

A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEIO AMBIENTE

Andreza Galindo Alves de Queiróz^{1}; Dartagnan Ferreira de Macêdo²; Márcio Antônio Gomes Reis Junior³; Débora Cristina da Silva Lima⁴; Fernando Antônio Vasco de Souza⁵*

Resumo

Esse trabalho discute a relevância de um programa de fiscalização conjunta com a finalidade de realizar um diagnóstico local acerca da situação ambiental da Bacia do Rio São Francisco no estado de Alagoas, à luz de uma experiência de sucesso no estado da Bahia. A discussão se justifica pelo interesse em estimular a promoção de políticas públicas socioambientais. Desse modo, apresenta o Programa FPI e a sua relação com o processo de criação de políticas públicas, com o objetivo de minimizar e/ou solucionar os problemas evidenciados nas três etapas de fiscalização já realizadas por este programa. Após a realização de estudo, a partir da pesquisa bibliográfica e da análise documental, foram discutidas as conexões entre a articulação interinstitucional e a promoção de políticas públicas. Evidenciou-se a importância de uma iniciativa coletiva na busca por soluções adequadas aos complexos problemas públicos relacionados ao meio ambiente.

Palavras-chave: políticas públicas; meio ambiente; diagnóstico ambiental.

1 Afiliação: Universidade Federal de Alagoas, e-mail: andrezita@gmail.com.

2 Afiliação: Universidade Federal de Alagoas, e-mail: dartagnan1@outlook.com.

3 Afiliação: Ministério Público do Estado de Alagoas, e-mail: marcio_reis_jr@hotmail.com.

4 Afiliação: Universidade Federal de Alagoas, e-mail: debora.csl@gmail.com.

5 Afiliação: Universidade Federal de Alagoas, e-mail: fernandoavsouza@gmail.com.

Introdução

Nas últimas décadas a questão ambiental passou a ser considerada em diversas áreas de atuação, ganhando relevância no âmbito público. Conforme a Constituição Federal de 1988, é garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual é entendido como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Entretanto, ao que parece, o equilíbrio ecológico do meio ambiente não tem sido preservado adequadamente, tendo em vista os problemas identificados no dia a dia dos órgãos fiscalizadores da área ambiental. Nesse sentido, as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente exercem um papel essencial na minimização de danos ambientais e no estímulo à mudança de consciência de todos os atores sociais envolvidos, o que inclui governo, mercado e sociedade.

Com a finalidade de realizar um diagnóstico socioambiental da Bacia do Rio São Francisco, especificamente no território alagoano, o Ministério Público do Estado de Alagoas, a partir da experiência de um programa de fiscalização ambiental no estado da Bahia, coordenou um grupo de órgãos e instituições na implantação deste programa em Alagoas, haja vista os bons resultados trazidos pelo mesmo no local onde foi implantado.

Este programa tem o objetivo de fiscalizar o desenvolvimento de atividades com maior potencial para causar danos à referida bacia hidrográfica, bem como orientar os diversos atores fiscalizados no que diz respeito às normas vigentes e aos procedimentos que devem ser observados, a fim de prevenir impactos ambientais negativos e recuperar danos detectados.

Perante essas ações, surgem alguns importantes questionamentos: qual o valor desse programa como instrumento de prevenção e combate aos danos ambientais? Qual a razão de promover uma iniciativa coletiva na proteção da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco?

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é discutir a relevância de um programa de fiscalização conjunta e o seu potencial para promover políticas públicas voltadas aos cuidados com o meio ambiente.

O Programa Fiscalização Preventiva Integrada (FPI)

O estágio de degradação ambiental verificado no Rio São Francisco e nos seus afluentes é resultado de diversos danos ambientais. Considerando a dimensão e complexidade dos impactos negativos, concluiu-se que não haveria como enfrentar esses problemas com ações pontuais e isoladas. Houve a necessidade de congregação esforços para reverter os problemas, surgindo então o Programa Fiscalização Preventiva Integrada (FPI) da Bacia do Rio São Francisco, que partiu da necessidade do Ministério Público do Estado da Bahia em obter um diagnóstico dos danos ambientais dos municípios baianos integrantes desta Bacia (VELHO CHICO..., 2014, p. 113).

Ao longo de mais de doze anos esse programa foi sendo aprimorado e, atualmente, o mesmo é realizado por diversos órgãos estaduais e federais de meio ambiente e de saúde, Ministérios Públicos e polícias, de modo a melhorar a qualidade ambiental da Bacia e a qualidade de vida de seu povo. Outros estados da Bacia do Rio São Francisco, em especial Sergipe e Alagoas,

demonstraram interesse em realizar o Programa em seus territórios. Tal iniciativa foi incentivada e apoiada pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - CBHSF e, com o apoio deste Colegiado e da Associação Executiva de Apoio a Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo - AGB Peixe Vivo, a equipe do Programa FPI da Bahia esteve nos dois estados (VELHO CHICO..., 2014, p.115).

