinados, determinam as estratégias de implementação e de reformas. Dependendo da combinação, poderíamos apresentar de forma genérica: reformas disruptivas e incrementais, com diversas subclassificações dos tipos de implementação – administrativa, experimental, política e simbólica, em camadas, por desvios, deslocamento e substituição e conversão - em contextos multiníveis (entre diversos níveis hierárquicos) e/ou multicamadas (entre diversas camadas federativa de organizações).

Para além dos apontamentos das boas práticas e os fatores de insucesso de reformas, uma atenção especial deve ser dada a uma forma específica de implementar mudanças: a aplicação do conhecimento e soluções já testadas em localidades distintas. Esse é o processo de disseminação de políticas públicas. Ambos campos de estudos são demasiadamente complementares e sinérgicos, apesar de se aproximarem efetivamente na literatura atual apenas a partir do conceito de isomorfia. Ou seja, quando organizações que possuem a intenção de promover mudanças simplesmente copiam o que já foi realizado em outro contexto. Este ponto será tratado um pouco mais a frente, mas de antemão já é possível assinalar a ameaça que este processo significa para as organizações e para o impacto social pretendido pelas políticas públicas. Para além deste ponto

de convergência, a disseminação não é tratada de forma abrangente como um método de implementar política pública. Talvez seja a partir deste olhar míope que os processos de isomorfismo aconteçam, uma vez que a simples replicação não é olhada como um processo completo do ciclo. Ao disseminar uma política pública - conjunto de ações que visam resolver um problema social - a etapa de implementação já é, ou deveria ser pensada de maneira inerente. Ou seja, para que a disseminação ocorra efetivamente, as variáveis de implementação – que são por sua vez muito similares entre si - devem estar na conta do analista que conduzirá o processo.

A literatura de disseminação de políticas públicas nasceu, predominantemente, da aceleração do processo de globalização e avanço das tecnologias da informação. Mais especificamente, foram as transferências de políticas entre países Norte-Sul, inicialmente, e Sul-Sul mais recentemente impulsionadas pela troca de informações rápidas com a internet que possibilitou o avanço de compartilhamento de soluções e aprendizados. Outro fator que estimulou a pauta de disseminação foi a crescente presença e atuação das Organizações não Governamentais tanto internacionais quanto subnacionais. Tanto Organizações do sistema internacional como OCDE, ONU, FMI, Banco Mundial, entre tantas outras quanto organizações no nível subnacional são ao mesmo tempo veículos. fóruns e agentes da disseminação de políticas. A exemplo do Brasil, a atuação de organizações da sociedade civil se vê cada vez mais presente, a exemplo da taxa de crescimento de 215% em 10 anos do número de ONG's em funcionamento, como apontado por um estudo do IBGE realizado em 2010.[6] Especialmente no contexto brasileiro o que catapulta a ação de disseminação de políticas, para além dos fatores apresentados, são fatores da profissionalização da agenda de políticas públicas e fatores limitadores, como consciência da importância do olhar territorial para a formulação e implementação de políticas, a exemplo dos consórcios, a escassez de recurso, cooperação facilitada por instrumentos jurídicos, os prêmios que reconhecem boas práticas do serviço público e a competitividade local e global que impõe um ambiente forçosamente que favorece a troca de informações.

[6] http://g1.globo.com/natureza/rio20/noticia/2012/06/numero-de-ongs-mais-que-dobrou-entre-1996-e-2005-no-brasil-diz-ibge.html

Para além dos fatores da origem do campo, é importante estabelecer também uma definição clara de disseminação. Esta pode ser simplesmente escrita como uma ação de disseminar ações, projetos, arranjos institucionais, leis e outros elementos de contextos onde apresentaram resultados positivos para outras realidades que apresentam os mesmos, ou semelhantes, desafios. A partir disso, uma temática a ser reforçada é a importância do contexto. Como apontado por Dolowitz e Marsh (2000), a difusão não garante o sucesso da política pública, pois os contextos diferem. Aqui se estabelece também uma conexão clara entre as literaturas de reformas, implementação e disseminação. Nesse sentido, os autores nos apresentam um modelo que ajuda a pensar o processo de disseminação de políticas, identificando alguns elementos centrais como: porque difundir uma política pública (a partir de uma imposição ou a partir de compartilhamento de experiências), identificação de envolvidos, identificação e detalhamento do conteúdo da política pública, identificação das características do contexto original, tipos de disseminação, barreiras de disseminação, processos de demonstração da disseminação e erros e falhas de disseminação. Todas estas variáveis são importantes de ser consideradas, pois determinam a abordagem de disseminação de política pública a ser realizada. De acordo com Farah (2006), é importante salientar que o processo de disseminação deveria se aproximar ao conceito de inovação e não ao que a literatura aponta como *best practice.* O primeiro paradigma estabelece um conjunto de alternativas ou componentes, em constante processo de evolução, que podem ser referências e aplicados em outros contextos. Nesse sentido, o foco se estabelece muito mais pelo contexto e menos pela solução em si. Este trabalho acompanhará esta linha de raciocínio e pesquisa, apontando as ações implementadas no Rio+ Sustentável como um cardápio construído a partir do processo de *lesson drawing.*

Parte II - O Programa Rio+ Sustentável: os aprendizados do passado e os desafios do futuro

O instrumento de licenciamento ambiental no Brasil e no estado do Rio de Janeiro como forma de controle das atividades poluidoras e como instrumento do desenvolvimento sustentável

A Constituição Federal do Brasil estabelece em seu artigo 225 que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Aparece claramente no caput desse artigo o conceito de desenvolvimento sustentável, e a ideia de união entre o poder público e a coletividade pela defesa e preservação do meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente é, portanto, princípio constitucional no Brasil. O parágrafo 1º do art. 225, com seus sete incisos, estabelece incumbências ao poder público quanto à gestão ambiental, em relação à qualidade do ar e da água, e, mais especificamente, no que diz respeito ao licenciamento ambiental. Os incisos I e IV tratam da preservação e da restauração de processos ecológicos, e da realização prévia de estudos ambientais quando da instalação de atividades que, por seu porte e/ou impacto ambiental em potencial, assim o justifiquem. O parágrafo 2º estabelece que todos que explorem recursos naturais devem recuperar o meio ambiente degradado por suas atividades. As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente são abordadas no parágrafo 3º, em termos de sanções penais e administrativas. No parágrafo 4º, os biomas passam a serem considerados como patrimônio nacional.

Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, teve como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. A criação da lei Federal nº 6.938/81 foi marcante na história da legislação ambiental brasileira, sendo um documento bastante relevante e significativo, tornando-se um instrumento de defesa e proteção do ambiente e das gerações futuras, ou seja, uma ferramenta legislativa de preservação da natureza.

Sistema Nacional do Meio Ambiente

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), segundo o art. 6º da PNMA, é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental no Brasil e está estruturado conforme abaixo[7]:

> I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;
>
> II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a finalidade de assessorar, estudar e propor, ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
>
> III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
>
> IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e

[7] Art 6º Lei nº 6.938 / 81

fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições

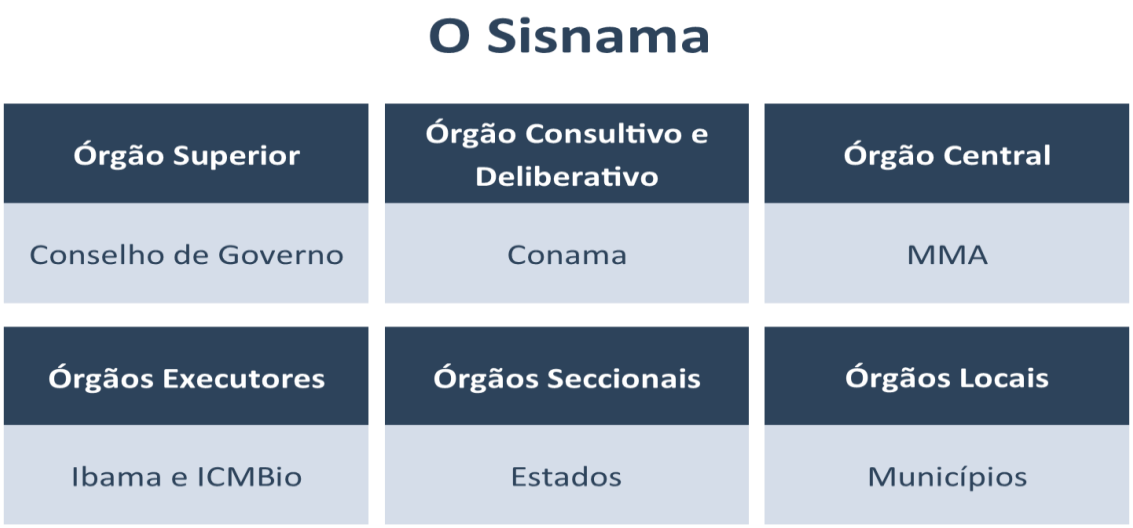


Figure 1 – Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama

Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente[8], com a finalidade de promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Isto significa que, para a condução do licenciamento ambiental, foi concebido um processo de avaliação preventiva que consiste no exame dos aspectos ambientais dos projetos em suas diferentes fases: concepção/planejamento, instalação e operação, e acompanhamento das consequências ambientais de uma

[8] Art.9º Inciso IV da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981

atividade econômica ou empreendimento. Com o licenciamento ambiental, procura-se deixar de dizer apenas o “não pode”, e mostrar a forma correta de “como fazer”.

O processo de regulamentação do licenciamento ambiental iniciou por meio da Resolução Conama nº 001/86, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA nos processos de licenciamento ambiental, definindo, ainda, critérios para sua aplicação. O EIA/RIMA constitui-se num importante meio de aplicação de uma política preventiva, sendo, portanto, um documento de subsídio ao processo de licenciamento ambiental. Completando o arcabouço legal das principais normas ambientais federais, temos a Resolução Conama nº 237/97, que fez uma revisão de procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente e reafirmou os princípios de descentralização presentes nesta Política e na Constituição Federal de 1988, definindo competência para o licenciamento entre órgãos municipais, estaduais e o Ibama.

Licença Ambiental

A Licença Ambiental é o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Importante notar que devido à natureza autorizativa da licença ambiental, a mesma possui caráter precário. Exemplo disso é a possibilidade legal de a licença ser revogada ou cancelada, caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas.

Apesar de ser uma autorização, não se deve confundir a licença ambiental com outras autorizações eventualmente necessárias, como por exemplo, outorga para uso da água; autorização para supressão de vegetação; licenças para comercializar e para transportar produtos florestais; autorização para executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais.

Cada fase do empreendimento ou atividade (planejamento, instalação e operação) tem uma licença específica. As licenças ambientais estão estabelecidas no Decreto 99.274/90, que regulamenta a Lei 6.938/81, e detalhadas na Resolução Conama nº 237/97:

Licença Prévia (**LP**): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Assim, a LP é concedida se for atestada a viabilidade ambiental do empreendimento, após exame dos impactos ambientais por ele gerados, dos programas de redução e mitigação de impactos negativos e de maximização dos impactos positivos. A LP não autoriza o início de quaisquer obras destinadas à implantação do empreendimento.

Licença de Instalação (**LI**): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Licença de Operação (**LO**): autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Destaca-se que as licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade. As licenças ambientais deverão ser publicadas em quaisquer de suas modalidades, inclusive os pedidos de licenciamento e

renovação das mesmas. Também, a Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, estabelece que deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão. O pagamento de taxas de emissão de licença ambiental diz respeito ao custo da análise, ou seja, é o valor que o órgão ambiental cobra pela análise dos estudos ambientais necessários para fundamentar a decisão de emitir a licença pleiteada. Importante destacar que o pagamento é feito para cada uma das licenças ambientais (LP, LI e LO) e respectivas renovações.

No estado do Rio de Janeiro, o licenciamento ambiental surgiu na década de 1970, com a criação, através do Decreto-Lei nº 39 de 24 de março de 1975, da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), que tinha por objetivos a pesquisa, controle ambiental estabelecimento de normas e padrões, treinamento de pessoal e prestação de serviços, visando a utilização racional do meio ambiente; com a instituição do Decreto-Lei 134/75, que tornou obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de instalação ou atividades real ou potencialmente poluidoras e com a implantação do Sistema de Atividades Poluidoras (Slap), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.633/1977. O Slap era o principal instrumento de execução da política ambiental fluminense, e estavam sujeitas a ele todas as pessoas físicas ou jurídicas que estivessem instaladas, ou viessem a se instalar, no estado, e cujas atividades pudessem, efetiva ou potencialmente, causar qualquer forma de poluição. Nos mesmos moldes do Decreto 99.274/90 e Resolução Conama nº 237/97, o processo de licenciamento no estado do Rio abrangia três etapas correspondentes às fases de implantação da atividade, cabendo para cada uma delas um dos três tipos de licença: Licença Prévia (LP), Licença de instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Em 2007, foi publicado o primeiro Decreto Estadual a disciplinar o procedimento de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental mediante a celebração de convênios com municípios do Estado do Rio de Janeiro que possuíssem órgão/entidade ambiental competente, devidamente estruturado e equipado (Decreto Estadual nº 40.793/2007).

Com o Decreto Estadual nº 41628 de 12 de janeiro de 2009, é estabelecida a estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, criado pela Lei n°. 5101, de 04 de outubro de 2007, no qual foram extintas a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente), a SERLA (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas) e o IEF (Instituto Estadual de Florestas), passando o INEA a assumir a as atribuições destes três órgãos estaduais. O Inea nasce com a missão de proteger, conservar e recuperar o meio ambiente para promover o desenvolvimento sustentável.

Com a criação do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), órgão executivo da Secretaria do Ambiente, foi implantado o novo Sistema de Licenciamento Ambiental (Slam) através do Decreto nº 42.159, de 03/12/2009, que aportou ao processo de licenciamento ambiental um conjunto de alterações de cunho estratégico, tático e operacional possibilitando a modernização da gestão ambiental do Estado do Rio de Janeiro. Essa mudança trouxe uma nova dinâmica, objetivando tornar mais ágil e eficaz a regularização de atividades ainda não previstas no antigo sistema de licenciamento (Slap). Dentro do novo modelo, foram criadas classes distintas para enquadramento das atividades instaladas no estado, de acordo com o porte e o potencial poluidor. Além das licenças vigentes à época (LP, LI, LO), foram criados vários outras licenças, como as Licenças de Instalação e Operação (LIO), Licença Ambiental Simplificada (LAS), Licença Prévia de Instalação (LPI), Licença de Operação e Recuperação (LOR) e Licença Ambiental de Recuperação (LAR) e outros instrumentos de controle, como autorizações ambientais, certidões ambientais, certificados etc.).

