

Indicadores de governança ambiental: uma abordagem sobre a disponibilização de informações e instrumentos de gestão.

Environmental governance indicators: an approach on the provision of information and management tools.

Paula Lopes de Araujo

Pós-graduanda em Gestão Pública - Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP
{paulambiental@yahoo.com.br}

Resumo. Este estudo analisou aspectos da governança para a gestão ambiental sob o ponto de vista da transparência e disponibilidade de informações que permitam a participação e o monitoramento das políticas públicas pela sociedade, através de indicadores para os portais de órgãos ambientais dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Os resultados mostraram que para aspectos legais e estrutura administrativa, os estados brasileiros de forma geral atenderam aos quesitos, mas quanto a aspectos de gestão como disponibilização de informações e monitoramento da qualidade ambiental a situação mostrou-se pouco favorável. Quase metade dos estados não possuem ou divulgam qualquer informação sobre monitoramento da qualidade ambiental. Tal panorama aponta a necessidade de melhorias para o desenvolvimento da governança ambiental nos estados brasileiros.

Palavras-chave: governança ambiental, indicadores, gestão pública.

Abstract. This study examined aspects of governance for environmental management from the point of view of transparency and availability of information to enable participation and monitoring of public policies by society, through indicators for the portals of environmental agencies of the Brazilian states and Federal District. The results showed that for legal aspects and administrative structure, the Brazilian states generally responded to the questions, but on management aspects as providing information and monitoring of environmental quality the situation proved to be unfavorable. Almost half the states don't publicize or have no information about monitoring of environmental quality. This scenario points out the need for improvements to the development of environmental governance in the Brazilian states.

Key words: environmental governance, indicators, public management.

InterfacEHS – Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade
Vol. 11 no 1 – junho de 2016, São Paulo: Centro Universitário Senac
ISSN 1980-0894

Portal da revista InterfacEHS: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/>

E-mail: interfacehs@sp.senac.br

Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) 

1. Introdução

A participação da população na formulação e acompanhamento das políticas públicas tem tomado o foco dos principais debates sobre a efetividade na gestão pública no Brasil. A governança surge como forma de coordenação da participação da sociedade nas ações de governo. No que tange à questão ambiental, a participação da população está prevista em instrumentos como audiências públicas, comitês de bacia, conselhos de meio ambiente. Entretanto, nem sempre esses mecanismos garantem a oitiva de todos os interessados, e a disponibilização de informações ainda é um gargalo em grande parte dos órgãos públicos e dificulta que a governança de fato ocorra.

Sobre governança e governança ambiental, existe ampla literatura versando sobre conceitos e definições. Majoritariamente é citada a definição do Banco Mundial como deflagrador desse conceito para o setor público, sendo a governança:

A maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento e apresenta quatro dimensões-chave: administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (accountability); e informação e transparência. (WORLD BANK, 1992¹ apud CÂMARA, 2011, p.2).

Para o mesmo autor o conceito de governança “endereço a problemática de tornar o processo decisório legítimo e identificado com os ideais de cooperação, solidariedade e democracia (...)”. (CÂMARA, 2011 p.6)

A governança envolve, de maneira geral, todos os setores de políticas públicas (saúde, educação, infraestrutura, entre outros). No presente estudo o foco é sobre a governança em relação às questões ambientais. Sobre o tema, Silva (2014) escreveu:

(...) um processo de governança pressupõe o envolvimento de múltiplos atores, oriundos de segmentos públicos e privados, bem como das partes interessadas em geral (cidadãos), com o objetivo de somarem esforços em nome de uma causa em comum. Quando a governança está relacionada à proteção do meio ambiente, é dita ‘ambiental’ ou ‘para sustentabilidade’. (SILVA, 2014, p.144)

Para o controle social ou monitoramento e avaliação de políticas públicas pela sociedade, se faz essencial a transparência na gestão pública, através do acesso à informação. Junto ao conceito de transparência, surge também o conceito de *accountability*, dispendo sobre a responsabilidade ética na prestação de contas. Assim:

Transparência e Accountability são conceitos interdependentes, pois o exercício do controle social somente pode ocorrer quando forem implementados, de forma ampla, instrumentos informacionais de divulgação das ações de governo e estruturas para receber e para processar as reclamações da população (MALMEGRIN, 2012, P.58).