Em seguida, representantes dos órgãos do estado de Alagoas estiveram presentes em duas etapas de fiscalização, no estado da Bahia, para conhecer o trabalho e contribuir nessas operações. Após a realização de reuniões preparatórias e a participação nas operações da Bahia, os órgãos alagoanos decidiram realizar o Programa FPI em Alagoas, cuja primeira etapa foi realizada em maio de 2014 e contou com o apoio de representantes dos órgãos baianos (VELHO CHICO..., 2014, p.116).

Políticas públicas e meio ambiente

Ao longo das últimas cinco décadas, diversos eventos relacionados à questão ambiental e de cunho internacional repercutiram sobre a agenda das políticas públicas ambientais brasileiras, visando o desenvolvimento sustentável como uma das principais metas do Poder Público (STEINER, 2013, p. 83). Com a Constituição de 1988, ficou ainda mais claro o papel do poder público, que tem o dever de agir em defesa da coletividade e do meio ambiente. Isso então pressupõe a existência de políticas públicas edificadas em conjunto com a sociedade para cumprir com esta responsabilidade, a qual se estende às presentes e futuras gerações (LEME, 2010).

De modo geral, as políticas públicas são entendidas como as ações do Estado voltadas a setores específicos da sociedade para atingir determinados objetivos visando o bem comum. Logo, elas representam atos governamentais dirigidos a atender necessidades de interesse público (GELINSKI; SEIBEL, 2008), funcionando como respostas aos problemas da sociedade.

Souza (2006) sublinha que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que essa ação visa corrigir, mencionando ainda que as políticas públicas, após o processo de desenho e formulação, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas. E, quando postas em prática, são implementadas e submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Define-se instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Nesse sentido, as políticas públicas são entendidas a partir de um olhar amplo, que indica uma intenção de construção do bem público que se desdobra em uma ação ou um conjunto de ações (HEIDEMANN, 2009). Assim, tais políticas devem permitir e incentivar a participação dialógica entre diversos atores, uma vez que as ações do poder público devem considerar as necessidades da população atingida e conciliar os interesses conflitantes das políticas vinculadas ao meio ambiente.

Com o objetivo de facilitar a visualização dos processos de políticas públicas, foram criados diversos modelos de análise. Neste trabalho foi considerado o modelo do ciclo das políticas, o qual

considera que o processo de políticas públicas passa por fases, cujo número depende do grau de detalhamento que cada autor concede ao tema (ANDRADE et al, 2014). Dye (2008) e Souza (2006), por exemplo, apontam seis fases: a identificação do problema e definição de agenda, a formulação, a legitimação, a gestão, a implementação e a avaliação da política.

No presente estudo o foco recai sobre a primeira fase, haja vista o objetivo de discutir o potencial de uma ação coletiva no estímulo à criação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Tal fase representa o momento em que um assunto específico começa a ser percebido como passível de ser tratado como um problema público por um ator social, isto é, por grupos sociais, grupos políticos ou pela administração pública (ANDRADE et al, 2014).

Segundo Frey (2000), essa percepção é influenciada por diversas razões e atores, sendo a mídia um dos atores principais. É nesse momento que se começa a perceber o motivo de algumas questões serem consideradas na agenda política enquanto outras ficam de fora (SOUZA, 2006).

No tocante à atuação em rede, Fernandes et al. (2013) sublinham que os problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas não se adequam à lógica de fronteiras de conhecimento ou de setores, e não conseguem ser enfrentados por ações fragmentadas, isoladas e desarticuladas.

Assim, uma gestão em redes impõe novos desafios administrativos, novas lógicas de tomada de decisão coletiva, compartilhamento de valores e objetivos, estabelecimento de prioridades e regras de atuação. Os benefícios da atuação em rede vão muito além da aprendizagem dos gestores/técnicos envolvidos, e se apresentam como um caminho na construção de respostas para as crescentes demandas das políticas públicas (FERNANDES et al, 2013).

A sensibilização para o trabalho em redes no planejamento e gestão de políticas públicas envolve muito mais que ações pontuais ou inserção de novas tecnologias de comunicação. Requer uma mudança cultural e educativa (FERNANDES et al, 2013), uma sensibilização que atente para a “crescente interdependência funcional entre atores na consecução de uma política” e que entenda as redes de políticas “como meios eficientes para garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas” (FLEURY, 2005, p. 79).