O Decreto nº 42.159/2009 (Slam) divide as atividades e empreendimentos em seis classes para fins de licenciamento ambiental, de acordo com o potencial poluidor da atividade e com o seu porte. O enquadramento nas classes 1 a 6 definirá o custo de análise dos requerimentos de licenças ambientais, além de determinar aqueles empreendimentos que não precisarão ser licenciados ou que passarão por processo de licença simplificada, em etapa única. O anexo I do Decreto do Slam traz a listagem de atividades passíveis de licenciamento ambiental.

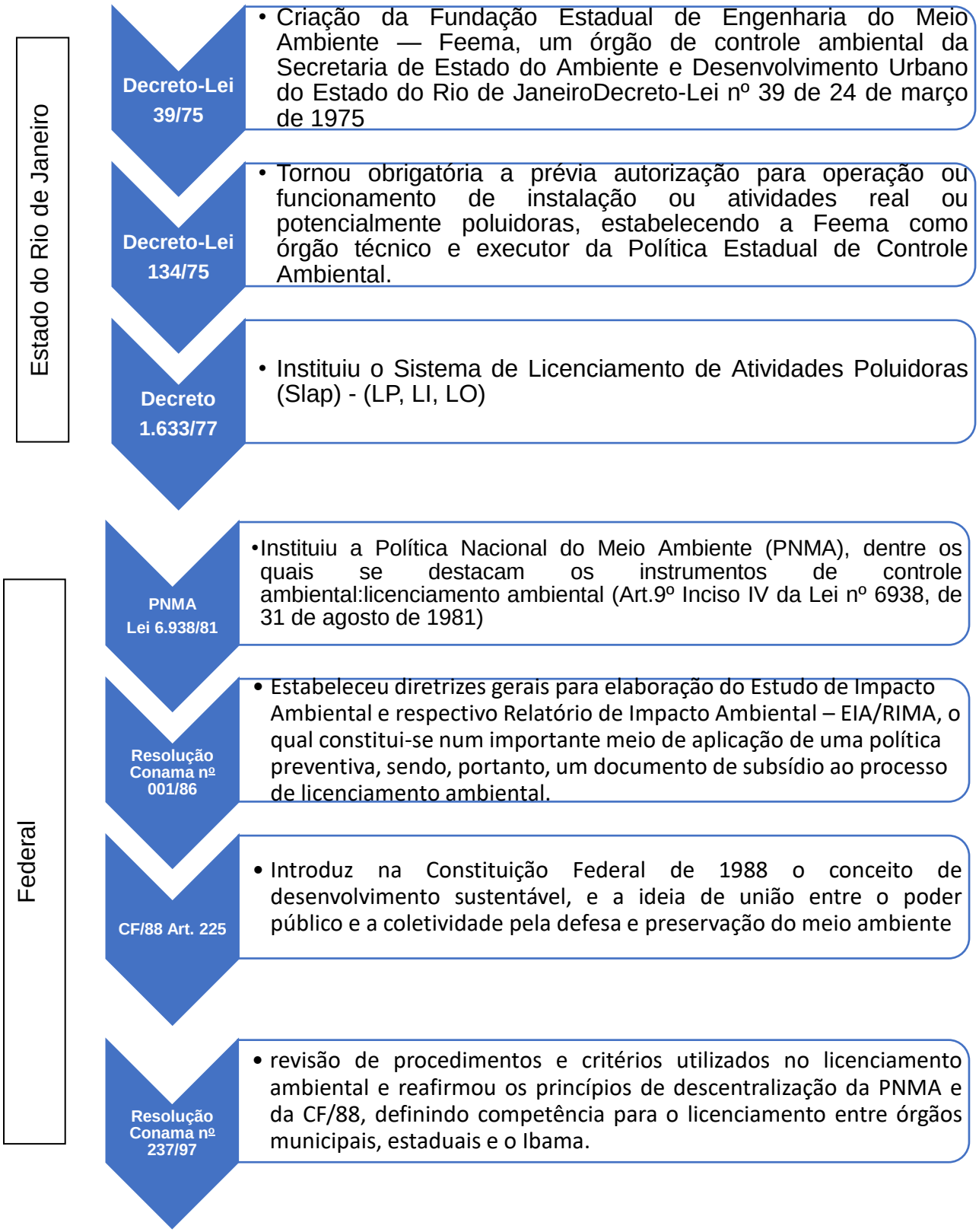
A Resolução Inea nº 52/2012 lista os grupos, subgrupos e atividades potencialmente poluidoras sujeitas ao licenciamento ambiental no estado e informa o **potencial poluidor** inicial mínimo de cada atividade, que varia entre alto, médio, baixo e insignificante.

A Resolução Inea nº 53/2012 define o **porte** do empreendimento, o qual pode ser mínimo, pequeno, médio, grande ou excepcional. As atividades têm critérios e cálculos específicos para a definição de seu porte. Para indústria de transformação, por exemplo, são considerados os parâmetros de área total construída e número de empregados.

Conhecendo o potencial poluidor de sua atividade e seu porte, é possível descobrir a **classe do empreendimento** dentro do Slam. O impacto ambiental de certa atividade será classificado como alto, médio, baixo ou insignificante em função de sua classe.

De acordo com a fase do empreendimento ou atividade (planejamento, instalação ou operação) e da definição de sua classe e magnitude de impacto ambiental (impacto insignificante, baixo, médio e alto) é possível identificar o **tipo de licença** (LP, LI, LO, LAS, LIO, LAS, LPI, LOR, LAR) ou **instrumento** (autorização ambiental, certidão ambiental, certificado) a ser solicitada ao Inea. No anexo I (decifrando o SLAM), encontra-se um exemplo de enquadramento de uma atividade passível de licenciamento ambiental, onde é demonstrado todos os conceitos supracitados de porte, potencial poluidor, classe do empreendimento e licença/instrumento do Slam.

Para melhor compreensão da legislação de licenciamento ambiental nacional e estadual do Rio de Janeiro, segue abaixo um esquemático legal em ordem cronológica.


Estado do Rio de Janeiro
Decreto-Lei 39/75
• Criação da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente — Feema, um órgão de controle ambiental da Secretaria de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio de JaneiroDecreto-Lei nº 39 de 24 de março de 1975
Decreto-Lei 134/75
• Tornou obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de instalação ou atividades real ou potencialmente poluidoras, estabelecendo a Feema como órgão técnico e executor da Política Estadual de Controle Ambiental.
Decreto 1.633/77
• Instituiu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (Slap) - (LP, LI, LO)
Federal
PNMA Lei 6.938/81
•Instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dentre os quais se destacam os instrumentos de controle ambiental:licenciamento ambiental (Art.9º Inciso IV da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981)
Resolução Conama nº 001/86
• Estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, o qual constitui-se num importante meio de aplicação de uma política preventiva, sendo, portanto, um documento de subsídio ao processo de licenciamento ambiental.
CF/88 Art. 225
• Introduz na Constituição Federal de 1988 o conceito de desenvolvimento sustentável, e a ideia de união entre o poder público e a coletividade pela defesa e preservação do meio ambiente
Resolução Conama nº 237/97
• revisão de procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e reafirmou os princípios de descentralização da PNMA e da CF/88, definindo competência para o licenciamento entre órgãos municipais, estaduais e o Ibama.

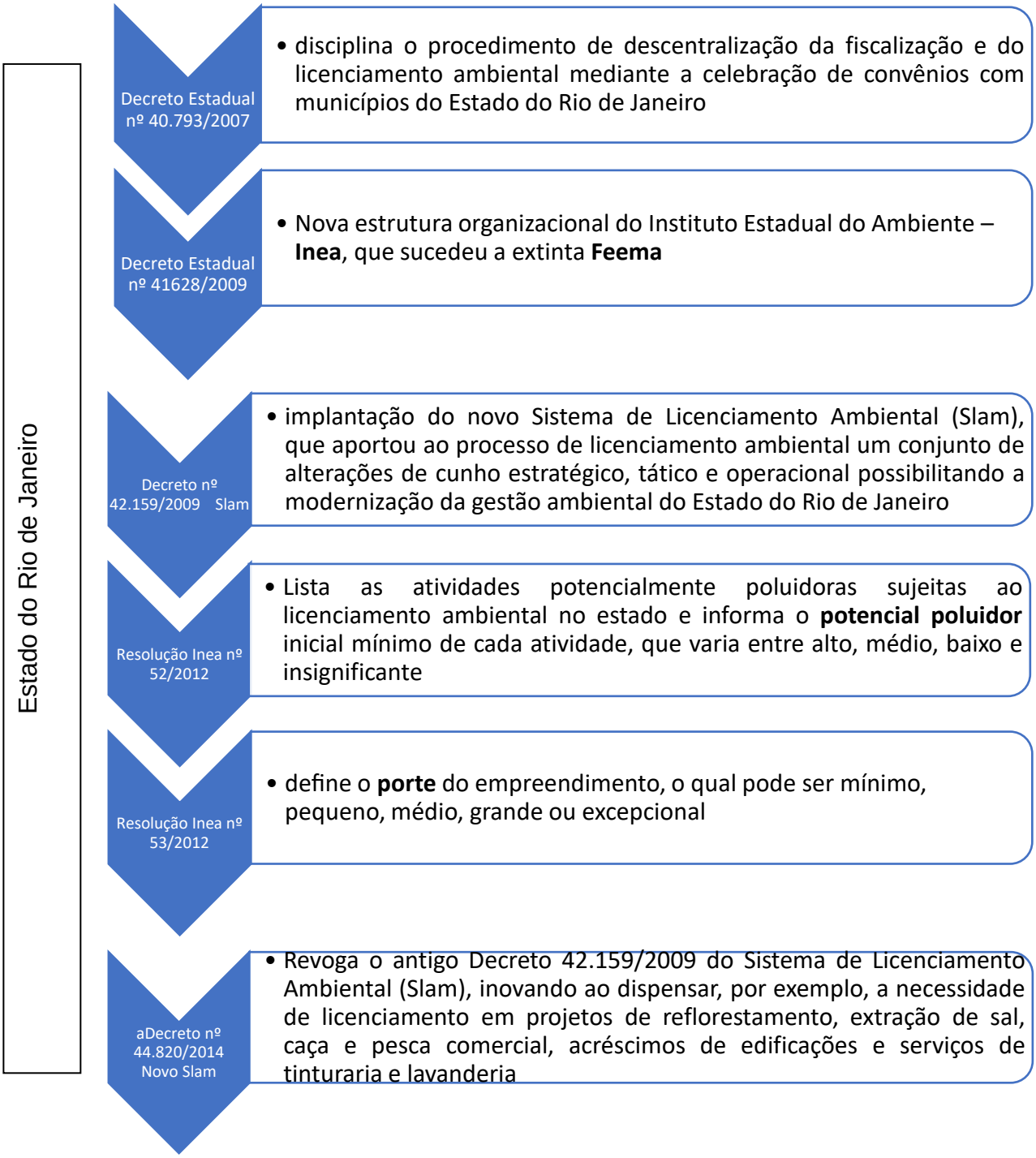


Figure 2 – Principais legislações federais e do estado do Rio de Janeiro no que tange ao licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental pode ser visto como um instrumento para consolidar o desenvolvimento sustentável. Concebido para servir como fator de mediação de conflitos, contemplando pontos importantes como recuperação da qualidade ambiental e desenvolvimento socioeconômico, a previsibilidade do processo de licenciamento é benéfica para o setor empresarial e decisivo para tornar o licenciamento ambiental um real instrumento da democracia, da competitividade ética, da transparência, incorporando a visão do desenvolvimento sustentável, por meio da gestão dos recursos naturais, do crescimento econômico e do incremento à melhoria da qualidade de vida.

Os desafios do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro: um cenário de 2015

Apesar do pioneirismo do Estado do Rio de Janeiro na política de controle ambiental materializada através do licenciamento, no início de 2015, identificou-se graves problemas na gestão do meio ambiente e disfunções das estruturas organizacionais tanto da Secretaria quanto do INEA. Dentre estes problemas, o mais assombroso e grave, ou seja, aquele que prejudica de forma mais austera o meio ambiente, era o problema com o licenciamento ambiental. Por bem dizer, não era apenas um problema, mas sim diversos desafios que circundavam órgão nesta ação e que impediam o pleno e efetivo exercício da função governamental. Expressão máxima e consequência direta destas disfunções foi a matéria jornalística vinculada em grande periódico local[9] denunciando a quantidade expressiva de processos de licenças ambientais que estavam há anos sem uma efetiva resposta e resolução por parte do INEA. A partir do desconforto positivo gerado e da pressão social, um diagnóstico mais apurado foi realizado, apontando que o desafio era ainda maior: foi identificado um passivo ambiental de 17.590 processos.

Essa grave situação, que além de não proteger o meio ambiente impediam o desenvolvimento sustentável da economia fluminense, tornou-se um problema público e, por isso, a ação do governo estadual, por meio de seus órgãos

[9] http://oglobo.globo.com/rio/inea-soma-4500-pedidos-de-licenca-ambiental-devido-burocracia-falta-de-pessoal-15626681

competentes, se tornou imprescindível, urgente e legitimada tanto politicamente quanto pela sociedade.

O Programa Rio+ Sustentável: uma tentativa de solução

A morosidade em analisar e licenciar empreendimentos no Rio de Janeiro é um dos principais gargalos para o desenvolvimento econômico e sustentável do estado, segundo apontado pelos empresários no Mapa do Desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro 2016 - 2025[10] , elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto per capita de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%. O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. No Rio de Janeiro, o desafio será ainda maior, uma vez que a economia do estado seguiu em direção contrária a do Brasil em 2017. A prévia do PIB fluminense calculada pela Firjan aponta queda de -0,6% em 2017, frente a um crescimento de 1% do PIB nacional. O excesso de burocracia no licenciamento ambiental causa elevação de custos, incertezas, e aumenta o tempo dos projetos, prejudicando a competitividade e a produtividade das empresas e do setor público. Mas não é só o setor produtivo que é prejudicado pelo alto tempo de emissão de licenças. A proteção ao meio ambiente também fica prejudicada. Por exemplo, a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), uma iniciativa de proteção ambiental e que depende da vontade do proprietário da área, vem caindo no país[11] devido à burocracia e a demora do processo de licenciamento, que assustam e desestimulam proprietários que querem preservar a área onde seu patrimônio está localizado.