A disposição sobre o direito de acesso à informação pelos cidadãos e o dever de publicá-las por parte de órgãos públicos no Brasil ocorreu em 2011, com a Lei Federal

¹ WORLD BANK. **World Development Report 1992: development and the environment. 1992**

nº12.527, conhecida como a Lei de acesso à informação. Estão compreendidas nessa Lei, conforme seu artigo 7º, informações relativas “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”.

A Lei dispõe ainda, conforme o artigo 8º, sobre o dever dos órgãos e entidades públicas em promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*).

Estudo sobre portais de governo eletrônico foi realizado por Pinho (2008), que investigou portais governamentais de nove estados brasileiros mais o Distrito Federal. Foram avaliados aspectos de *layout*, informações, serviços aos cidadãos e interação. As conclusões do estudo apontaram para boas características tecnológicas, como recursos de navegação pelo portal. Entretanto, a interatividade não foi bem avaliada, inferindo-se que “as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo *government-to-citizen*, sendo o governo o emissor e a sociedade, ao que tudo indica, o receptor passivo (...)” (PINHO, 2008, p.491).

Alguns instrumentos de gestão ambiental em políticas públicas estão legalmente previstos. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938, de 1981, em seu artigo 9º, dispõe sobre os principais instrumentos para a gestão ambiental no país, dentre os quais destaca-se, no inciso XI – “A garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes”. Tal disposição foi regulamentada pela Lei nº 10.650, de 2003, que trata do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Fica-se obrigado a fornecer, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, informações especialmente relativas, dentre outras, à qualidade do meio ambiente.

Segundo as definições citadas, é possível destacar o papel dado às organizações públicas na divulgação e responsabilidade no uso de recursos, controle e disponibilização de informações, bem como sua relação com o meio externo – sociedade – fortalecendo a participação.

Um levantamento realizado em 2010 pelo IBAMA² mostrou iniciativas de publicação de indicadores e informações ambientais. Dos 27 estados (inclusive o Distrito Federal), 20 tinham previsão de implementar sistemas de indicadores ou divulgar informações ambientais, e apenas 2 já haviam publicado, sendo que apenas um deles de forma periódica (estado de São Paulo).

Tais informações demonstram como a situação precisa avançar nos estados, e passados alguns anos dessa pesquisa, uma nova avaliação se faz necessária para verificar se houve alguma evolução.

O presente estudo analisou aspectos da governança para a gestão ambiental (governança ambiental) sob o ponto de vista da transparência e disponibilidade de informações que permitam a participação e o monitoramento das políticas públicas ambientais por parte da sociedade. Este estudo buscou avaliar a governança ambiental sob o aspecto da disponibilização de informações nos portais dos órgãos ambientais dos estados brasileiros, através de um conjunto de indicadores propostos para esse fim.

Os seguintes aspectos de governança foram analisados: transparência e disponibilização de informações ambientais; canais de comunicação com a população; estrutura administrativa; existência de conselhos de meio ambiente com participação

² <http://www.ibama.gov.br/rqma/iniciativas>. Acesso 15/05/2015

recente; existência de mecanismos de gestão territorial e legislação ambiental específica. Buscou-se analisar os portais estaduais, visando o atendimento também à Lei Federal nº12.527, conhecida como a “Lei de Acesso à Informação”.

Cabe ressaltar que existem limitações no alcance das informações acerca do atendimento à governança ambiental devido a própria complexidade que envolve o tema. Tais limitações relacionam-se à disponibilidade de informações que sejam capazes de traduzir fielmente os desafios e questões ambientais desenvolvidas nas políticas públicas intersetoriais na área ambiental. Esse assunto será discutido posteriormente na metodologia empregada neste trabalho.

2. Objetivos do estudo

Objetivo geral: Avaliar a governança ambiental nos estados brasileiros através de um conjunto de indicadores propostos para esse fim.

Objetivos específicos: Propor indicadores de governança ambiental; avaliar a transparência e disponibilização de informações ambientais; definir áreas temáticas para avaliação da efetividade de políticas públicas ambientais, mecanismos de gestão e comunicação.

3. Definição dos temas e indicadores, coleta de informações

Foi realizada revisão bibliográfica sobre governança e governança ambiental, políticas públicas e gestão ambiental, comunicação e participação social em políticas públicas ambientais, para embasar a escolha de aspectos primordiais para a governança ambiental. A partir de tais aspectos, foi elaborada uma matriz de indicadores para avaliar de forma clara e concisa o atual estágio de governança ambiental nos estados brasileiros e no Distrito Federal.