Metodologia

Nesse texto são discutidos a relevância de um programa de fiscalização conjunta e o potencial dessa iniciativa em fomentar políticas públicas voltadas ao meio ambiente. Dessa maneira, esse trabalho possui abordagem predominantemente qualitativa, cujo método aplicado compreendeu dois estudos: investigação bibliográfica e análise documental.

A princípio foram examinados trabalhos relacionados a políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas ao meio ambiente. Em seguida, foram identificadas e analisadas informações sobre um programa governamental de fiscalização conjunta, o qual foi selecionado em razão de seu aparente potencial em transformar a precária situação em que se encontra a Bacia do Rio São Francisco.

Assim, foram pesquisados documentos institucionais e relatórios de campo sobre o Programa

FPI. O emprego da análise documental se deu porque esses documentos foram elaborados por pessoas que vivenciaram diretamente o evento estudado.

Assim, na análise realizada, valorizou-se o levantamento de informações referentes às posturas adotadas pelos representantes dos órgãos envolvidos, de modo a identificar os principais pontos da articulação interinstitucional, bem como as discussões geradas entre governo, mercado e sociedade em prol da criação de políticas públicas no sentido de minimizar e/ou solucionar os problemas evidenciados a partir da atuação do referido programa.

Resultados

O Programa FPI Alagoas foi então instituído no âmbito do Ministério Público Estadual de Alagoas - MPE/AL no ano de 2012 e tem sido realizado sob a coordenação do Núcleo de Defesa do Meio Ambiente, com o apoio das 4ª e 5ª Promotorias de Justiça da Capital (ALAGOAS, 2015).

Durante a realização das três primeiras etapas do programa, ocorridas entre 2014 e 2015, foram fiscalizados vinte municípios alagoanos situados em diversas regiões do estado. Na ocasião, os órgãos parceiros visitaram os alvos selecionados durante as reuniões de planejamento da operação. E, mediante a identificação dos danos ambientais, cada um desses órgãos adotou as medidas educativas e/ou coercitivas cabíveis, conforme a sua área de atuação (ALAGOAS, 2015).

Em seguida, foram elaborados relatórios de campo que fundamentaram o diagnóstico dos municípios fiscalizados, cuja apresentação de resultados ocorreu durante audiências públicas realizadas ao final de cada etapa com a presença dos integrantes do programa, de autoridades públicas, do setor empresarial, dos fiscalizados e da população local (ALAGOAS, 2015).

Logo, cada etapa envolveu a realização de reuniões de planejamento da operação, seleção dos alvos a serem fiscalizados, visitas de inspeção no período da operação propriamente dita e realização de audiência pública com os atores envolvidos, para a apresentação dos resultados.

Por fim, mediante o recebimento dos relatórios elaborados pelas equipes multidisciplinares de fiscalização, o MPE/AL remeteu tais documentos aos responsáveis pela adoção das providências cabíveis em razão das irregularidades observadas e com a finalidade de que as constatações neles descritas servissem de base para a instauração de procedimento investigativo (ALAGOAS, 2015).

Conforme a análise dos relatórios institucionais que tratam do Programa FPI em Alagoas, existem vinte e dois órgãos atuando conjuntamente para atingir os seus objetivos comuns, todos interligados mediante um Termo de Cooperação Técnica.

O relatório institucional que trata dessas etapas de fiscalização destaca o Programa FPI como importante instrumento no diagnóstico dos problemas ambientais enfrentados pela Bacia do Rio São Francisco em Alagoas, uma vez que sintetiza a lista de alvos fiscalizados segundo a natureza do dano e área de atuação da equipe fiscalizadora, bem como o destino dos relatórios gerados pelas equipes com a finalidade de dar andamento aos desdobramentos da fiscalização e às medidas administrativas adotadas durante a operação.

Percebe-se que o Programa FPI representa o dever do poder público de agir em defesa da coletividade e do meio ambiente e, ao funcionar como instrumento de diagnóstico socioambiental, expressa a necessidade de políticas públicas edificadas em conjunto com a sociedade, conforme arrolado por Leme (2010). Além disso, ele também se encaixa no conceito de instrumento governamental de Ollaik e Medeiros (2011), pois pode ser caracterizado como uma ação coletiva estruturada para lidar com problemas públicos. Assim, essa ação coletiva também pode ser qualificada como instrumento de diagnóstico ambiental, porque busca identificar os problemas da Bacia do Rio São Francisco a fim de promover a sua correção para que haja uma melhoria na qualidade ambiental da Bacia e na qualidade de vida de seu povo (VELHO CHICO..., 2014).