[10] http://www.firjan.com.br/o-sistema-firjan/mapa-do-desenvolvimento/gestao-e-politicas-publicas.htm#item2C908A8A5BFEBFFB015C3BEF3C653D98

[11] http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,AA1286270-5598,00-BUROCRACIA+EMPERRA+CRIACAO+DE+RESERVAS+PARTICULARES.html

http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2016/08/em-nove-anos-icmbio-cria-225-reservas-particulares

Diante desse cenário, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea), em parceria com o Centro de Liderança Pública (CLP), criaram o Programa Rio+ Sustentável, cujo foco foi a reestruturação do sistema de gestão do licenciamento do Estado e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento dos líderes destas instituições. O objetivo finalístico do Programa se concretizou em duas principais metas elaboradas a partir dos principais indicadores do processo de licenciamento: o tempo de emissão de uma licença ambiental e o número de passivo ambiental gerado pelo estado. Foi estipulado, então, que a meta seria obedecer ao prazo legal de 180 dias para emissão de todos os pedidos que fossem feitos ao órgão e zerar o passivo ambiental até o final de 2018.

Para atingir essa meta, o Programa foi dividido em três frentes e contou também com o apoio de consultorias especializadas[12]. Os três pilares do programa eram complementarem entre si e partilhavam do mesmo objetivo, sendo eles: Gestão do Meio Ambiente por Resultado, Redesenho de Processos e Reestruturação Organizacional e Desenvolvimento de Lideranças. A primeira frente tinha como escopo o desenho e implantação de uma carteira de projetos estratégicos, o acompanhamento do projeto de implantação do Processo Administrativo Digital de Licenciamento (PAD) e a implementação do Novo Portal de Licenciamento (App Licenciamento). A segunda frente tinha como foco a reestruturação do processo do licenciamento ambiental, uma vez que foram identificadas diversas oportunidades de melhoria na tramitação do mesmo. Por último, a terceira frente pretendia reestruturar o modelo organizacional do INEA para aumentar a eficiência e para criar um modelo de gestão de pessoas com foco no desenvolvimento de pessoas e lideranças. Após a implementação do Programa Rio+ Sustentável, o Instituto passou a ter mais agilidade e transparência no licenciamento, clareza e padronização de conceitos e normas, procedimentos menos onerosos e burocratizados, uma estrutura organizacional mais focada nas atividades finalísticas do órgão com o aumento de pessoas dedicadas ao

[12] As consultorias FALCONI, Visagio, Engenharia de Gestão, DSCOM e Sinax Soluções Integradas foram contratadas para implementar e suportar as frentes apontadas acima.

licenciamento e criação de uma diretoria de pós-licenciamento e uma área de gestão de metas e desenvolvimento de pessoas, aumentando, assim, a eficiência e efetividade de todo processo de licenciamento ambiental, questão central para o desenvolvimento sustentável do Estado do Rio de Janeiro. De forma a ilustrar o Programa Rio+ Sustentável, segue abaixo um quadro resumo com os problemas no licenciamento do estado do Rio de Janeiro, as recomendações e suas formas de viabilização, bem como os ganhos obtidos.

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Obtidos
Operacional	**1.Falta de transparência** no acompanhamento os atos administrativos dos processos de licenciamento **2.Tempo** excessivamente **elevado** na emissão dos instrumentos de licenciamento ambiental	**Informatização** do processo de licenciamento ambiental	Implantado Processo Administrativo Digital (**PAD**) de licenciamento ambiental, que possibilitou: 1.Recebimento, geração e envio de processos e documentos eletrônicos; 2.consulta e análise simultâneas do processo administrativo por diferentes setores; 3.Agilidade na tramitação de documentos e processos; 4.Geração de métricas de desempenho; 5.Controle de prazos para os fluxos de processos de trabalho; 6.Gerenciamento das condicionantes ambientais; 7.Disponibilização das licenças e outros instrumentos do	Redução do tempo de emissão das licenças ambientais em 68 dias

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Obtidos
			licenciamento em meio digital.	
Operacional (continuação(	Falta de orientação técnica do Poder Público para o empreendedor e para a sociedade em geral no momento de dar entrada no pedido de licenciamento ambiental - **cidadão não sabe o que pedir e a quem pedir**	**Informar ao empreendedor de forma clara** qual instrumento ele precisa solicitar ao órgão; qual esfera de governo licenciará sua atividade; lista objetiva (e otimizada) dos documentos necessários à abertura do processo bem como as custas de análise e permitir dar entrada on-line no pedido de licença	Criado aplicativo para celular (**App Licenciamento**) que: **1.**Guia o cidadão, fazendo perguntas simples e objetivas, orientando-o o que ele deve pedir ao órgão licenciador **2.**Informe se quem licenciará sua atividade será o INEA, IBAMA ou alguma Prefeitura **3**.Envia e-mail com a lista de documentos e boleto de pagamento **4**.Permite agendar ou dar entrada on-line no pedido de licenciamento	**Simplificação e Desburocratização na abertura de processos de licenciamento,** proporcionando agilidade nas respostas e no atendimento das solicitações, com redução do tempo de abertura de processos ambientais; orientações claras e precisas aos empreendedores sobre o que pedir ao órgão ambiental; e a modernização dos processos burocráticos.
Técnico-Conceitual	1. Processo de licenciamento ambiental é complicado, composto de várias fases, o que sobrecarrega o empreendedor e o órgão ambiental, em razão da sua extensa tramitação	Revisão do Processo de licenciamento	Contratação da Consultoria **Falconi** para **redesenho do processo**	Redução de 20% (de 2014 para 2015) no tempo médio de emissão de licenças ambientais, saindo de 412 dias para 324 dias. (Em 2018, está em 99 dias).

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Obtidos
				Resolução de 70% do passivo inventariado.
Legal	Existem lacunas e superposições de normas que devem ser editadas ou revisadas para dar eficiência processo de licenciamento ambiental.	Edição Norma Simplificação	Publicação Resolução 136, que estabelece procedimento simplificado para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental no âmbito do estado do rio de janeiro.	Redução de 50% (de 2014 para 2015) no tempo médio de emissão de licenças ambientais das atividades de baixo impacto.
Institucional	1.Cultura reativa às mudanças por parte dos servidores dos órgãos ambientais 2.Ausência de indicadores e Metas que possam ajudar a Administração Pública a medir e alcançar seus resultados	Capacitação dos servidores para liderar o processo de mudança no órgão ambiental Institucionalização de um sistema de metas e indicadores a serem acompanhados por todos os setores do órgão público ambiental.	Criação da Diretoria de Gente e Gestão (DIGES)* *A “criação” da DIGES fez parte da reestruturação do órgão, que passou de 8 para 5 diretorias	Definição e acompanhamento mensal dos indicadores do licenciamento ambiental, corrigindo desvios das metas estabelecidas (zerar passivo e emitir todos os processos dentro do prazo legal de 180 dias até 2018) Criação da Universidade do Ambiente com o oferecimento de 69 formações com média de carga horária de 25 horas que capacitaram 1931 servidores. Desenvolvimento de 103 lideranças, além da realização de 47 sessões de coaching para as lideranças e 15 horas de palestras

Nível	Problema	Recomendação	Forma de Viabilização	Ganhos Obtidos
	Excesso de burocracia para obtenção da licença ambiental e falta de controle após a emissão da mesma	Mudança de paradgima: Acreditar mais no empreendedor, facilitando a obtenção da licença, com mecanismos de autodeclararão, por exemplo e fiscalizar com mais rigor as condicionantes ambientais (pós licença)	Criação da Diretoria de Pós Licença (DIPOS)* *A "criação" da DIPOS fez parte da reestruturação do órgão, que passou de 8 para 5 diretorias	Aumento de 236% nas vistorias de fiscalização realizadas; Aumento de 83% nas vistorias de acompanhamento de condicionantes realizadas.
Estratégico	1. Falta de integração dos entes federados.	Aprimorar os instrumentos de cooperação entre a União, Estados/ Distrito Federal e Municípios, implementando-se o que está previsto no art. 4º da Lei Complementar 140/2011 (delegação, convênios, acordos de cooperação, dentre outros)	DISSEMINAÇÃO DO PROGRAMA RIO+SUSTÁVEL	
	2. Falta de estrutura dos municípios para atuar no processo de licenciamento ambiental.	Fortalecer os municípios para assumirem, de forma eficaz, o papel de órgão local do Sisnama.		

Tabela 1 - Quadro Resumo do Programa Rio+ Sustentável: Desafios e Soluções do Licenciamento Ambiental do estado do Rio de Janeiro

Frente 1: Gestão do Meio Ambiente por Resultado – acompanhamento do Processo Administrativo Digital

O Processo Administrativo Digital (PAD) é uma solução corporativa integrada que possibilita o uso de meio eletrônico na produção, registro, tramitação, consulta, transmissão e arquivamento de documentos e processos administrativos do licenciamento INEA. Imediatamente após a publicação pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro do Decreto N° 44.771 de 05 de maio de 2014, que aprovou a metodologia de informatização de processo administrativo no âmbito

do poder executivo estadual, o Inea iniciou a implantação do Processo Administrativo Digital (PAD) de Licenciamento. O projeto teve várias frentes de trabalho, conduzidas, a princípio, pela área de tecnologia do Inea: aquisição de equipamentos; aquisição de licenças de software oracle; contratação de empresas especializadas em processos digitais; mapeamento de processos e documentos; modelagem dos dados; implantação dos softwares PAD; desenvolvimento da Aplicação PAD Licenciamento; treinamento de usuários; aquisições de Tokens para assinaturas dos processos digitais, entre outras. Pela complexidade envolvida e necessidade de recursos financeiros extras, passados seis meses do início do projeto, o PAD ainda não estava em produção.

Em 2015, teve início uma nova gestão no INEA, a qual, apresentada ao projeto PAD, entendeu a importância de priorizar a implantação deste projeto. Assim, o PAD passou a ser conduzido diretamente pela área de licenciamento ambiental, o que facilitou sobremaneira o mapeamento de processos e a identificação da real necessidade dos usuários do licenciamento ambiental. Além disso, a Secretaria de Estado Ambiente, através de um convênio com o BID, aportou R$6.8MM para finalização do projeto PAD Licenciamento INEA. Com todas essas medidas e a reestruturação da área de tecnologia, que passou a responder diretamente a presidência do órgão, mostrando comprometimento da alta direção com o Projeto, o PAD foi lançado em 14 de julho de 2015.

A substituição da tramitação de processos e documentos de licenciamento em meio físico pela tramitação em meio digital contribuiu para maior eficiência, na medida em que a movimentação de processos entre setores é instantânea, além de não serem necessárias atividades manuais que consomem esforço e acrescentam tempo à tramitação, como por exemplo, a paginação e elaboração de guias e malotes de remessa, além da própria movimentação dos processos. Além disso, o PAD permitiu a consulta e análise simultâneas do processo administrativo por diferentes setores, possibilitando, quando necessário, a análise em conjunto, o que contribuiu para uma análise mais precisa, tempestiva e assertiva comparada com a tramitação em série característica da tramitação em meio físico. A solução também representou maior segurança processual, com rastreabilidade de todos os atos gerados e assinados digitalmente, além de

maior padronização e controle, sendo possível a geração de indicadores de desempenho. A comunicação com as partes interessadas externas foi agilizada, uma vez que no PAD todas as citações, intimações e notificações são feitas por meio eletrônico, contribuindo para um menor prazo de atendimento a eventuais não conformidades e para uma tramitação processual mais célere.

Em síntese, a solução Processo Administrativo Digital (PAD) incutiu maior agilidade ao INEA no que diz respeito à tramitação dos instrumentos relativos ao Sistema Estadual de Licenciamento Ambiental, com a implantação de:

- Recebimento, geração e envio de processos e documentos eletrônicos;
- Acesso simultâneo ao processo administrativo em tempo real;
- Condução de atividades concorrentes de modo concomitante;
- Agilidade na tramitação de documentos e processos;
- Geração de métricas de desempenho mais confiáveis;
- Controle de prazos para os fluxos de processos de trabalho;
- Gerenciamento das condicionantes ambientais;
- Assinatura de atos administrativos com certificação digital;
- Entrega de atos administrativos por meio eletrônico;
- Geração e disponibilização de instrumentos SLAM em meio digital.

Frente 1: Gestão do Meio Ambiente por Resultado – implementação do Novo Portal do Licenciamento – App do Licenciamento

Na Administração Pública, o conceito de licença administrativa é abordado pelos grandes autores do Direito Administrativo. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a "Licença é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos". Antes do cidadão ou empresário dar entrada em seu pedido de licença junto ao Poder Público, ele precisa, de uma maneira geral: i.) descobrir o tipo de licença a ser requerida; ii.) descobrir em qual órgão deve pedir a licença; iii.) obter no órgão licenciador os formulários e documentos para pedido da licença, além do custo para emissão deste documento; iv) preencher os formulários e providenciar a documentação

e; v) Dar entrada no pedido de licenciamento, após pagamento da taxa de licenciamento. Este fluxo se aplica a qualquer tipo de pedido de licença, e não difere no caso do licenciamento ambiental.