Considerando a complexidade envolvida no tema de governança ambiental, foi adotada como ferramenta de pesquisa a avaliação a partir de indicadores, para permitir a demonstração das informações de forma mais clara e objetiva.

Como definição de indicador, é possível citar, dentre outras: “medida, geralmente quantitativa, que pode ser usada para ilustrar e comunicar, de forma simples, fenômenos complexos, incluindo tendências e progresso ao longo do tempo” (EEA, 2005, p.7).

Conforme GESPUBLICA (2009, p.12) “indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (...), com vistas ao controle, comunicação e melhoria”.

Assim, é possível entender que indicadores permitem uma leitura rápida e simplificada de algum fenômeno complexo que se deseja estudar. Por isso mesmo, tem limitações na tradução de seu significado e na interpretação das informações. Os indicadores dependem da disponibilidade e qualidade de informações, que devem estar organizadas e sistematizadas, apresentadas em formatos adequados, de forma compreensível.

Conforme o Ministério do Meio Ambiente, os indicadores configuram “um instrumento essencial para a governança ambiental” (MMA, 2014, p.12).

Existe grande diversidade de metodologias de indicadores para avaliação ambiental. Conforme afirma Veiga (2009), em revisão sobre indicadores de sustentabilidade, ainda há falta de consenso na escolha e definição de indicadores sobre o tema que sejam amplamente aceitos.

Importante passo em busca de elucidar tal questão foi dado a partir da publicação, pelo Ministério do Meio Ambiente em 2014, do Painel Nacional de Indicadores

Ambientais – PNIA, como uma iniciativa de propor e discutir uma consolidação de temas e indicadores ambientais.

Com base nessas revisões e considerações, foram construídos os indicadores propostos no presente artigo.

Para compor a matriz de indicadores, foram propostos sete temas e nove indicadores, conforme o quadro 1.

A avaliação ocorreu na forma de pontos, escalonados de 0 a 2, de acordo com o grau de atendimento:

0: Não atende ao requisito

1: Atende parcialmente

2: Atende plenamente

Depois ocorreu a coleta de dados para a matriz de indicadores a partir de pesquisa nos portais eletrônicos de cada estado.

A pesquisa ocorreu entre os meses de junho e julho de 2015, a partir de busca nos sítios oficiais dos governos dos estados e Distrito Federal na internet.

Quadro 1. Matriz de indicadores propostos para avaliar a governança ambiental.

Temas	Indicadores	Pontuação
1 - Disponibilidade das informações	1.1-As informações estão disponíveis em site?	
	Sim, por meio de um portal específico, de fácil acesso.	2
	Sim, mas dentro de outros portais/sites.	1
	Não	0
2 - Aderência das políticas e avaliação de eficácia e efetividade	2.1-Há informações sobre monitoramento da qualidade ambiental?	
	Sim, por meio de indicadores e de forma periódica um portal específico, de fácil acesso.	2
	Sim, mas apenas sobre alguns temas ambientais ou dentro de outros portais/sites.	1
	Não	0
3 - Comunicação com a população	3.1-Existem canais de atendimento ou ouvidoria?	
	Sim, por meio de um canal <i>on line</i> (fale conosco, ouvidoria), de fácil acesso.	2
	Sim, fornece endereços de e-mail ou direciona para ouvidoria geral do estado, dentro de outros portais/sites.	1
	Não	0

4 - Estrutura administrativa	4.1-Existe um órgão de meio ambiente?	
	Sim, um órgão específico.	2
	Sim, órgão em conjunto.	1
	Não	0
5 - Conselho – participação popular	5.1-Existe conselho de meio ambiente?	
	Sim, e com atividade recente identificada.	2
	Sim, mas sem atividade recente nos 3 últimos meses	1
	Não	0
6 - Ferramentas de planeamento	6.1-Possui ZEE?	
	Sim, regulamentado e com diretrizes e ações.	2
	Sim, apenas previsto ou em desenvolvimento.	1
	Não	0
7 - Legislação ambiental	7.1-Existe legislação de recursos hídricos?	
	Sim, regulamentada	2
	Sim, não regulamentada ou inserida em outra lei	1
	Não	0
	7.2-Existe legislação de mata nativa e/ou biodiversidade?	
	Sim, regulamentada	2
	Sim, não regulamentada ou inserida em outra lei	1
	Não	0
	7.3-Existe legislação sobre resíduos sólidos?	
	Sim, regulamentada	2
	Sim, não regulamentada ou inserida em outra lei	1
	Não	0

Fonte: Elaborado pela autora.