Então, se as políticas públicas podem ser entendidas, de maneira geral, como ações do Estado voltadas a setores específicos da sociedade para atingir certos objetivos visando o bem comum, o Programa FPI se encaixa como tal. Isso é corroborado quando Souza (2006) aponta que as políticas públicas se desdobram em planos, programas e projetos e quando Gelinski e Seibel (2008) relatam que essas políticas representam ações dirigidas a atender necessidades de interesse público e funcionam como respostas aos problemas da sociedade.

Considerando o ciclo de políticas públicas e o diagnóstico socioambiental resultante de cada etapa do Programa FPI, este parece estimular a primeira fase daquele, pois com a realização da audiência pública, momento em que estão presentes todos os envolvidos, quais sejam, governo, mercado e sociedade, questões específicas são discutidas como um problema político pelos atores sociais que representam essas esferas, em concordância com Andrade et al. (2014).

Considerando a situação da Bacia do Rio São Francisco e a conclusão de que não há como enfrentar esses problemas com ações pontuais e isoladas (VELHO CHICO..., 2014), essa iniciativa coletiva pode ser caracterizada como uma atuação em rede, segundo os conceitos enunciados por Fernandes *et al.* (2013), principalmente porque esse formato de atuação se apresenta como um caminho na construção de respostas para as crescentes demandas das políticas públicas.

Desse modo, assenta-se a ideia de que a maneira como o Programa FPI é posto em prática leva em consideração a crescente interdependência funcional entre atores na consecução de uma política. E, ao promover a elaboração de diagnósticos socioambientais visando também a criação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, entende as redes de políticas como meio eficiente para garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas, o que converge com as reflexões de Fleury (2005, p. 79) e Heidemann (2009).

Considerações finais

Diante das questões apresentadas, sublinha-se a realização de um diagnóstico local como ponto de partida para a reflexão acerca dos principais problemas vivenciados na Bacia do Rio São Francisco, os quais demandam a realização de políticas públicas na área socioambiental.

Com isso, fica clara a relevância de um programa de fiscalização conjunta, visto que a atuação coletiva dos órgãos assume uma posição catalisadora de mudanças no complexo cenário de degradação ambiental e, ao mobilizar equipes multidisciplinares para tomar as providências

cabíveis, o trabalho realizado é fortalecido na medida em que oferece maior legitimidade às decisões tomadas, fomenta a concepção de soluções coletivas, minimiza as ingerências políticas e promove maior sustentação do programa tendo em vista o compartilhamento de um propósito comum.

O registro de campo da situação encontrada e das medidas administrativas tomadas pelos agentes públicos serve para a fundamentação das posturas adotadas e representa um recurso substancial para a criação de políticas públicas, com o objetivo de conciliar os conflitos desencadeados a partir da exigência de reparo e prevenção de novos danos ambientais.

Assim sendo, o valor desse trabalho reside na investigação de uma iniciativa coletiva que parece ser bem-sucedida e apresenta um considerável potencial no estímulo à mudança de consciência por parte de todos os interessados na Bacia do Rio São Francisco em prol de sua sustentabilidade. Ademais, afirma-se que as redes associativas se apresentam eficientes no processo de construção de políticas públicas, uma vez que permitem a união de várias instituições para o alcance do bem comum, merecendo destaque e aprofundamento os estudos neste âmbito.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Ministério Público do Estado de Alagoas. *Relatório das etapas da Fiscalização Preventiva e Integrada na Bacia do Rio São Francisco em Alagoas (FPI/SF)*. Maceió, AL, 2015. 23 p.

ANDRADE, D. F. de; LUCA, A. Q. de ; CASTELLANO, M. ; RISSATO, C. G. ; SORRENTINO, M. Da pedagogia à política e da política à pedagogia: uma abordagem sobre a construção de políticas públicas em educação ambiental no Brasil. *Ciência & Educação*, v. 20, p. 817-832, 2014.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. In: *Anais do VI Congresso de Gestão Pública (CONRAD)*. Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF, abril de 2013.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, São Paulo, nº 7, p. 77-89, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, Erni. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 42, p. 227-240, 2008.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de*

análise. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.

LEME, Taciano Neto. Os municípios e a Política Nacional de Meio Ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF: IPEA, n. 35, jul.-dez. 2010.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

STEINER, V. L. *A função promocional do Princípio Protetor-Recebedor e o desenvolvimento socioeconômico do estado do Amazonas*. 2013. 241 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2013.

VELHO CHICO: a experiência da Fiscalização Preventiva Integrada/Equipe FPI. 1 ed. Salvador: Ministério Público da Bahia e Órgãos parceiros do Programa FPI, 2014. 430f.