Em que pede os avanços nos últimos anos na administração pública para simplificar a vida do cidadão e ampliar a capacidade de atendimento do governo às demandas da sociedade em geral, com qualidade e eficácia, infelizmente não há clareza sobre a atividade e os serviços prestados pelos órgãos/entidades. **Ou seja, o cidadão não sabe o que pedir e a quem pedir na administração pública**. Nos órgãos licenciadores essa situação se agrava, uma vez que os instrumentos do licenciamento são numerosos e de difícil compreensão; a documentação exigida não é padronizada e a entrada no pedido de licença ainda é manual na maioria dos casos, exigindo a presença física do cidadão no órgão licenciador competente. O Aplicativo de Licenciamento INEA foi um projeto inovador que transformou a maneira na qual o cidadão se relaciona com o órgão ambiental estadual do RJ. De uma forma clara, o empreendedor é informado qual instrumento ele precisa solicitar ao órgão (ele responde a perguntas simples como a natureza da atividade que deseja licenciar, abrangência e porte da atividade, dentre outros). Em poucos cliques ele descobre se a competência para licenciar sua atividade ou empreendimento é do Inea, Ibama ou alguma Prefeitura. O empreendedor recebe, por e-mail, uma lista objetiva dos documentos necessários para abertura de seu processo de licenciamento, bem como o boleto para pagamento dos custos de análise de seu processo. Por fim, ele pode optar por agendar a entrega dos documentos ou fazê-lo de forma on-line. O App de licenciamento do INEA otimizou todos os passos do requerimento da licença, conforme demonstrado a seguir:

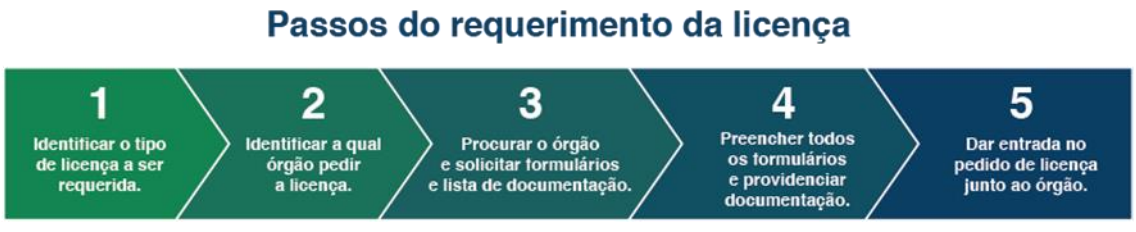


Figure 3 – Passos do requerimento da licença

Passos 1 e 2. Identificando o tipo de licença a ser requerida (Mapa Mental) e identificando a qual órgão pedir a licença

Foi construído um mapa mental, com perguntas orientadoras de forma a permitir a identificação precisa e rápida do instrumento de licenciamento apropriado. Em vez de perguntar ao empreendedor se ele precisa de uma outorga, por exemplo, o aplicativo começará pela pergunta “Você precisa usar água em sua atividade ou empreendimento?”. Este mapa mental foi a base de todo o aplicativo e é adaptável às constantes evoluções do processo de enquadramento de licenças, permitindo que a própria área de negócio implemente novos caminhos no App. Para ilustrar a facilidade para o empreendedor, peguemos como exemplo o enquadramento (como é chamado a identificação da atividade a ser licenciada) no antigo portal de licenciamento para a atividade de fabricação de aeronaves: o empreendedor deveria escolher a opção “Grupo Indústrias de Transformação e Serviços de Natureza Industrial”, em seguida o subgrupo “Embarcações e veículos automotores”, para finalmente ter acesso à atividade “Construção e montagem de aviões”, embora aeronaves não sejam propriamente embarcações nem veículos automotores. A identificação das atividades era, muitas vezes, realizada por tentativa e erro, o que gerava retrabalho no atendimento ou durante a análise técnica, levando a atrasos no processo. Com o App, ele selecionaria a primeira opção do menu no aplicativo e em seguida digita “aeronaves” e, assim, apareceriam todas as atividades CNAE[13] que tivessem essa palavra, dentre elas “FABRICAÇÃO DE AERONAVES”. Por conta da utilização da base do CNAE/IBGE, a identificação também pode ser realizada diretamente com a

[13] Um dos principais avanços ao App veio com a adoção da base de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE/IBGE), utilizado como referência pela maioria dos órgãos públicos, em substituição à relação de atividades referenciadas com códigos internos do INEA, que apresentava problemas de precisão e abrangência. Com essa medida, as 564 atividades codificadas pelo INEA foram relacionadas com as atividades correspondentes do CNAE/IBGE, passando a contemplar outras atividades não previstas anteriormente. Para o empreendedor, foi um avanço incomensurável, pois em vez de pedir para licenciar uma atividade código INEA, ele passa a utilizar o mesmo código no qual sua empresa foi registrada na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. Dentre os principais benefícios alcançados, podem ser destacados: Maior padronização de atividades; Maior clareza quanto ao detalhamento de cada atividade, referente ao que está ou não compreendido em cada uma delas, minimizando a subjetividade no enquadramento e na análise técnica; Identificação objetiva de licenciamento inexigível pela natureza da atividade; Possibilidade de integração com a Junta Comercial e outros órgãos do Governo, otimizando documentos e procedimentos, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

subclasse CNAE indicada no CNPJ. No caso acima, o código 3041-5/00 já remeteria automaticamente para a atividade “FABRICAÇÃO DE AERONAVES”, de forma instantânea e precisa.

Após a escolha da atividade, o usuário é guiado por perguntas intuitivas e, ao final do questionário, o Aplicativo informa qual tipo de documento (licença, certidão, outorga etc) o empreendedor ou cidadão deverá solicitar. Isso é uma mudança de paradigma, pois a lógica vigente nos órgãos licenciadores é perguntar ao requerente, que na maioria das vezes não têm capacidade técnica, qual tipo de licença ele quer obter. Também, ao final das perguntas, o App ajuda o requerente, de forma simples e direta, a identificar o órgão ambiental competente para licenciar sua atividade: Ibama, Inea ou alguma Prefeitura.

Passos 3 e 4. Checklist Documentos

As listas de documentos solicitados para abertura do processo foram integralmente revisadas, de forma a se solicitar apenas o mínimo necessário para realização da análise técnica. A lista de documentos era genérica e, por vezes, excessiva. Em alguns casos, era exigido o comprovante de pagamento da ART, mesmo com a ART já instruída no processo e com a informação no sítio eletrônico do CREA de que a ART apenas é emitida após realização do pagamento. Verificou-se que, por exemplo, nas atividades agropecuárias, eram exigidos 5 documentos (contendo um grande nível de detalhamento) para pedido de licença prévia. Após análise da área técnica competente, diminui-se para apenas 2 documentos mais simples; outro exemplo seria o transporte rodoviário de resíduos perigosos, onde para pedido de Licença de Operação foi reduzida a lista de 19 para 15 documentos. Além disso, documentos de cunho administrativo já abrangidos no processo de registro empresarial realizado pela Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (Jucerja) eram exigidos novamente ao empreendedor, como por exemplo: cópia de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); cópia das atas de constituição e eleição da última diretoria; cópia do estatuto; cópia do contrato social; cópia do comprovante de residência, dentre outros. A relação de documentos foi atualizada objetivando alcançar o mínimo necessário para a realização de uma análise técnica completa, sem prejuízos na qualidade na análise ambiental pretendida.

Passos 4 e 5. Juntada de documentos e entrada no pedido de licença (integrações estratégicas)

A integração com o sistema de Registro (Regin) da Junta Comercial do estado do RJ (Jucerja) foi um importante avanço na gestão pública ambiental no estado do Rio de Janeiro. Os documentos de cunho administrativo já abrangidos no processo de registro empresarial realizado pela Jucerja deixaram de ser exigidos a partir da integração entre os sistemas de informação dos dois órgãos, conferindo mais agilidade para o INEA, e ao mesmo tempo, representando menores custos para o empreendedor com cópias e autenticação de documentos.

Outro resultado importante da integração com o Regin/Jucerja foi a possibilidade de, no próprio sistema do Regin, informar ao requerente, de forma automática e durante o processo de registro empresarial, as atividades que não estão sujeitas ao licenciamento ambiental estadual. Isto só foi possível graças a adoção da base do CNAE, pois, pela primeira vez na história do INEA, foi constituída uma relação objetiva das atividades que não apresentam exigibilidade de licenciamento devido a sua natureza. É o caso de farmácias, comércio de calçados e tantos outros que, por força de exigência de agências de financiamento, necessitam abrir processo requerendo uma certidão atestando que não era necessário ter licença ambiental, o que por vezes demorava tanto ou mais do que a análise de um requerimento de licença. Com a identificação de uma relação objetiva e a integração com o Regin/Jucerja, as atividades que não estão sujeitas ao licenciamento ambiental estadual terão essa informação automaticamente no processo de registro empresarial. O Empreendedor poderá, inclusive, solicitar uma certidão de inexigibilidade ambiental no próprio sistema do Regin, sem precisar se dirigir ao órgão licenciador.

Ao final, após responder as perguntas no App, além do empreendedor ser informado sobre o qual tipo de instrumento pedir e qual órgão competente para licenciar seu empreendimento ou atividade, ele também recebe um e-mail com a relação de documentos que deverá providenciar caso deseje dar entrada em seu licenciamento, bem como o boleto referente ao custo de análise de seu processo. Uma vez identificado o tipo de instrumento que se quer licenciar, os

documentos exigidos e o custo da análise, o requerente poderá, via internet, através do sistema de Requerimento on-line do INEA, também integrado ao App, dar entrada em seu processo de licenciamento. Para sintetizar os passos, foi elaborada uma tabela, a seguir:

Etapa	Eventos chaves	Data
1	Construção Mapa Mental	21.dez.2017
2	Correlação CNAE x Códigos INEA	13.out.2017
3	Checklist Documentos	17.nov.2017
4	Integração Jucerja (Regin)	09.mar.2018
5	Desenvolvimento e Implantação do App de Licenciamento Ambiental e do Formulário on-line	16.mar.2018

Tabela 2 - Eventos chave - App licenciamento estadual

Frente 2: Redesenho de Processos – o processo de licenciamento e pós licença

Diagnóstico e Redesenho de Processos

Como dito anteriormente, o Programa Rio+ Sustentável teve como foco re-estruturar o licenciamento do estado do RJ. O objetivo finalístico do Programa se concretizou em duas principais metas elaboradas a partir dos principais indicadores do processo de licenciamento: o tempo de emissão de uma licença ambiental, cuja meta era a emissão de todas as licenças dentro do prazo legal de 180 dias; e o número de processos de passivo ambiental gerado pelo Estado, cuja meta foi zerar o passivo até o final de 2018. Das três frentes do Programa, a Consultoria FALCONI ficou responsável pela reestruturação do processo do licenciamento ambiental e pós-licença. Neste documento não se detalha o trabalho realizado, pois todo o processo é relatado no Anexo 2, porém é possível destacar as principais entregas desta frente:

- Análises do desempenho do processo de licenciamento ambiental;
- Redesenho do processo de licenciamento ambiental e proposta da estrutura para o novo processo;
- Plano de Ação para sanar as principais desconexões levantadas do processo de licenciamento ambiental;

- Orientação para padronização das atividades críticas do licenciamento ambiental;
- Definição e orientação da sistemática de acompanhamento de resultados.

Licenciamento ambiental simplificado

No Brasil, o licenciamento ambiental segue tradicionalmente o rito trifásico, ou seja, emissão sucessiva de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), dado o delineamento originário ser voltado para empreendimentos industriais e de maior porte. Além disso, algumas normativas do Conama estabeleceram procedimentos e licenças específicas para determinados empreendimentos, bem como estados já trataram de estabelecer ritos e licenças distintos do tradicionalmente previsto na Resolução Conama 237/97. Nessa seara, há perspectivas de previsão formal de procedimento simplificado de licenciamento, que poderia operar de três formas além da tradicional: i) na forma bifásica; ii) em fase única; ou, iii) por adesão ou compromisso.

O licenciamento bifásico compreenderia a aglutinação de duas licenças em uma única fase. Neste caso, poderia haver tanto a aglutinação da LP com a LI, como da LI com a LO. No estado do Rio de Janeiro, não somente de admitiu tal aglutinação, como também previu licenças ambientais específicas para esses casos: Licença Prévia e de Instalação (LPI) e Licença de Instalação e Operação (LIO). O licenciamento em fase única, como o próprio nome remete, compreende a emissão de uma única licença, que reconheceria a viabilidade ambiental, permitiria a instalação e a operação do empreendimento, além de aprovar as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelecer condicionantes ambientais para a sua operação (e, quando necessário, para a sua desativação). O art. 12 do Decreto Estadual do RJ 44.820/2014, introduziu a Licença Ambiental Simplificada (LAS), que é concedida antes do início da implantação do empreendimento ou atividade e, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprovando a localização e autorizando a implantação e a operação de empreendimento ou atividade classificado como de baixo impacto ambiental, com base nos critérios em regulamentação, bem como daqueles definidos em regulamento específico, estabelecendo ainda as condições e medidas de controle ambiental

que deverão ser atendidas. A LAS foi considerada como uma grande inovação das espécies de licença.

No âmbito do Programa Rio+ Sustentável, foi implementado no estado do Rio de Janeiro o licenciamento por adesão ou termo de compromisso, que consiste, de forma sintética, na emissão de licença ambiental a partir disponibilização, pelo empreendedor, de informações sobre o empreendimento, e adesão a compromisso e critérios pré-estabelecidos pelo órgão ambiental competente. No licenciamento por adesão ou termo de compromisso, todo processo ocorre eletronicamente. A validação dessas informações é feita posteriormente pelo poder público. Desta forma, o Inea editou a Reslução Inea nº 136 de 15 de janeiro de 2016, que aprovou o procedimento simplificado de licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades classificados como baixo impacto ambiental. Tal procedimento simplificado é executado automaticamente, possibilitando o recebimento, processamento e emissão de documentos, com base em informações prestadas pelo interessado, sem necessidade de análise técnica e vistoria. Isto agilizou sobremaneira a emissão de licenças para empreendimentos de baixo potencial poluidor.

Frente 3: Reestruturação Organizacional e Desenvolvimento de Lideranças – criação da Diretoria de Gente e Gestão

A reestruturação do Instituto Estadual do Ambiente foi pensada de forma a melhorar a eficiência na execução de políticas públicas estaduais de meio ambiente, recursos hídricos e florestais. No âmbito desta reestruturação, foi criada a Diretoria de Gente e Gestão (Digges) para disseminar uma cultura de gestão orientada para a entrega de resultados, com foco em estabelecimento de metas, meritocracia, valorização do capital humano e transparência administrativa. Com isso, o Inea tornou-se o primeiro órgão público fluminense a atrelar a política de gestão de pessoas e estratégica aos objetivos e estrutura organizacional da Instituição, fazendo com que as competências, habilidades e atitudes de seu corpo funcional estejam alinhadas à expertise necessária para garantir o alcance dos resultados pretendidos. De forma inovadora, a Digges reúne, sob a mesma

responsabilidade funcional, as áreas de governança de metas e projetos e a política de recursos humanos, com os seguintes objetivos: 1) Implementar a governança orientada por resultados; 2) Desenvolver e capacitar os servidores em gestão, liderança e saber técnico; e 3) Incorporar práticas de accountability.

Frente 3: Reestruturação Organizacional e Desenvolvimento de Lideranças – criação da Diretoria de Pós-licença

Uma das grandes mudanças de paradigma implementadas no âmbito do Programa Rio+ Sustentável foi conceitual: introduzir uma cultura na instituição Inea de facilitar a abertura de processos de licenciamento (acreditar no empreendedor através de auto declaração, por exemplo) porém tornar mais efetivo o controle pós emissão da licença (verificação efetiva das condicionantes ambientais). De acordo com José Maria Mesquita, Diretor de Pós Licença e Fiscalização do Inea, e André Luiz Felisberto França, Diretor de Pós Licença e Fiscalização do Inea

> Em um cenário caracterizado pela necessidade de modernização e desburocratização do licenciamento ambiental, a institucionalização do pós-licença representa a garantia de que a simplificação pode ocorrer de forma concomitante à melhoria do controle ambiental, possibilitando um redirecionamento de esforços de atividades de natureza mais cartorial para atividades de acompanhamento efetivo das atividades e empreendimentos, o que é mais coerente com os tempos e movimentos relacionados ao licenciamento ambiental, visto que, licenças de operação podem ser válidas por até 10 anos. O pós-licença, contribui também para uma renovação simplificada, na medida em que o acompanhamento da atividade é realizado ao longo do período de vigência da licença, e não apenas por ocasião da renovação, o que levava comumente a um novo licenciamento a cada renovação.