Os critérios avaliados em cada tema estão descritos a seguir:

- Tema 1. Disponibilidade das informações: visa auferir a disponibilização das informações, verificada através das respostas aos quesitos no portal do governo (*site*) e a facilidade de obtenção.

O indicador relativo a este tema é o 1.1 – “As informações estão disponíveis em site?”.

Obteve pontuação máxima (2 pontos) os estados que possuem portal específico do órgão ambiental com fácil acesso e disponibilização das informações. Se houve dificuldade de acesso às informações no portal, ou se as mesmas estão dispersas, ou em vários sites e portais diferentes, considerou-se o atendimento ao indicador como intermediário, com pontuação 1. Se não foram encontradas informações no portal do governo, não houve atendimento ao indicador e a pontuação foi zero;

- Tema 2. Aderência das políticas e avaliação de eficácia e efetividade: entende-se que a efetividade e eficácia de políticas ambientais são verificadas através de indicadores de monitoramento da qualidade ambiental. A existência, divulgação e acompanhamento desses indicadores demonstra que existe uma preocupação com o monitoramento e avaliação das políticas públicas ambientais.

Para verificação do atendimento ao tema, foi proposto o indicador 2.1 – “Há informações sobre monitoramento da qualidade ambiental? ”.

Se foram encontradas informações, por meio de indicadores, de forma periódica e de fácil acesso, a pontuação foi máxima. No caso de informações apenas sobre alguns temas ambientais e de forma dispersa, dentro de outros portais/sites, a pontuação foi intermediária. Quando não foram encontradas quaisquer informações sobre qualidade ambiental e monitoramento divulgadas pelo estado o valor atribuído ao indicador foi zero;

- Tema 3. Comunicação com a população: a participação da sociedade é um dos pilares da governança. O indicador proposto avalia se existem canais de comunicação ou ouvidoria para atendimento direto ao cidadão.

O tema foi avaliado a partir do indicador 3.1 – “Existem canais de atendimento ou ouvidoria?”.

Na verificação da existência de um canal *on line* (fale conosco, ouvidoria), de fácil acesso, disponibilizado pelo portal do ente, a pontuação foi máxima, pois entende-se que um canal direto permite maior agilidade no atendimento. Se não há um canal *on line*, mas existe o fornecimento endereços de e-mail ou direcionamento para ouvidoria geral do estado, dentro de outros portais/sites, a pontuação foi intermediária, pois o atendimento pode ser mais lento, e não está concentrado em um canal específico para dúvidas, sugestões e requisições acerca da área ambiental. Na ausência de qualquer meio de comunicação pela internet, a pontuação foi zero. A verificação da disponibilização de canais de atendimento visa avaliar o grau de comunicação e interação promovido pelos portais de governo eletrônico. A disponibilização de contato via internet também é um quesito exigido pela Lei de Acesso à informação;

- Tema 4. Estrutura administrativa: objetiva verificar se a política ambiental está institucionalizada através de um órgão ambiental (em separado ou em conjunto com outro órgão). Conforme pesquisa do perfil dos municípios brasileiros, realizada pelo IBGE (2013, p.62), a existência de órgão gestor na área de meio ambiente com atribuições específicas "contribui para uma adequada gestão ambiental". Adaptou-se o indicador do IBGE utilizado para municípios, sendo utilizado, nesta pesquisa, para verificação da existência de estrutura administrativa exclusiva nos estados e distrito federal. Assim foi proposto o indicador 4.1 – “Existe um órgão de meio ambiente? ”.

Na ocorrência de um órgão específico, a pontuação foi máxima. Se existe órgão em conjunto, a pontuação foi intermediária. Se não existir qualquer órgão que trate do tema, a pontuação atribuída foi zero;

- Tema 5. Conselho – participação popular: verifica a existência e funcionamento de conselho de meio ambiente como um canal institucionalizado de participação popular, e verifica se houve alguma atividade recente, considerando os últimos três meses antecedentes à pesquisa.

Foi verificado pelo indicador 5.1 – “Existe conselho de meio ambiente?”. Em caso afirmativo, com atividade recente identificada, a pontuação foi máxima. Se existe, mas sem atividade recente nos três últimos meses, considerou-se atendimento intermediário. Em caso negativo, a pontuação foi zero;

- Tema 6. Ferramentas de planejamento: a ferramenta escolhida foi o Zoneamento, que é um instrumento definido pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 1981) e já regulamentado pelo decreto nº 4.297, de 2002. Assim foi proposto o indicador 6.1 – “Possui ZEE?”, relativo ao Zoneamento Ecológico Econômico, também denominado de zoneamento ambiental.

