

GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL: DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO

Adriana Maria Magalhães de Moura

Técnica de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Estudos em Sustentabilidade Ambiental da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

É crescente, na sociedade atual, a pressão para que os governos orientem sua gestão para resultados e obtenham um melhor desempenho na formulação e na execução das políticas públicas requeridas para o desenvolvimento do país. Neste sentido, tanto formuladores de políticas (*policy makers*) como gestores governamentais, acadêmicos e estudiosos reconhecem que a melhoria das ações de governo, em termos da clássica tríade efetividade/eficácia/eficiência, passa, necessariamente, pelo aprimoramento do ciclo de gestão, que vai da formulação e implementação de políticas até a sua avaliação. Assim, a avaliação é vista como um dos pilares da gestão pública voltada para resultados, como insumo para a tomada de decisão, para maior transparência nas ações de governo, controle no uso dos recursos públicos e prestação de contas (*accountability*) perante a sociedade.

Entre as políticas públicas, a política de meio ambiente vem requerendo uma atenção crescente dos governos. Dada a crise ambiental atual, na qual os números não indicam decréscimo mas agravamento de muitos problemas ambientais, a necessidade de medir a efetividade das políticas ambientais parece óbvia. Contudo, percebe-se em muitos países, como no Brasil, a dificuldade de avançar na avaliação de políticas ambientais e a necessidade premente de desenvolver análises e avaliações sistemáticas destas políticas – uma temática complexa e de importância crescente no âmbito do desenvolvimento sustentável.

O campo de avaliação de políticas ambientais é relativamente recente e necessita ser mais bem estudado, particularmente no Brasil, no intuito de aprimorar a

formulação e a execução destas políticas. Neste sentido, cabe perguntar: as políticas ambientais estão levando a um meio ambiente mais limpo, menos poluído? As florestas estão se reduzindo ou se mantêm? Qual o custo das políticas e programas ambientais que vêm sendo implementados? As instituições ambientais estão funcionando bem e alcançando bons resultados? Se não, o que é necessário para melhorá-las? A resposta a questões como estas depende da estruturação de sistemas avaliativos efetivos em relação a estas políticas.

Este estudo teve por objetivo identificar e analisar a sistemática de avaliação de políticas ambientais empregadas pelas instituições do governo federal que desempenham a função avaliativa – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e Ipea – e verificar como a área responsável pela formulação das políticas ambientais – Ministério do Meio Ambiente (MMA) – vem se estruturando para avaliar suas políticas. Discute-se em que medida os modelos avaliativos adotados atendem às necessidades dos gestores e se propõem alternativas para o aperfeiçoamento da sistemática de avaliação das políticas ambientais em nível federal no Brasil.

O estudo busca embasar a proposta de estruturação de um sistema integrado de avaliação de políticas ambientais estratégicas no Ipea: um “observatório” formado pela articulação das instituições federais que desempenham a função avaliativa no governo federal, além da própria área finalística (MMA), responsável pela formulação da política ambiental.

O objeto de estudo da pesquisa delimita-se na análise das avaliações de políticas governamentais de meio ambiente no Brasil, em nível federal. Para tanto, buscou-se conhecer como vêm sendo realizadas as atividades de avaliação de programas governamentais pelos órgãos públicos federais responsáveis pela função avaliativa e também os mecanismos e sistemas de monitoramento e avaliação empregados nestas instituições. Considera-se avaliação em seu sentido amplo, isto é, compreendendo as diversas atividades de natureza avaliativa realizadas pelo governo, tais como: avaliações de programa, monitoramentos, fiscalizações, acompanhamentos e auditorias.

Foram realizadas pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas com gestores (dirigentes e técnicos) das instituições que tratam da função avaliativa no governo federal – MPOG/SPI, TCU, CGU e Ipea –, visando conhecer especificamente as sistemáticas de avaliação adotadas na avaliação de políticas ambientais. Além disso, foram feitas entrevistas no órgão setorial responsável pela implantação da política nacional de meio ambiente, o MMA, a fim de verificar como vem sendo realizada a avaliação dos programas ambientais por ele implementados. Para a análise da consistência dos sistemas avaliativos empregados em cada instituição, utilizou-se, de forma simplificada, de metodologia desenvolvida pelo TCU sobre o Perfil de Maturidade dos Sistemas de Avaliação.

Verificou-se que as instituições que desempenham a função avaliativa no governo federal compartilham objetivos e propósitos similares: em última instância, a *accountability* e a melhoria da gestão e dos resultados alcançados pelas políticas públicas. Todas estas instituições também criaram unidades específicas em sua estrutura administrativa para monitorar e avaliar as políticas de meio ambiente, na busca de maior aproximação e especialização para a análise do desempenho destas políticas.

No entanto, estas instituições não compartilham os mesmos valores, pois cada uma delas possui uma abordagem técnica e metodológica própria, trazendo consigo um conjunto diferenciado de conceitos e critérios utilizados, o que dificulta a compatibilização dos resultados e a troca e a utilização das informações por parte dos gestores.

Na análise sobre o perfil de maturidade dos

sistemas de avaliação relativos à política ambiental, pode-se concluir que ainda não existe uma cultura de avaliação madura destas políticas no governo. Embora cada órgão que detém a função avaliativa de políticas públicas em geral possua em sua estrutura arranjos permanentes (unidades especializadas), com continuidade ao longo do tempo, para a avaliação de políticas e programas ambientais, a linguagem, as metodologias e os conceitos diferenciados levam a produtos que muitas vezes não se somam e não permitem aos gestores da área finalística (MMA) formar um quadro claro do desempenho das políticas avaliadas, de modo a obter subsídios para a tomada de decisão.

Nesse sentido, propõe-se a instituição de um “observatório de políticas ambientais”, como um lócus institucional no Ipea, no qual os estudos avaliativos na área ambiental possam ser nucleados, tendo como objetivo promover a articulação, a colaboração e o trabalho conjunto entre as diversas instituições avaliativas do governo federal na prática de avaliações de políticas ambientais. Dessa forma, busca-se fortalecer a capacidade avaliativa, a produção de avaliações de qualidade e o uso do conhecimento obtido para a melhoria contínua das políticas públicas de meio ambiente.

SUMÁRIO EXECUTIVO