A Consultoria FALCONI também foi responsável pela reestruturação do processo de pós-licença. Da mesma forma que no processo de licenciamento, não será detalhado o trabalho realizado, pois todo o processo é relatado no Anexo 2. Em linhas gerais, a Falconi diagnosticou baixo conhecimento do

cumprimento de condicionantes das licenças emitidas pelo INEA, devido às seguintes causas:

- Condicionantes não são padronizadas, dificultando o acompanhamento;
- Acompanhamento é descentralizado dentro do órgão;
- Inexistência de ferramenta de suporte, sendo o acompanhamento por planilhas;
- Existência de poucos programas de autocontrole, em sua maioria não automatizados;
- Inexistência de critérios que definam o tipo de acompanhamento daquele processo;
- Inexistência ou insuficiência de especialistas para absorver as demandas.

Para enfrentar esses desafios, foi criada a Diretoria de Pós-Licença (Dipos), que tem como objetivo coordenar e integrar setores de controle e qualidade ambiental do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), buscando ampliar a sinergia entre as atividades e entregar resultados mais efetivos para a sociedade. Representa iniciativa inédita entre os órgãos ambientais brasileiros. É função da Dipos garantir a operação das atividades licenciadas de acordo com o estabelecido nas licenças, realizar as ações de fiscalização e de atendimento a acidentes ambientais de origem tecnológica, e realizar o controle ambiental por meio de programas de monitoramento, de forma integrada para o atendimento das políticas de controle ambiental do Estado.

Resultados Rio+ Sustentável

Com essas iniciativas, o órgão ambiental do estado do Rio de Janeiro, reconhecido nacionalmente pelo pioneirismo e referência na integração das agendas ambientais, e com a maturidade proporcionada pelos 40 anos de atuação, institucionalizou uma nova forma de olhar e enfrentar os desafios da gestão do meio ambiente, atingindo muitos resultados que melhoraram efetivamente os serviços

prestados à sociedade. Dentre os principais resultados, comparando junho de 2015 a junho de 2018, destacam-se:

- Aumento de 55% de licenças emitidas;
- Redução de 60 dias no tempo de análise das licenças;
- Resolução de 70% do passivo inventariado;
- Aumento de 33% para 70% das licenças atendidas dentro do prazo legal;
- Aumento de 45% nas vistorias de pós-licença realizadas nas Superintendências;
- Aumento de 83% no número de vistorias de acompanhamento pós-licença;
- 69 formações com média de carga horária de 25 horas que capacitaram 1931 servidores;
- Desenvolvimento de 39 lideranças;
- Realização de 47 sessões de coaching para as lideranças e 15 horas de palestras;
- Promoção de 1 intercâmbio internacional (França) para 8 servidores;
- Realização de 1 pós-graduação em gestão ambiental integrada para 80 servidores;
- Certificação de 53 chefes de unidades de conservação.
- Aumento de 75% nas receitas próprias (R$45 milhões);
- Redução de 39% nas despesas de custeio (exceto pessoal);
- Redução de 32% dos cargos de alta liderança;

Os aprendizados da implementação do Programa e os seus limites

Durante os dois anos e meio de implementação intensiva das ações do Programa foram gerados diversos aprendizados que fortaleceram a capacidade institucional do órgão. Cada frente de atuação apresentou barreiras específicas para sua concretização, como a falta de conhecimento técnico dos membros dos órgãos ou a falta de apoio para que soluções fossem executadas. Esta sessão é uma tentativa de consolidar estes aprendizados em categorias para que o

próprio processo de disseminação das soluções seja feito com base na experiência de quem já percorreu o caminho.

É a política, estúpido!

A adaptação da famosa frase da campanha eleitoral americana serve para ilustrar o primeiro aprendizado a ser destacado, dada a importância da esfera política. O processo de formulação do Programa Rio+ Sustentável foi iniciado com a articulação entre o então Secretário Estadual do Ambiente em 2015[14] (agente político), o Subsecretário Adjunto de Planejamento (agente técnico) e o Centro de Liderança Pública (organização da sociedade civil). Ao tomar conhecimento de um diagnóstico realizado sobre o licenciamento ambiental em 2014[15], e a partir de um projeto de governo muito claro, os atores governamentais buscaram apoio para concretizar a visão de legado que tinham para o novo ciclo de gestão estadual que se iniciara. Dois elementos se destacam aqui a partir da situação narrada: o primeiro é o que comumente se chama "vontade política". Em outras palavras, o Secretário e Subsecretário estavam à procura dos meios para atingir os objetivos pretendidos de acordo com os valores estipulados do problema identificado do licenciamento ambiental. De maneira clara, o valor na base de todo o Programa é a eficiência e efetividade. Fazer o órgão cumprir a regra estabelecida em lei era uma questão, para além de jurídica, moral para ambos agentes públicos, uma vez que o tempo de emissão de licença demonstrava a qualidade do serviço público, o respeito ao cidadão e a proteção do meio ambiente. Além disso, foi uma escolha racional destes agentes elencar o licenciamento como prioridade. Este elemento é fundamental e normalmente o que sobressai na análise comum de "vontade política", pois a linha divisória entre um projeto de governo ético e democrático e um projeto de governo clientelista e corporativista é difícil de mapear. Ao atacar o licenciamento, os atores fizeram o balanço de que os benefícios para a população em geral seriam maiores do que os riscos e os possíveis problemas colaterais gerados. O segundo elemento é o equilíbrio da visão política com a visão técnica e a capacidade de liderança. O

[14] Importante mencionar que o então Secretário assumiu o cargo pela segunda vez em sua trajetória política. Além disso também importante destacar que, ao mesmo tempo, conduzia também seu mandado de deputado estadual.
[15] Ver Anexo 2

então Subsecretário Adjunto de Planejamento era a figura encarregada de fazer a máquina pública rodar em direção ao objetivo proposto e, um detalhe importante: ele tinha perfil e experiência para isso.

A crise gera oportunidade: o senso de urgência

Como apontado já anteriormente, meses após a posse do então Secretário, uma matéria jornalística veiculada em um importante periódico estadual, foi o elemento para gerar o senso de urgência nos atores governamentais. Se o projeto de governo já estava alinhado com a necessidade de atacar o problema do licenciamento, o vazamento da expressiva quantidade de processos paralisados no órgão foi o estopim para gerar o desconforto positivo. A matéria trouxe à tona a extrema importância de tratar o problema do licenciamento naquele momento específico, dado os impactos potenciais de não o fazer. Ou seja, colocou o órgão numa posição de reavaliar as ações que estavam sendo tomadas, tirando-o da aparente inércia e replicação de soluções anteriormente já tomadas, e colocar o licenciamento como prioridade.

Alinhamento entre a reforma, o nível de desempenho organizacional e a própria função organizacional

O Programa Rio+, pelas características, frentes de trabalho e indicadores selecionados, foi capaz de retomar o espírito de alinhamento das atividades do órgão com sua missão. Esta se apresenta como:

> Proteger, conservar e recuperar o patrimônio ambiental do Estado do Rio de Janeiro para promover a agenda do desenvolvimento sustentável, sendo um órgão gestor ambiental de referência, exercendo um papel estratégico no desenvolvimento do Estado[16].

A importância de ter Programas e prioridades alinhadas com a missão organizacional é, primeiramente, cumprir com a finalidade a partir da qual a organização foi fundada e para reforçar a capacidade da mesma em resolver o

[16] http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Institucional/O_que_e_o_Inea/index.htm&lang=

problema social para qual foi construída. Em segundo lugar, alinhar as atividades, projetos indicadores, programas, recursos com a missão se apresenta como um instrumento poderoso de engajamento e motivação, especialmente com os servidores mais antigos do órgão. No caso aqui tratado, medir a eficiência e efetividade do órgão ambiental em licenciar e monitorar empreendimentos cujo impacto ambiental é notório, reforça diretamente a missão da instituição. Desta forma, o esforço, escolhas e decisões, inclusive a escolha de prioridade, podem ser melhor respaldadas e legitimadas, além de oferecer um porquê para as pessoas que se envolvem na estratégia e implementação das mudanças. Para além da conexão entre função organizacional e reforma dever estar bem estabelecida, a análise do desempenho e o nível de maturidade organizacional é igualmente importante, pois soluções podem ser sugeridas e implementadas, ou falsamente implementadas, de acordo com as capacidades institucionais do órgão. Exemplo disso foi o Aplicativo do Licenciamento. Para que este fosse implementado de fato no Inea, diversas capacidades tiveram que ser criadas, não só em termos de conhecimento do *software* e instrumentos tecnológicos, mas também regulações e processos que não estavam organizados no nível de padronização adequado para receber uma ferramenta digital. Uma consequência na realidade do Programa foi o atraso de mais de 12 meses na implementação do Aplicativo. Este efeito, de acordo com Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) podemos chamar como *premature load bearing,* ou seja, quando uma organização é forçada a desempenhar uma função que ainda não está preparada pois não teve tempo ou oportunidades para evoluir. Fazendo uma comparação apontada pelos autores citados, é como aprender uma nova língua: é preciso tempo e prática intensiva antes de uma pessoa ser capaz de falar fluentemente outro idioma que não o seu de origem.

A disponibilidade de informações e seu efeito para a efetividade das propostas de mudanças

Ao iniciar o esforço de mudança, ficou claro que um diagnóstico mais preciso seria necessário. Ao indagar os técnicos e pessoas envolvidas sobre dados básicos de gestão, como quantos processos de passivo haviam no setor, forma de tramitação de processos, taxa média de produção, estatísticas por tipo de processo, número de pessoas dedicadas a funções específicas e

responsabilidades de cada camada hierárquica, percebeu-se que não havia clareza suficiente para partir diretamente para ações de soluções antes de compreender o mínimo do problema. Um exemplo, como também já citado, foi o aumento do número de processos de passivo ambiental, incialmente cotado a 5 mil processos e, ao final do trabalho de mapeamento, com um acumulado de 17.590. Percebeu-se também que a maioria dos processos novos eram de baixa complexidade, ou seja, com foco gerencial e simplificação de normas, o tempo de espera do empreendedor e a carga de esforço do corpo técnico poderiam ser otimizados. Não se sabia também o quantitativo exato de pessoas dedicadas ao licenciamento. No final descobriu-se que um pouco menos da metade das pessoas do órgão estavam dedicadas a atividades meio e não à atividade finalísticas. Com base nesta informação, foi necessário conduzir uma reestruturação para adequar o esforço de trabalho às atividades de resultado.

Problemas complexos e o método de implementar soluções

Especialmente na área pública os problemas, se não complexos, são no mínimo complicados. Isso quer dizer que de maneira geral os problemas possuem uma cadeia multivariável de causalidades interdependentes, requerem muitas pessoas para serem resolvidos cujos níveis de autonomia e influência são diferentes, impactam muitas pessoas de maneiras diferentes, geram, ao serem solucionados, externalidades negativas e não possuem uma resposta única e pronta para a solução, sendo necessária a combinação de conhecimentos. Exemplificando com a situação do licenciamento: O passivo ambiental era fruto de regras desatualizadas, falta de mão-de-obra, desmotivação dos servidores envolvidos, fluxo de processos com falhas técnicas, desalinhamento quanto ao papel e responsabilidade de cada ator no processo, falta de controle e gestão de indicadores, falta de contato com empreendedores que abandonaram processos (alguns com mais de dez anos de tempo de espera), baixos salários de servidores, não entendimento por parte do empreendedor das regras e importância do licenciamento, alta rotatividade de servidores, falta de diálogo com outros entes federativos, desatualização de documentos necessários para cada tipo de licença, etc.

Diante deste cenário complexo, em primeiro lugar, foi evidenciado que a forma de implementação de soluções não poderia ser a tradicional. Não seria possível desenhar um escopo de projeto fixo do começo ao fim e ter a pretensão de resolver todos os problemas do licenciamento, uma vez que muitos problemas apontados acima foram sendo descobertos ao longo da implementação de alguma ação. Esse aprendizado foi vivenciado na prática, dado que ao longo da implementação diversas soluções previstas foram trocadas por outras, pois não faziam sentido no contexto momentâneo. Como aponta Andrews, Pritchett e Woolcock (2017) solucionar problemas complexos é como dirigir em 1808 de uma ponta a outra dos Estados Unidos. Não é possível identificar previamente todos os problemas, desafios e caminho a ser percorrido. Por isso, a forma de fazer esta jornada é tendo um direcionamento claro de onde ser quer chegar e o porquê e dividir o caminho em etapas menores, com um grupo multidisciplinar disponível, pois competências e habilidades diferentes serão necessárias ao longo do percurso. Este aprendizado se aproxima muito do que já foi mencionado na literatura de reformas como a estratégia de incrementalismo. Outro aprendizado importante a partir deste contexto é a questão do tempo. Para solucionar um problema público, ou melhor, parte dele, pois sempre externalidades negativas serão geradas, é necessário tempo. Toda esta complexidade e, além disso a existência da variável de cultura organizacional que será tratada mais a frente, impõe ao esforço de mudança uma perspectiva de tempo mais longa para a obtenção de resultados finalísticos e perenes. É possível atingir resultado de curto prazo, mas estes serão ou resultados de esforço do processo, melhor dizendo, conquistas do caminho, ou serão resultados que não serão perenizados, pois foram atingidos com uma espécie de anabolizante. Em terceiro lugar, apesar da perspectiva do tempo ser mais alongada, ter clareza sobre vitórias e conquistas de curto prazo, o atingimento parcial de resultados e a perspectiva do longo prazo é fundamental. No contexto do licenciamento a meta estipulada foi de zerar o passivo e emitir todas as licenças no prazo legal em dois ano e meio. Ao longo do caminho, todas s vezes que o resultado parcial era atingido, fosse mensal ou semestral, a comemoração e reconhecimento a todos os envolvidos era vital para o continuo engajamento no que está sendo feito e construção da crença das pessoas que a meta final seria possível de ser atingida. Para ter conquistas ao longo do caminho ou atingir resultados intermediários, foi preciso também

identificar os espaços de mudança a partir da análise do problema e do contexto. Nesse sentido, no início do projeto ficou claro que um grande espaço de mudança – onde a resistência à mudança não seria acentuada e que o conhecimento disponível era adequado – era a revisão do processo de licenciamento. Ao mesmo tempo essa solução se configurou como um ponto de acupuntura, pois através dela que diversos outros problemas estruturais foram identificados, como a revisão da estrutura organizacional não só do licenciamento, mas também do Inea como um todo. Neste interim que foi possível a criação da Diretoria de Gente e Gestão. Ou seja, a necessidade de identificação de pontos nevrálgicos que vão ajudar a atingir o resultado final, mas que gerarão também conhecimento e aprendizado sobre outros problemas não levantados e espaço para que outras mudanças aconteçam. O quarto aprendizado sobre implementação de políticas públicas é um fator também muito explorado na literatura de reformas e que foi indicado no primeiro capítulo deste trabalho, mas que é retomado aqui de maneira mais prática trazendo a experiência do caso: as estratégias de implementação *top-down* e *botton-up.* A experiência do Inea adotou as duas estratégias ao mesmo tempo e, o principal aprendizado foi de usar mais cada uma das estratégias em diferentes tempos do processo de implementação e para diferentes objetos. Em outras palavras, a estratégia *bottom-up,* poderia ter sido mais utilizada no momento de concepção da carteira de soluções iniciais do Programa e em momentos recorrentes e pré-estabelecidos ao longo da implementação do Programa para revisar aprendizados e construir agendas e soluções novas a partir da própria capacidade dos servidores do órgão. Já a estratégia *top-down,* foi bem utilizada em momentos críticos de decisão do que deveria ser feito, como a criação do cargo de Diretor-Adjunto sob a regra de ser funcionário de carreira do órgão, as mudanças estruturais no organograma que mexeria com privilégios e na implementação do modelo de gestão por resultado, com reuniões mensais de apresentação de indicadores. Todavia, essa estratégia foi utilizada erroneamente em momentos críticos que poderiam estar abertos para a co-criação em espaços de mudanças já claros e engatilhados, como já foi citado, a concepção das soluções iniciais do Programa.