Em caso afirmativo da existência de zoneamento, através de legislação e regulamentação, com diretrizes e ações definidas, a pontuação foi máxima. Na ocorrência de previsão ou em desenvolvimento, a pontuação foi intermediária. Em caso negativo, não obteve pontuação;

- Tema 7. Legislação ambiental: através de indicadores específicos para os temas recursos hídricos, mata nativa e/ou biodiversidade, resíduos sólidos, verificando se o ente possui legislação específica para os temas e se foi regulamentada por decreto. Tais temas foram selecionados, pois também estão presentes no Painel Nacional de Indicadores Ambientais – PNIA, publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, e possuem grande relevância para qualidade ambiental, pois representam alguns dos desafios e oportunidades para a gestão de políticas públicas ambientais.

Se verificada a existência de lei regulamentada, a pontuação foi máxima. No caso de lei não regulamentada ou inserida em outra lei, a pontuação foi intermediária. Se inexistente, pontuação zero no indicador.

4. Panorama da Governança Ambiental a partir dos indicadores propostos: Resultados e Discussões

O conjunto de indicadores propostos permitiu uma avaliação da governança ambiental, principalmente em relação aos aspectos de disponibilização de informações e instrumentos de gestão, evidenciando diferenças nos estados brasileiros.

Os resultados obtidos e sua classificação em ordem crescente estão na tabela 1.

A média encontrada foi de 11,63 com desvio padrão de 2 e mediana 12. Os valores mais encontrados foram 12 e 13. Considerando os 9 indicadores propostos, com pontuação máxima para cada equivalente a 2 pontos, então 18 seria a pontuação máxima por estado. Se fossem encontrados apenas atendimentos intermediários aos quesitos, equivalente a 1 ponto, então a pontuação seria de 9 para um nível intermediário de atendimento. Assim, nota-se que a maior parte dos estados ficou com um desempenho intermediário de atendimento aos quesitos verificados pela proposta aqui apresentada de indicadores de governança ambiental. Apenas um estado chegou mais próximo da pontuação máxima, que foi Minas Gerais.

Tabela 1. Resultados para os Indicadores de Governança Ambiental nos estados e Distrito Federal.

Estado	Pontuação Total
Roraima	7
Amapá	9
Goiás	9
Paraíba	9
Amazonas	10
Mato Grosso do Sul	10
Tocantins	10
Alagoas	11
Maranhão	11
Pará	11
Piauí	11
Santa Catarina	11
Acre	12
Distrito Federal	12
Pernambuco	12
Rio Grande do Norte	12
Rio Grande do Sul	12
Sergipe	12
Bahia	13
Ceará	13
Espírito Santo	13
Mato Grosso	13
Rio de Janeiro	13
Rondônia	13
Paraná	14
São Paulo	14
Minas Gerais	17

Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando por região, temos os seguintes resultados:

Tabela 2. Resultados dos Indicadores de Governança Ambiental por Região.

Região	Média	Desvio Padrão
Sudeste	14,25	1,89
Sul	12,33	1,53
Nordeste	11,55	1,23
Centro-Oeste	11,00	1,82
Norte	10,28	1,97

Fonte: Dados da pesquisa.

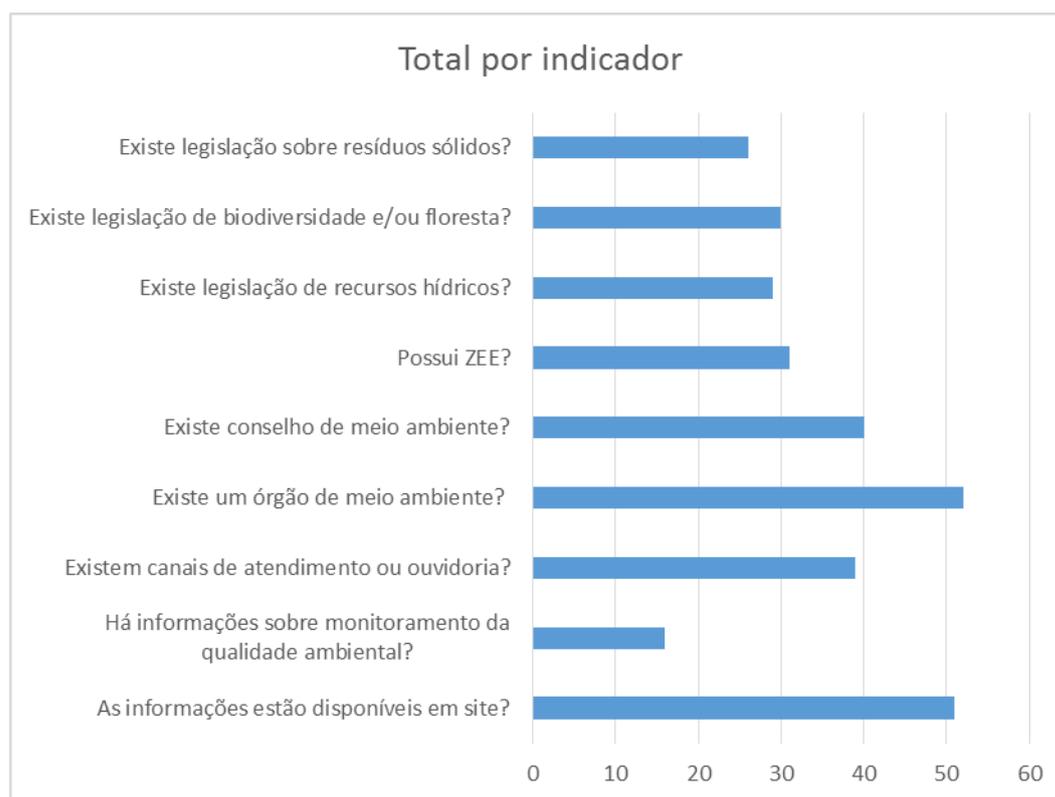
A região Sudeste a apresentou maior média para os indicadores propostos de governança, entretanto também apresentou um alto desvio padrão, pois teve o estado com melhor desempenho (Minas Gerais) com 17 pontos, e dois estados com

desempenho intermediário, mas menores, com 13 pontos (Espírito Santo e Rio de Janeiro). A região Norte apresentou a menor média e o maior desvio padrão, mostrando grande heterogeneidade entre os estados, contendo a menor nota (Roraima, com 7) e notas intermediárias (Rondônia, com 13 pontos).

Com relação ao desempenho por indicador, os resultados apresentados no gráfico 1 mostram a somatória de pontos por indicador para todos os estados. Considerando os 27 entes avaliados e que cada indicador possui nota máxima 2, o maior grau de atendimento é aquele indicador que na somatória geral resultou em 54 pontos.

É possível observar que nenhum indicador foi plenamente atendido, sendo que os estados ficaram com desempenho intermediário para a maioria dos indicadores. Entretanto, alguns tiveram pontuações quase máximas, mostrando grande atendimento pelos entes, dos quais se destacam os indicadores de existência de órgão de meio ambiente e disponibilidade de informações em site. De fato, a maioria dos estados possui uma estrutura administrativa exclusiva para o meio ambiente, seja uma secretaria estadual, seja uma autarquia ou fundação específica para executar a política ambiental.

Gráfico 1. Total de pontos por indicador.



Fonte: Dados da pesquisa.

A avaliação da transparência e disponibilização de informações ambientais foi verificada através do indicador "As informações estão disponíveis em site?". A disponibilidade de informação foi observada levando em consideração a facilidade na obtenção dos dados para os indicadores, sendo que a maioria disponibiliza as informações inerentes aos temas ambientais em seus portais. Tal desempenho pode

estar atrelado à obrigatoriedade do atendimento à Lei de acesso à informação (Lei Federal nº12.527, de 2011), que dispõe sobre o dever dos órgãos e entidades públicas de divulgar informações de interesse coletivo ou geral, conforme descrito no capítulo de introdução.

Entretanto, a análise atrelada com o tema de comunicação através do indicador: "Existem canais de atendimento ou ouvidoria?" mostra que a média de atendimento deste indicador pelos entes foi menor, sendo, em geral, satisfatório. Cabe ressaltar que foi avaliada a disponibilização de contato via internet, que é um quesito exigido pela Lei de Acesso à informação. A maioria (quatorze estados) atenderam plenamente, disponibilizando canais de atendimento, geralmente com formulários *on line* via 'fale conosco' ou atendimento pela ouvidoria do estado. Atenderam parcialmente onze (11) estados, geralmente divulgando apenas alguns endereços de e-mail para contato. Dois (2) entes não atenderam o quesito, por apresentar com canais inoperantes ou não divulgar canais de atendimento pela internet. O melhor desempenho no quesito de disponibilização de informações em relação aos canais de atendimento corrobora os resultados obtidos por Pinho (2008), que encontrou baixa interatividade nos portais de governo, avaliando que o governo acaba assumindo o papel de emissor das informações, e a sociedade como receptor passivo.