A clareza dos impactos das mudanças

Se tratando de mudanças, todos os envolvidos e pessoas impactadas são tirados da zona de conforto, pois novas atividades, novos contextos, novas regras, em resumo, novos hábitos e modelos de funcionamento são colocados em prática. Dessa forma, a experiência estadual demonstrou a importância de ser ter claros os impactos organizacionais provenientes da mudança. Exemplo disso foi a implementação do Aplicativo de Licenciamento. Para restringir o exemplo a uma situação dentre os diversos impactos que o Aplicativo trouxe para o Inea, especificaremos o impacto em recursos. Uma vez que a abertura do processo de licenciamento se daria através do aplicativo, as Superintendências (unidades avançadas que representam o órgão central em todo território estadual) deveriam também ter o sistema para uso do aplicativo e também um sistema tecnológico compatível em seus computadores. A partir da identificação destes impactos, foi necessária a instalação de emuladores em todos os computadores das superintendências para que o aplicativo fosse implementado de forma efetiva nas demais regiões do Estado supervisionadas pelas unidades avançadas. Este é um exemplo simples de impacto que uma mudança traz à organização, mas que, por vezes, pode ser demasiadamente trabalhoso se tornando uma frente de trabalho única com um time dedicado ou, muitas vezes, representando uma barreira para a implementação de alguma solução. Para além deste mapeamento e gerenciamento ser importante para a gestão efetiva da mudança pretendida, isso garante clareza para as pessoas envolvidas e impactadas, passando segurança de que os efeitos estão sendo geridos pelos responsáveis do Programa.

O papel dos agentes externos e a construção de capacidades

Todo o Programa Rio+ foi implementado com o suporte e apoio técnico e financeiro de parceiros privados externos. O modelo de implementação pode ser ilustrado pela figura abaixo.



Figure 4 - Modelo de Viabilização do Programa

Este modelo de projeto trouxe alguns aprendizados importantes que servirão para a disseminação das soluções. Primeiramente, a iniciativa privada e as organizações da sociedade civil, como já apontado no capítulo primeiro deste trabalho, possuem, de fato, amplo poder de influência e conhecimento técnico. Estes dois ativos podem ser muito valiosos para o setor público, a partir do pressuposto que muitas vezes a implementação de políticas públicas carecem de conhecimentos e articulação com grupos mais amplos que apoiem a agenda em questão. Além disso, outro fator importante é a disponibilização de recursos. Existem diversas oportunidades e modelos para que o setor público se beneficie da disponibilidade de capital privado para fazer transformações sociais. Evidentemente, quando o setor privado possui interesse em determinada agenda pública, há interesses em jogo, porém é responsabilidade da governança estratégica amarrar um sistema de acordos e limites. Apesar deste fator que deve ser gerido com cuidado e total transparência, este modelo tem como benefício a abertura de espaços para inovações. O setor público brasileiro ainda carece de espaços que permitam que testes, novas ideias, projetos com alto risco sejam implementados e, este modelo utilizado no Programa Rio+ Sustentável, pode ser um modelo a ser disseminado para os municípios. Apesar destes benefícios

evidentes, uma linha tênue em relação ao papel dos atores privados deve ser pontuada e um acordo estabelecido no momento de formação deste grupo sustentador do Programa: a atuação de organizações privadas não deve substituir por completo o papel dos agentes públicos na execução da solução. Isto é, consultorias (ou outros tipos de organização que prestam este serviço) não devem ser responsáveis pela gestão e execução das soluções identificadas como potenciais para resolução de um problema específico, pois ao assumir este espaço, a capacidade institucional do órgão não será construída e, portanto, os resultados não serão perenes. Muitas vezes organizações externas são usadas pelo poder público para suprir uma necessidade de curto prazo seja de conhecimento ou de força bruta de trabalho. Porém, ao utilizar estes mecanismos, o efeito, como citado anteriormente, é como um anabolizante. No momento em que as doses são retiradas, a musculatura tenderá a ser enfraquecida e o desempenho organizacional voltará a patamares anteriores à intervenção. Portanto, ao longo do Programa Rio+ Sustentável ficou indubitável que o papel de atores externos, especialmente consultorias, devem ser como facilitadores na construção e implementação de soluções pelos agentes públicos. Programa com esta configuração devem, antes de tudo se preocupar com a construção da capacidade institucional e não apenas resolver o problema no curto prazo. Evidentemente que algumas soluções técnicas podem ser delegáveis para empresas terceirizadas, como a construção de softwares de tecnologia, pois não cabe o poder público obter todos os conhecimentos necessários para implementar uma política pública. Neste sentido, é coerente pensarmos não uma escala binária entre o certo e o errado, mas sim em um contínuo em que em um extremo o Estado delega todo seu papel para um ator privado e no outro extremo em que o Estado desenvolve todas as soluções. Cada caso, a depender do contexto, do problema e da organização pública, vai determinar o modelo a ser estruturado. Porém, uma função que não pode ser delegada, como se observou durante a implementação do Programa, é a capacidade do Estado em conduzir o processo de implementação em etapas, como foi mencionado anteriormente. A expertise de implementação incremental deve ser uma função do agente público, pois este *mindset* é determinante inclusive, para o modelo de instrumento jurídico a ser construído com os atores privados.

Não é só a política, estúpido! A cultura organizacional importa

Como apontam Grashow e Heifetz (2009), um sistema ou uma organização é perfeitamente desenhada para colher os resultados que apresentam. Ou seja, se a organização não está desempenhando de acordo com o esperado, diversos aspectos podem ser apontados como causas, mas todas estas em algum momento esbarram em aspectos da cultura organizacional. Esta, apesar de muitas definições existentes e diversos estudiosos que se debruçam sobre o fenômeno de sua formação, pode ser definida como um conjunto de elementos que possuem significados, ou seja, que são compartilhados por um determinado grupo de pessoas. Como diz Bourdieu (1989), a cultura é uma estrutura que é estruturada e é estruturante. A cultura é o produto de diversos fatores, como: a função primária pela qual a organização foi fundada, quem fundou a organização, história, localização geográfica, trajetórias pessoais do quadro de integrantes, do jeito de resolver problemas ao longo do tempo, entre outros. Ao mesmo tempo é o conjunto desta amálgama que define como a organização funciona ou, melhor dizendo, “como as coisas são feitas”. O maior estudioso de cultura organizacional, Edgard Schein (2009), aponta três níveis de expressão da cultura: os artefatos visíveis, valores declarados e as certezas tácitas. Um exemplo de como a cultura influenciou o processo de implementação do Programa foi a ainda vigente diferenciação entre áreas do INEA devido à relativa recente fusão dos três órgãos ambientais que faziam, até 2009, as funções de proteção e desenvolvimento ambiental de forma autônoma. Esta visão e trajetória fragmentada do órgão dificultou, por exemplo, o mapeamento e trabalho conjunto das diversas diretorias em ações transversais, como a redução do passivo ambiental.

A governança como fator primordial

Mudanças são realizadas de acordo com a o nível de sustentação (resiliência) e os potenciais ganhos que apresentam frente aos riscos e perdas. Para que o resultado desta equação seja positivo, a resiliência dos atores e do sistema deve ser reforçada durante o período da implementação e, um dos fatores que garante essa resiliência é a governança, entendida aqui como conjunto de instâncias e rotinas que pautam como as decisões acontecem e são monitoradas. Ao estabelecer este modelo de “como as coisas irão acontecer” os responsáveis pelo Programa determinaram não só o ritmo da mudança, mas também as

pessoas que estavam na linha de frente, a periodicidade e nível de controle da execução e, consequentemente, imprimiram novas códigos para uma nova cultura, uma vez que o hábito de como o sistema funcionava foi se modificando ao longo da trajetória. Ou seja, a governança cria o ambiente para que as ações sejam realizadas e também para a sustentação da mudança, através da mudança de hábitos, expressos em rotinas. Exemplo disso foi o modelo conduzido durante a implementação do Programa no Estado: nos primeiros três meses do Programa, o então Secretário de Estado sentava-se à mesa para a reunião de acompanhamento e decisão dos passos do Programa. Para que isso acontecesse, semanalmente as equipes conduziam reuniões operacionais. Após os três meses, o Secretário manteve reuniões mensais de acompanhamento das principais entregas e resultados. Além disso, foram implementadas também reuniões gerais com todo o corpo burocrático a cada quatro meses para que a construção de uma visão sistêmica da organização e integração das pessoas acontecessem. Além deste aspecto, além da governança, foi fundamental montar um grupo de pessoas que conduziram e forçaram diversos aspectos da mudança no primeiro momento, considerados aqui os três primeiros meses. Kotter (2012) aponta este grupo como coalizão administrativa, ou aqueles que fazem parte do grupo que não só conduz a mudança, mas que a suporta politicamente. No caso do Rio+, a coalizão foi composta por pessoas que adotaram, logo de início, a ideia e o projeto de governo proposto. Ou seja, as pessoas da coalizão foram aquelas abertas à inovação. Além destas pessoas, também formaram parte da coalizão, mas com um papel mais secundário na implementação do Programa, as pessoas de confiança do então Secretário. Ainda neste tópico da governança, outro aprendizado tirado da experiência a nível estadual foi a importância da gestão da documentação e do conhecimento gerado a partir da execução das atividades. Este aprendizado, infelizmente, foi fruto de um erro, pois na ocasião não foi realizada a gestão do conhecimento e informação dificultando, portanto, a disseminação das soluções e da identificação das premissas que embasaram as decisões estratégicas do Programa.

A liderança como eixo central

Para que todos os elementos de uma mudança aconteçam de forma sinérgica e a implementação atinja o sucesso levando a organização aos

resultados esperados, é preciso coordenação, visão, divisão de tarefas e empoderamento de pessoas. A peça que articula todas estas necessidades é a liderança. É preciso aqui destacar liderança dos indivíduos dotados de cargos formais. Liderança é sobre competências e não sobre cargos. Apesar de pessoas em cargos de autoridade precisarem exercer certas competências de natas de liderança, outros atores do sistema representaram e exerceram competências desta natureza. Para além de pontuar as características de perfil das pessoas que exerceram papéis de liderança, é importante pontuar os atributos da liderança e a divisão das competências entre as pessoas que exercem esse papel. Primeiramente, ficou claro que todas as pessoas que representaram, em algum momento do Programa, a figura de liderança apresentaram as características seguintes: capacidade de mobilizar as pessoas para enfrentar os desafios, apoia os indivíduos a superaram as próprias dificuldades, muitas vezes pessoais, revela o propósito do desafio e destaca os valores envolvidos na ação. Fazendo uma distinção liderança e autoridade, de acordo com Heifetz e Linsky (2007), em alguns momentos a liderança exercia também atributos de autoridade provendo a direção e reestabelecendo a ordem e mecanismos de proteção aos envolvidos. O equilíbrio entre estes atributos de liderança e autoridade é que fez o processo de implementação fluir. Um exemplo claro desta situação foi a decisão tomada, pelo então Secretário, de prestigiar servidores que atingissem as metas estabelecidas, de acordo com o modelo de gestão estruturado, mas ao mesmo tempo gerar economias organizacionais para conseguir pagar, a partir de receitas próprias do órgão, o 13º salário dos servidores em plena crise institucional e financeira do Estado. Outro aspecto conectado à dimensão da liderança foi a nítida capacidade de automotivação que todos aquelas pessoas que exerceram os atributos de liderança tiveram ao longo do processo. Em nenhum momento, ao menos aparentemente, estas pessoas deixaram de acreditar na possibilidade de mudança.

A comunicação e envolvimento como fator de sucesso

Se o modelo de governança foi fator fundamental para garantir o ritmo da mudança e um catalisador de uma nova cultura, os processos e fluxos de comunicação foram fundamentais para o sucesso da implementação. Um bom exemplo de ação adotada durante o Programa foi a reativação do Jornal Interno do

órgão onde, além de notícias relativas ao próprio Programa, outros eventos e notícias importantes eram publicados. Isso garantiu um fluxo constante de informações para a maior parte das pessoas do quadro de funcionários em relação ao Programa, o que diminui o risco de “conversas de corredor”. Porém, garantir um fluxo constante de informações padrão para o maior número possível de pessoas sobre o andamento, conquistas, aprendizados e próximos passos do Programa, não foi suficiente para engajar e envolver as pessoas. Engajar e envolver é mais que comunicar. Estes dois últimos processos têm relação a um fator crucial sobre mudanças organizacionais: mudanças é sobre pessoas. Mais especificamente, é preciso distinguir entre mudanças que acontecem nas organizações e a transição pela qual os indivíduos envolvidos nas mudanças também passam. Este último processo é uma curva psicológica em que o indivíduo abandona crenças e hábitos, saindo de sua zona de conforto, para adotar novos paradigmas. Por isso mudanças organizacionais são complexas e levam tempo. Por isso, comunicar não é suficiente. Comunicação dialoga apenas com o nível racional do indivíduo. É preciso escutar genuinamente, motivas pelos valores, pelo propósito, mostrar potenciais ganhos individuais, sanar os eventuais medos. Foi preciso dialogar com o pensar, sentir e querer dos indivíduos ao longo da implementação do Programa, como apontado por Soares (2013). A partir do momento que foi identificada essa necessidade, de engajamento, foi estabelecida uma estratégia de envolvimento dividida por entusiastas, neutros e opositores, uma vez que toda mudança terá resistência. Este é um fator natural de toda e qualquer mudança e considerar este cenário como dado, estabelece um campo de atuação mais pragmático de ação. Outro aprendizado importante foi: sempre haverá pessoas que não estão dispostas, confortáveis ou até mesmo prontas para ressignificar padrões. Nesse sentido, no caso do Programa, algumas desonerações e demissões foram realizadas.

A importância das capacitações

Uma vez que mudanças são sobre pessoas e estas passam por uma curva individual de transição, o suporte, através de capacitações, para aumentar as capacidades técnicas, comportamentais e gerenciais das principais envolvidas e dos impactos foi de extrema importância. Para além de garantir um envolvimento destas pessoas, as capacitações serviram para suportar os *gaps* de

conhecimento apresentados pelo time do órgão. Foi dada especial atenção ao núcleo de gestão do projeto, pois este – composto por pessoas dedicadas à parte técnica e à parte de gestão da mudança – precisava ser o exemplo para os outros núcleos de pessoas envolvidas e impactadas. Foi este o núcleo de pessoas responsável por difundir dentro do órgão, desde o início, os novos paradigmas. Além disso, as capacitações recorrentes também servirão para formar multiplicadores que funcionaram como "abelhas polinizadoras", levando os conteúdos e avanços do Programa para cada núcleo de atuação.

O arcabouço legal, o catalisador de mudanças e a pedra no sapato

O aspecto jurídico quando se trata de mudanças no setor público é peça fundamental da mudança. Porém, no caso do Programa, dois aprendizados fundamentais podem ser tirados a partir deste prisma. Primeiro, qualquer mudança para ser legitimada e, de certa forma, institucionalizada dentro da administração pública é preciso endereçar aspectos legais. Seja para consulta e garantia de cumprimento pré-estabelecidos ou para mudar, dentro da medida do possível, regimentos prévios. São as normativas jurídicas que garantem parte da legitimidade, a legalidade das mudanças e oferecem aos agentes públicos segurança para agir. Por isso, de certa forma, o aspecto jurídico pode ser considerado como uma "pedra no sapato", pois é um elemento que se não for considerado, a mudança não acontece efetivamente. Exemplo disso foi a nova estrutura organizacional do INEA, fruto da reestruturação conduzida para aumentar a eficiência e efetividades das diretorias. Até o decreto que regulamentava o modelo fosse publicado, as pessoas não se sentiam nem seguras e tampouco empoderadas para exercer completamente as novas funções, apesar de muitas coisas tivessem mudado apenas o nome. Por outro lado, o aspecto jurídico pode representar ganhos de escala e aceleração da implementação de mudanças. Neste caso, foi realizada uma simplificação de normas, como apontado na sessão anterior, o que permitiu um ganho de eficiência enorme para a produtividade do INEA. Ou seja, apenas com a reedição de uma norma jurídica, o órgão, de um dia para a noite, começou a operar em outro paradigma de desempenho. Claro que que isso acontecesse na prática, as pessoas foram alinhadas e engajadas na mudança jurídica anteriormente. Mas, ao fazer uma simples adequação legal, ganhos expressivos foram alcançados.

Por todos estes aprendizados, uma certeza é possível de ser proposta: o processo é tão importante quanto o resultado, pois é a forma de construção de soluções e a implementação das mesmas que construirá a sustentabilidade dos resultados. Para além desta certeza, a disseminação do Programa é um fator que contribui para a institucionalização dos resultados atingidos, pois ao abranger os conhecimentos e soluções aos municípios do Estado, o movimento de mudanças tende a permanecer constante no tempo através do engajamento de outros grupos e agentes que anteriormente não estavam envolvidos com as frentes de trabalho. Ademais, uma vez que mais atores utilizam as soluções implementadas, uma rede prática de trocas de experiências se forma o que impulsiona inclusive que outros elementos, como instrumentos legais e uma cultura organizacional coesa sejam compartilhados, formando, portanto, uma rede coesa de agentes de mudança e instrumentos que resguardam os princípios da eficiência e efetividade defendidos pelo Programa. Por fim, o último aspecto a ser destacado é a necessidade que se coloca ao Programa e ao órgão ambiental para consolidar uma política territorial efetiva. Como apresentado no item anterior, para a efetiva gestão do meio ambiente município e Estado devem interagir e se complementarem à luz como o Sistema Único de Saúde – SUS funciona, apesar das falhas existentes. Por isso, a partir daqui, o presente trabalho se voltará a explicar como se estabelece hoje a divisão de responsabilidades dos entes federativos no que tange o licenciamento.

Distribuição e repartição de competências entre os entes federativos para a proteção do meio ambiente

Com o advento da Constituição de 1988, e o erguimento dos municípios ao status de entes federativos, assim como a definição da competência comum entre todos os entes federados para proteção do meio ambiente (Artigo 23 da C.F.), tornou-se necessário conferir também aos municípios uma parcela de responsabilidade sobre esse controle das atividades potencialmente poluidoras.

> **CF Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

> III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
> VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
> ……
> **Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

No sentido de resolver a ausência das "normas complementares" previstas no parágrafo único do Artigo 23 da C.F., o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), por meio da Resolução 237 de 19 de dezembro de 1997, portanto, quase 10 anos após a promulgação da C.F. de 1988, definiu novas regras de divisão de competências, atribuindo aos municípios a competência para licenciar as atividades de "impacto local"[17]. Apesar de ter sido frequentemente questionada quanto à sua constitucionalidade, a Resolução 237/97 tornou-se quase unanimidade na doutrina.

Apesar da regulamentação Federal, até o início do ano de 2007, o controle sobre as atividades potencialmente poluidoras no Estado do Rio de Janeiro era exercido pelo Estado, prioritariamente, e pela União, através do Ibama, em casos excepcionais, conforme previsão legal da Política Nacional de Meio Ambiente, e da Resolução Conama 237/97. O órgão estadual fluminense responsável pelo licenciamento ambiental à época, a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (Feema), exercia a sua atribuição sem a capilaridade necessária, e sem um efetivo suficiente para alcançar as atividades potencialmente poluidoras de menor impacto, ou, melhor dizendo, aquelas tidas como de "impacto local". Atividades como, por exemplo, empreendimentos imobiliários de conjuntos residenciais multifamiliares, loteamentos com áreas menores do que 100 hectares, e outras atividades da construção civil, eram licenciados na esfera municipal apenas com base nas questões urbanísticas, com base no Artigo 30, inc. VIII da C.F. Basicamente, apenas empreendimentos imobiliários de grande porte, tais

[17] Resolução CONMA 237/97: "Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio"

como grandes indústrias, postos de gasolina, e outras atividades de maior expressão e impacto eram submetidos ao controle da administração pública. A conjuntura legal, naquele momento, tinha como base para a definição de competências para o licenciamento, a Resolução 237/97 do Conama. A citada Resolução já estabelecia a competência dos municípios para o licenciamento ambiental de atividades de "impacto local", de sorte que, sob o ponto de vista legal, nada os impedia de exercer esse poder. Todavia, por não estarem devidamente estruturados; com quadros técnicos competentes, legislação municipal própria, e conselhos de meio ambiente com caráter deliberativo implementados e em funcionamento, não estavam preparados para o exercício dessa competência.

Ou seja, mesmo 10 anos após o CONAMA ter deliberado a favor do licenciamento municipal, uma grande maioria dos municípios no Estado do Rio de Janeiro não reunia as condições mínimas previstas pela Resolução para exercer essa função. A dificuldade maior estava na exigência dos quadros técnicos habilitados. Portanto, se sob o aspecto legal os municípios não dependiam do Estado para iniciarem o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, faltavam as condições técnicas, e talvez, vontade política. Como consequência, uma gama de atividades de menor potencial de impacto, continuavam a ser realizadas sem o devido controle da administração pública. Isto é, sem medidas mitigadoras dos impactos, sem a devida compensação ambiental, sem qualquer avaliação prévia quanto à sua conformidade com os parâmetros ambientais. Tais atividades, ainda que individualmente possam causar impacto aparentemente insignificante, quando analisados em seu conjunto afetam de forma significativa o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a qualidade de vida da coletividade, garantidos pelo Artigo 225 da C.F. Em especial quando são considerados impactos tais como a impermeabilização do solo, perda de cobertura vegetal, contaminação de corpos hídricos, entre outros.

Diante desse quadro de aparente inércia dos municípios, o estado do Rio de Janeiro, através da Lei Estadual no 5.101, de 4 de outubro de 2007, regulamentou, pelo art. 6º, a criação do Instituto Estadual do Ambiente (Inea), o que permitiu que o órgão ambiental estadual procedesse à descentralização do licenciamento ambiental de atividades de baixo e médio impacto aos municípios, por

intermédio de convênio e desde que previamente atendidas pelos entes municipais as condições a seguir:

- dispusesse o município de infraestrutura administrativa necessária para execução do convênio, dando conhecimento para o público do local onde serão requeridas as licenças;
- tivesse implementado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil paritária à do Poder Público;
- possuísse nos quadros do órgão municipal de meio ambiente, ou à disposição desse órgão, profissionais habilitados para realização do licenciamento ambiental;
- possuísse servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental da atividade licenciada, bem como estrutura própria para o exercício de força coercitiva, no sentido de aplicar as penalidades previstas em lei;
- possuísse legislação suplementar própria, necessária a disciplinar o licenciamento ambiental e prevendo sanções administrativas pelo descumprimento das restrições de licença e para reprimir outras infrações administrativas ambientais;
- tivesse implantado o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Assim, ainda em 2007, o estado do Rio de Janeiro, por meio do Inea, criou o Programa de Descentralização do Licenciamento Ambiental, com o objetivo de promover a estruturação e a qualificação dos municípios para realizarem o licenciamento e a fiscalização ambiental de atividades de impacto local e de baixo e médio potencial poluidor, fomentando, desse modo, o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) em nível estadual. O primeiro instrumento legal a disciplinar a descentralização do licenciamento ambiental mediante convênios assinados com municípios foi o Decreto Estadual nº 40.793/2007. O decreto organizou os procedimentos para a celebração de convênios entre estado e municípios fluminenses, estabelecendo as competências que permaneceriam no estado e definiu as atividades de impacto local que poderiam ser delegadas

aos municípios. Trazia como anexo uma listagem de 15 itens com as atividades que não seriam delegadas aos municípios em razão de exigências legais.

Voluntariamente, já que o decreto de descentralização não obrigava os municípios a se conveniarem, 42 municípios aderiram e firmaram convênio com o estado ao longo dos 4 anos em que essa política de descentralização vigorava, até a publicação da Lei Complementar 140, em 8 de dezembro de 2011, quando os convênios perderam o seu objeto.

Com relação ao problema da assimetria entre os municípios conveniados, a fim de evitar que uma definição com base apenas na tipologia da atividade pudesse levar à ineficiência do sistema em determinados municípios menos capacitados, o estado do Rio de Janeiro optou por um sistema individualizado de atribuição de competências. De forma que os municípios pudessem ser classificados de acordo com o perfil de seu corpo técnico, foi elaborado um quadro de classificação das atividades poluidoras, levando em conta o potencial poluidor da atividade, e o porte do empreendimento. Ou seja, cada município seria habilitado a licenciar atividades de acordo com o seu perfil técnico. Por exemplo, para que fosse permitido a um município licenciar a atividade de posto de gasolina, este deveria ter entre seus quadros, um geólogo. Isso, considerando a especificidade da atividade de posto de gasolina, que tem como um de seus impactos potenciais a contaminação do solo.

Em 2011, após 14 anos, diante da precariedade de legitimação da Resolução 237 do Conama quanto à atribuição de competências constitucionais, e que trazia insegurança jurídica sobre empreendedores, foi promulgada a Lei Complementar no 140, que veio regulamentar os incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, buscando a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, alterando ainda a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

> O art. 9º da referida Lei Complementar estabelece como de competência dos municípios as seguintes ações administrativas, dentre outras:
> …….
> XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
> a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos
> Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da
> atividade; ou
> b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Em 2012, diante desse novo cenário, o Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (Conema), no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto Estadual no 40.744, de 25/04/2007, aprovou a Resolução nº 42, de 10 de agosto de 2012, estabelecendo algumas regras ambientais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, dos quais destacam-se os seguintes conceitos:

Definição de impacto ambiental de âmbito local (Resolução 42 - Capítulo I)

Impacto ambiental de âmbito local é qualquer alteração direta ou indireta das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e/ou a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do município. O impacto ambiental é considerado de âmbito regional quando:

- sua área de influência direta ultrapassar os limites do município;
- atingir ambiente marinho ou unidades de conservação do estado ou da União, à exceção das APAs;
- a atividade for listada em âmbito federal ou estadual como sujeita à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima);

Classificação do impacto das atividades poluidoras (Resolução 42 - Capítulo II):

Em função da magnitude do impacto ambiental, com base no porte e potencial poluidor, as atividades foram enquadradas em classes, considerando o disposto no Decreto no 42.159, de 2/12/2009, e nas Resoluções Inea no 31 e no

32, de 15/04/2011, alteradas pelas Resoluções Inea no 52 e no 53, de 19 e 27/03/2012, respectivamente, nos termos da tabela a seguir:

PORTE	POTENCIAL			
	INSIGNIFICANTE	BAIXO	MÉDIO	ALTO
MÍNIMO	Impacto Insignificante Classe 1A	Impacto Baixo Classe 2A	Impacto Baixo Classe 2A	Impacto Médio Classe 3A
PEQUENO	Impacto Insignificante Classe 1B	Impacto Baixo Classe 2C	Impacto Baixo Classe 2C	Impacto Médio Classe 4A
MÉDIO	Impacto Baixo Classe 2D	Impacto Baixo Classe 2E	Impacto Baixo Classe 2E	Impacto Alto Classe 5A
GRANDE	Impacto Baixo Classe 2F	Impacto Médio Classe 3C	Impacto Médio Classe 3C	Impacto Alto Classe 6A
EXCEPCIONAL	Impacto Baixo Classe 3D	Impacto Médio Classe 4C	Impacto Médio Classe 4C	Impacto Alto Classe 6C

1A - porte mínimo / potencial poluidor insignificante	3C - porte grande / potencial poluidor baixo
1B - porte pequeno / potencial poluidor insignificante	3D - porte excepcional / potencial poluidor insignificante
2A - porte mínimo / potencial poluidor baixo	4A - porte pequeno / potencial poluidor alto
2B - porte mínimo / potencial poluidor médio	4B - porte médio / potencial poluidor médio
2C - porte pequeno / potencial poluidor baixo	4C - porte excepcional / potencial poluidor baixo
2D - porte médio / potencial poluidor insignificante	5A - porte médio / potencial poluidor alto
2E - porte médio / potencial poluidor baixo	5B - porte grande / potencial poluidor médio
2F - porte grande / potencial poluidor insignificante	6A - porte grande / potencial poluidor alto
3A - porte mínimo / potencial poluidor alto	6B - porte excepcional / potencial poluidor médio
3B - porte pequeno / potencial poluidor médio	6C - porte excepcional / potencial poluidor alto

* Foram consideradas dispensadas de licenciamento ambiental todas as atividades ou empreendimentos compreendidos na **Classe 1** (impacto insignificante).