Importante citar que a disponibilização de informações e de instrumentos de atendimento às solicitações da população compõem aspectos da transparência e *accountability* que são essenciais para a governança, conforme Malmegrin (2012).

Destaca-se o indicador referente à existência de 'Conselho de meio ambiente'. Todos os estados possuem conselhos de meio ambiente, entretanto, poucos apresentaram atividades recentes (nos últimos três meses anteriores à data da pesquisa). Inclusive, para muitos conselhos, houve dificuldade para encontrar registro de suas atividades, pois poucos disponibilizam atas, resoluções e agendas de reuniões em site. Alguns disponibilizam essas informações no site da secretaria estadual de meio ambiente, geralmente dentro da página que apresenta e explica o que é o conselho. Tal fato é importante, pois sendo o conselho um órgão representativo da sociedade nas demandas e acompanhamentos da política ambiental, sua transparência, através da disponibilização de informações sobre atas, resoluções e agenda é primordial. Entretanto, menos da metade dos conselhos dos estados disponibilizam essas informações em seus portais. Tais resultados corroboram os dados de estudo realizado sobre os conselhos estaduais de meio ambiente em 2002 por Ribeiro³, o qual mostrou que, apesar de legalmente instituídos, seu funcionamento não ocorre de maneira regular, o que compromete sua efetividade na gestão de políticas públicas ambientais.

Foram delimitadas algumas áreas temáticas para avaliação de políticas públicas ambientais, visto a complexidade e diversidade de temas existentes, quais sejam: área de recursos hídricos, biodiversidade e resíduos sólidos. Tais áreas foram avaliadas, respectivamente, através dos indicadores: "Existe legislação de recursos hídricos? "; "Existe legislação de mata nativa e/ou biodiversidade? "; "Existe legislação sobre resíduos sólidos? "

Observa-se, a partir do gráfico 1, que a pontuação destes indicadores nos estados foi intermediária, sendo que para resíduos sólidos houve menor atendimento pelos entes dentre os três temas destacados. A ausência de legislação e regulamentação estadual sobre esses temas pode deixar um vazio para o estabelecimento de políticas públicas relativas a esses assuntos, tão importantes na agenda ambiental brasileira.

³ RIBEIRO, J. C. Os conselhos ambientais estaduais e municipais e seus resultados *in* **Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002 apud CAVALCANTI, C. 2004

Da mesma maneira, a avaliação da efetividade de políticas públicas é complexa. No caso de políticas ambientais, o foco principal é a melhoria da qualidade ambiental, verificada através de monitoramento. Da mesma forma é o entendimento da Lei Federal nº12.527 de 2011, que dispõe no artigo 7º a obrigatoriedade da divulgação de informações relativas “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. Para verificar o atendimento desta questão, foi proposto o indicador “Há informações sobre monitoramento da qualidade ambiental? ”.

Os resultados obtidos, conforme ilustrado no gráfico 1, aponta este indicador como o de menor grau de atendimento. Quase metade dos entes (treze estados) não possui qualquer informação sobre monitoramento da qualidade ambiental. Tal resultado mostra que não houve grande evolução da situação em comparação ao levantamento realizado pelo IBAMA em 2010 sobre iniciativas de publicação de indicadores e informações ambientais pelos estados e Distrito Federal. Na ocasião, apenas 2 entes já haviam publicado informações sistematizadas, o que se manteve também nesta pesquisa.

Esse é um dado importante e preocupante, pois sem monitoramento da qualidade ambiental, a efetividade das políticas públicas no setor pode ficar seriamente comprometida. Saber onde a qualidade ambiental está mais fragilizada permite o planejamento de esforços e recursos para reverter a situação, bem como verificar se as medidas já adotadas estão surtindo efeito. Tal panorama aponta para a existência de uma possível falta de sistematização de informações e de indicadores de qualidade ambiental para políticas públicas nos estados brasileiros. A importância dos indicadores para a governança é explicitada no Painel Nacional de Indicadores Ambientais – PNIA 2012, sendo caracterizados como instrumentos importantes para a governança ambiental (MMA,2014).