Figure 5 – Classificação Resolução 42

<u>Estruturas municipais de governança ambiental (Resolução 42 - Capítulo III):</u>

Para exercer as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República, a Resolução Conema no 42/2012, em seu art. 4o, estabeleceu que o município precisa ter órgão ambiental capacitado e Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo. A Resolução Conema no 42/2012 também trouxe as diretrizes para aplicação desses conceitos, conforme especificado a seguir:

1. Órgão ambiental capacitado: É aquele que possui técnicos próprios, à disposição ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do ente federativo (art.5o). Ficou

definido, ainda, que para estabelecimento da equipe técnica mínima necessária ao atendimento das demandas correspondentes às ações administrativas de licenciamento a serem executadas pelo município devem ser observadas as categorias profissionais dos técnicos, o porte do município e a vocação socioeconômica do desenvolvimento municipal.

2. Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo: É aquele que possui regimento interno instituído, com definição de suas atribuições, previsão de reuniões ordinárias e mecanismos de eleição dos componentes, além do livre acesso à informação sobre suas atividades.

A Resolução Conema no 42/2012 define, ainda, que a inexistência de órgão ambiental capacitado ou de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo dará ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas de licenciamento até a sua criação e pleno funcionamento. Para assumir o seu papel na gestão ambiental, o município deve internalizar, na esfera local, conceitos e mecanismos legais de controle para fazer frente às pressões sobre o ambiente, resultantes das atividades modificadoras. Além da equipe técnica capacitada adequada às demandas de licenciamento e do Conselho de Meio Ambiente ativo, é vital para o efetivo desempenho das atividades ligadas ao licenciamento ambiental que o município possua:

- Plano Diretor / Lei de Diretrizes Urbanas;
- Legislação própria disciplinando os procedimentos de licenciamento ambiental e de fiscalização com a previsão de sanções administrativas;
- Tenha implantado o Fundo Municipal do Meio Ambiente.

Destaca-se, portanto, o pioneirismo que o Estado do Rio de Janeiro possui na agenda ambiental do país, uma vez que a Resolução Conema 42 foi muito pautada pelos conhecimentos e práticas que o antigo órgão, Feema, já praticava o controle e desenvolvimento ambiental.

Mapa de desafios do licenciamento municipal

A partir desta visão macro do sistema de licenciamento municipal no Estado do Rio de Janeiro, ficou claro que as soluções implementadas no âmbito do Programa Rio+ Sustentável poderiam ser úteis para os municípios aumentarem também a eficiência da máquina no que tange esta temática. Entretanto, para a efetiva disseminação das soluções adotadas no INEA, fora preciso conduzir um mapeamento um pouco mais detalhado sobre os desafios que os municípios do Estado do Rio de Janeiro enfrentam em relação ao processo de licenciamento. Desta maneira, foram entrevistadas oito pessoas de municípios diferentes e do próprio Inea[18] para consolidar um mapa dos principais desafios do licenciamento municipal. Nesse sentido, foram identificadas sete dimensões de desafios que podem ser sub classificadas em 28 itens de oportunidades de melhoria. A classificação e explicação de cada item de melhoria pode ser verificado no Anexo 3 – Questionário de Pesquisa Licenciamento Municipal.

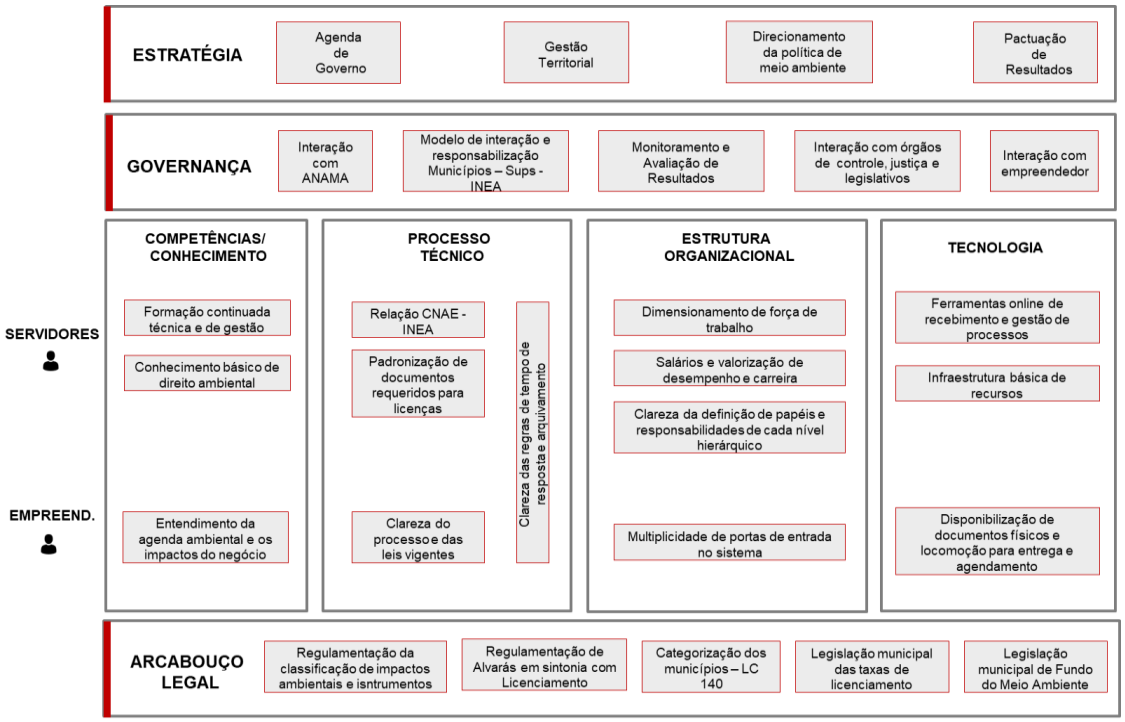


Figure 6 - Mapa de Desafios Licenciamento Municipal

[18] Entrevistados os secretários de ambiente de Campos, Mesquita, Petrópolis, Casimiro, Guapimirim, Paraty, Friburgo e Paracambi

Parte III - Uma agenda de mudanças: árvore de decisões

A partir da consolidação da experiência vivenciada no âmbito do Estado e do mapeamento inicial dos desafios municipais, a árvore de decisões abaixo apresenta uma série de ações que devem ser tomadas para a efetivação do Programa nos municípios. Primeiramente é imprescindível reforçar o entendimento do contexto institucional da agenda de meio ambiente no Brasil. Em virtude do federalismo e da descentralização da política, a proteção do meio ambiente funciona através de um complexo emaranhado de atores localizados nos três níveis federativos: federal, estadual e municipal e que possuem autonomia de formulação e implementação de políticas e reformas, caracterizando o cenário de uma política multicamadas (entes com mandato formal para decisão) e multinível (sistema de controle da discricionariedade e monitoramento dos resultados entre as diversas organizações). É importante esclarecer também que o mapa de desafios municipais permitiu identificar que o contexto de implementação do cardápio de soluções disponível é um contexto de implementação simbólica, uma vez que existe alto grau de conflito ou pontos de veto para diversas questões abordadas pelo Programa. É difícil precisar, neste momento do diagnóstico realizado pelos autores, quais são os pontos específicos de resistência de cada município, mas a partir das entrevistas foi possível perceber que a relação entre Estado e Municípios e o arcabouço legal são variáveis muito delicadas, pois geram diversos desentendimentos entre os entes federativos. A partir deste cenário, é possível deduzir que a implementação de mudanças estruturais, como as propostas pelo Programa, enfrentará pontos de divergência tanto de processo quanto de finalidade. O contexto atual de troca de gestão também não favorece a animosidade dos atores envolvidos. Este fator deve ser levado em consideração para o impedimento de tomadas de decisões que não estabeleçam nenhum diálogo com os municípios. Portanto a árvore de decisão levará em consideração a necessidade de se migrar para um contexto de implementação administrativa, com baixo conflito e ambiguidade. A diminuição de conflitos exige que os atores sejam capazes de negociar e promover cooperação entre os diferentes atores do campo, enquanto a diminuição da ambiguidade requer que o governo

estadual tome decisões a respeito da forma de implementação e disponha de recursos para implementa-las, ao mesmo tempo em que disponha (ou desenvolva) de capacidades dos agentes implementadores.

1. Legitimar o processo e intenção de mudança, formalizando uma coalizão da mudança, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, coordenada pelo INEA, com membros representativos dos municípios e da sociedade civil como Sebrae e Firjan, para que os esforços sejam sustentados e monitorados periodicamente e de maneira coordenada, aumentando também a governabilidade e viabilidade das mudanças.
2. Legitimar o esforço, reavaliando as ações implementadas e definir prioridades gerais do Estado e municípios para que se forme uma agenda em comum entre os entes federativos, implementando assim mudanças graduais.
3. Estabelecer um objetivo claro para os próximos quatro anos no quesito agenda do licenciamento ambiental e conectar o esforço das mudanças propostas para atingimento desta visão.
    a. Diagnóstico de recursos e capacidades locais para cada município, analisando sobretudo os seguintes fatores: Disponibilização de recursos de tecnologia, como internet de alta velocidades, computadores, programas de tabulação de informações, aparelhos celulares institucionais, preparo técnico e gerencial dos servidores, Identificação de entraves para cada solução implementada
4. Estabelecimento de uma comissão temporária para discussão do arcabouço legal, uma vez que há ambiguidades estruturais no âmbito legal que fundamenta o licenciamento.
5. Formatar uma agenda pública do meio ambiente municipal, objetivando colocar na pauta dos gestores municipais e nas prioridades do Estado a preocupação com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.
6. Reforçar a estrutura institucional do Inea para apoio constante aos municípios, no que tange atendimento, formação e acompanhamento e suporte na implementação das mudanças.
7. Realizar um diagnóstico de cultura organizacional prévio ao início dos esforços de mudanças.

Considerações finais

A partir do estudo aqui realizado alguns pontos merecem ser destacados a fim de ressaltar a importância do processo de melhoria do licenciamento ambiental dos municípios do Estado do Rio de Janeiro inspirado no Programa Rio+ Sustentável. Primeiramente, é imprescindível estabelecer que a premissa da política desta iniciativa sempre foi a efetividade e eficiência. Ou seja, buscava-se o atingimento dos resultados estabelecidos em lei para o tempo de licenciamento ambiental, por meio de uma racionalização do modelo de gestão e do processo de condução do licenciamento ambiental. Ainda analisando a experiência estadual, é fundamental apontar, de acordo com o modelo de disseminação pretendido e também da literatura mais avançada do tema, que é um processo inacabado e que não resolve todos os problemas do licenciamento ambiental municipal. O Programa Rio+ Sustentável oferece uma caixa de ferramentas para os gestores municipais de meio ambiente, porém não será possível os diversos tipos de martelo em problemas que não são pregos. Isto é, é imprescindível olhar a cartela de componentes do Programa Estadual para entender o que é mais apropriado disseminar para a realidade de cada localidade. Este fato também implica dizer que o diagnóstico específico de cada território é passo fundamental do processo.

Os resultados pretendidos pelo Rio+ Sustentável também só serão concretizados em sua completude, uma vez que os municípios aderirem a algumas soluções implementadas, como a lógica de enquadramento do licenciamento, por meio do aplicativo e dos códigos CNAE. Este fato nos leva a análise que não apenas uma forma de implementação será viável para os processos de disseminação. Será necessária uma mistura de *enforcement* e *lesson drawing.* Neste contexto, um dos fatores mais relevantes é o processo de engajamento e governança que o órgão estadual construirá com os municípios. Além de ser uma alavanca chave de solução para os problemas municipais, a formação de uma governança de projeto, com a participação e apoio de atores externos, é fator fundamental para a disseminação das soluções, uma vez que será composto um grupo multidisciplinar com capacidades complementares para atacar o problema. Por fim, mas igualmente importante, a mudança nos municípios deverá

observar de forma muito cuidadosa a transição psicológica dos indivíduos, mirando, a partir desta visão humana, a construção de capacidades institucionais locais para a institucionalização dos resultados.

Referências

DE OLIVEIRA P. O e PAL A. L., ***New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations***, Brazilian Journal of Public Admnistration, 2018.

DOLOWITZ P. D., ***A policy-maker's guide to policy transfer,*** The Political Quarterly Publicshing, 2003

DOLOWITZ P. D., and MARSH D, ***Learning from abroad: the role of policy transfer,*** Governance, an international journal of policy and administration, Volume 13, Número 1, 2000.

FARAH S. F. M., D***isseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo,*** Revista Administração e Diálogo, n.11, v.2, 2008, p. 69-89

HILL M. and HUPE P., ***Implementing Public Policy****,* Londres, SAGE Publications Ltd 2002.

LOTTA S. G. e RODRIGUES A. D., ***Análise do processo de implementação de reformas em organizações públicas: os casos do Poupatempo e do Detran-sp***, São Paulo, Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, 2017.

WILLIAMS J. M., ***Validade Externa e Adaptação de Políticas: Um Guia em Cinco Etapas para o Mapeamento de Mecanismos,*** Oxford, 2017

WOOLCOCK M., PRITCHETT L. and ANDREWS M., ***Building State Capability: Evidence, Analysis, Action,*** Oxford Press, 2017

Anexos