Como avaliação de mecanismos de gestão, foi delimitado o tema de ferramenta de planejamento, através da existência de Zoneamento, verificado através do indicador “Possui ZEE?”. Este indicador mostrou desempenho intermediário, sendo que nenhum estado zerou neste indicador, ou seja, todos possuem zoneamento ou estão em processo de elaboração. Esse desempenho favorável pode ser justificado pela atuação do Ministério do Meio Ambiente na promoção do zoneamento através do programa ZEE Brasil, visando ampliar a aplicação desse instrumento em todo o território brasileiro⁴.

5. Conclusões

Os indicadores definidos mostraram-se satisfatórios na análise do estágio da governança ambiental dos estados brasileiros na atualidade, sob o ponto de vista da disponibilização de informações e instrumentos de gestão.

Com ressalvas a complexidade do tema, procurou-se propor indicadores que permitissem um panorama claro e objetivo da governança ambiental nos estados brasileiros, atendendo aos objetivos previstos neste estudo.

Foi possível avaliar a transparência através de indicador sobre a disponibilização de informações ambientais. Foram definidas áreas temáticas para avaliação de políticas públicas ambientais, através de indicadores sobre existência de legislação referente a recursos hídricos, biodiversidade e resíduos sólidos. Para verificação da efetividade das políticas públicas ambientais, foi proposto um indicador relativo a existência e divulgação de informações sobre monitoramento da qualidade ambiental. Para os mecanismos de gestão e comunicação foram propostos os indicadores relativos a

⁴ Informações do Programa ZEE Brasil conforme site do Ministério do Meio Ambiente <<http://www.mma.gov.br/endere%C3%A7os-importantes/item/7531-programa-zee-brasil>>

existência de canais de atendimento; existência de conselho de meio ambiente ativo; existência de órgão de meio ambiente e; existência de zoneamento.

Os resultados mostraram que aspectos legais e estrutura administrativa foram atendidos de forma geral pelos estados brasileiros, sendo que a maioria possui órgãos exclusivos para o meio ambiente, possuem legislações referentes aos temas ambientais, e tem conselhos de meio ambiente. Entretanto, quando se trata de aspectos relacionados à gestão e à participação, a situação mostrou-se pouco satisfatória. Para a maioria dos conselhos estaduais de meio ambiente não foi possível obter informações sobre atividade recente, e se tratando de um instrumento de participação, suas atividades deveriam ser amplamente divulgadas. A falta de informações de monitoramento da qualidade ambiental mostrou-se preocupante, sendo o indicador com menor atendimento pelos estados, sendo essencial para avaliação da efetividade das políticas públicas na área. Tal panorama aponta a necessidade de melhorias para o desenvolvimento da governança ambiental nos estados brasileiros.

Entretanto, existem outros aspectos de governança ambiental que precisam ser trabalhados e ultrapassam o escopo do presente estudo. Com isso, vale apontar a necessidade de que resultados e consequências das políticas públicas fiquem claros para a população. Também é importante destacar que a população deve ser informada sobre a existência e disponibilidade de informações por parte do governo, e que as respostas não sejam obtidas apenas de forma protocolar, mas com efetiva transformação da situação que derivou eventuais questionamentos ou reclamações.

Referências

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011 - Edição extra.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2003.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2002.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

CÂMARA, J.B.D. Governabilidade e Governança Ambiental – Revisando Conceitos. **Anais IX Encontro Nacional da ECOECO**. 2011, Brasília – DF.

CAVALCANTI, C. . Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica** Vol. 1: 1-10, 2004.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. **EEA core set of indicators: Guide**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 38p. (EEA Technical Report nº 1/2005).

GESPUBLICA. Produto 4: **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília, dezembro de 2009. Disponível em <www.gespublica.gov.br/biblioteca/>. Acesso em 15/05/2015

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA (site) <<http://www.ibama.gov.br/rqma>>. Acesso em 15/05/2015

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em 14/05/2015

MALMEGRIN, M. L. **Gestão operacional**. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012. 198p. : il.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **PNIA 2012 - Painel Nacional de Indicadores Ambientais** - Referencial teórico, composição e síntese dos indicadores da versão-piloto. Brasília, Maio de 2014. Disponível em http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em 15 de mai.2015.

PINHO, J. A.G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP - Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(3):471-493, maio/jun. 2008

SILVA, A.W.L. **Governança de sistemas de indicadores de sustentabilidade em processos de avaliação ambiental estratégica sob mediação da gestão do conhecimento**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Florianópolis-SC, 2014. 572p.