FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRABALHO DE FINAL DE CURSO DE MESTRADO APRESENTADO POR

EDUARDO BIZZO DE PINHO BORGES

Transparência da governança florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados

Orientador Acadêmico
PROF. ROBERT GREGORY MICHENER

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EDUARDO BIZZO DE PINHO BORGES

TRANSPARÊNCIA DA GOVERNANÇA FLORESTAL NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ESTADOS

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Robert Gregory Michener

Rio de janeiro
2015

EDUARDO BIZZO DE PINHO BORGES

TRANSPARÊNCIA DA GOVERNANÇA FLORESTAL NA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DE CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ESTADOS.

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 10/12/2015

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Robert Gregory Michener
Orientador (a)

Octavio Amorim Neto

Rachel Biderman

Paulo Vicente dos Santos Alves

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Borges, Eduardo Bizzo de Pinho
Transparência da governança florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados / Eduardo Bizzo de Pinho Borges. – 2015.
78 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Robert Gregory Michener.
Inclui bibliografia.

1. Transparência na administração pública. 2. Brasil [Lei n.12.527 de 18 de novembro de 2011]. 3. Informações governamentais - Controle de acesso - Brasil. 4. Florestas - Amazônia - Administração. I. Michener, Robert Gregory. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

Dedicatória

A Dona Margarida, Seu Horaci, Margareth e Luis Henrique.

Agradecimento

A Deus e aos que olham por mim no plano espiritual,

Ao Prof. Robert Gregory Michener, pelo conhecimento compartilhado e pela bondade e paciência nas inúmeras e fundamentais discussões e sugestões ao longo da concepção e da elaboração deste trabalho,

Aos membros da banca, Prof. Octavio Amorim Neto, Prof. Paulo Vicente dos Santos Alves e Profa. Rachel Biderman, pela valiosa atenção dispensada à avaliação da minha dissertação,

A Gabriel Visconti, Juliana Santigo e Ana Paula de Almeida Silva (esta que foi fundamental por todo incentivo e confiança), pelo apoio à realização deste mestrado,

Às amigas Renata Del Vecchio Gessullo, Aline de Melo Brandão, Carolina Amaral de Almeida e Michelle Moretzsohn Holperin, pela constante colaboração durante todo o mestrado em temas estatísticos, jurídicos, literários e de bom senso,

Ao amigo Diego Norberto Sá dos Santos, por todo apoio prestado na finalização da dissertação,

À minha mãe, Margareth, além de essencial à realização deste trabalho por motivos biológicos óbvios, pelo suporte à pesquisa em diversos telefonemas às entidades pesquisadas,

O meu sincero muito obrigado.

Resumo

A efetividade das políticas para a redução do desmatamento depende da capacidade dos governos nacionais e subnacionais, em conjunto com a sociedade e o mercado, em formular, implementar e fiscalizar tais políticas. Tal capacidade reflete a qualidade da governança florestal, conceito que se refere ao exercício de poder no processo político relacionado à utilização de recursos florestais e que tem a transparência como um de seus componentes fundamentais. Considerando que a Lei de Acesso à Informação (LAI) é um dos mais relevantes instrumentos legais com propósito de assegurar transparência à administração pública brasileira, o presente trabalho avalia a transparência das instituições estaduais responsáveis pela política florestal na Amazônia, por meio do grau de cumprimento da LAI. Os resultados apontam para uma implementação ainda baixa desta Lei na transparência ativa (informações que divulgam independente de pedidos) e, principalmente, na transparência passiva (respostas a pedidos de acesso à informação). Neste assunto, apenas 15,7% dos pedidos foram respondidos no prazo, com tempo médio de resposta de 11,7 dias e a taxa de precisão de apenas 5%. A baixa implementação *de facto* é aderente à hipótese de que os fatores que incentivariam a adoção de mecanismos de transparência na região são mais fracos que suas barreiras.

Palavras-chave: Governança Florestal; Transparência; Lei de Acesso à Informação

Abstract

The effectiveness of policies to reduce deforestation depends on the capacity of national and sub-national governments, together with society and the market, for formulating, implementing and supervising those policies. Such capacity reflects the quality of forest governance, a concept that refers to the exercise of power in the political process related to the use of forest resources and which has the transparency as one of its key components. Whereas the Access to Information Law (LAI) is one of the most important legal instruments in order to ensure transparency to the Brazilian Public Administration, this study evaluates the transparency of state institutions responsible for the forest governance in the Amazon, through the degree of compliance with LAI. The results point to a still low implementation of this law in the active transparency (the dissemination of information regardless of order), and especially in passive transparency (responses to access to information requests). On this subject, only 15.7% of the requests prepared were responded on legal term, with a mean of 11.7 days response and the accuracy rate of only 5%. This low implementation is adherent to the hypothesis that the factors that would encourage the adoption of transparency mechanisms in the region are weaker than their barriers.

Keywords: Forest Governance; Transparency; Access to Information Law (LAI)

Índice

1. Introdução 7
2. Referencial Teórico 9
   2.1 Florestas e Desmatamento 9
   2.2 Governança Florestal 11
   2.3 Transparência 12
   2.4 Lei de Acesso à informação 14
   2.5 Implementação da LAI 16
   2.6 Incentivos à implementação da LAI 18
   2.7 Trabalhos recentes que tratam de transparência e cumprimento à LAI 19
3. Metodologia 22
   3.1 Seleção dos sujeitos 22
   3.2 Transparência passiva 33
   3.3 Transparência Ativa 39
   3.4 Indicador de Transparência 44
4. Resultados 46
   4.1 Transparência Passiva 46
   4.2 Transparência Ativa 54
   4.3 Indicador de transparência 58
5. Considerações e recomendações 64
6. Bibliografia 68
7. Anexos 74

1. Introdução

Aproximadamente 31% da área terrestre do planeta é coberta por florestas (FAO, 2010), cuja biodiversidade permite a provisão de diversos bens e serviços ecossistêmicos (GROOT et al., 2002), como a regulação e armazenamento de água, ciclagem de nutrientes, provisão de matéria-prima e de alimentos e sequestro e armazenamento de carbono, sendo este particularmente relevante em um contexto de mudanças climáticas (CANADELL e RAUPACH, 2008).

O problema do desmatamento fez com que os governos nacionais e subnacionais em diversos países, nos últimos vinte anos, adotassem políticas para preservação e uso sustentável das florestas, grande parte com financiamento internacional (BOUCHER et al., 2014).

Contudo, a efetividade dessas políticas, refletida na redução sustentada do desmatamento, depende da capacidade dos governos, em conjunto com a sociedade e o mercado, de formular, implementar e fiscalizar tais políticas. Essa capacidade reflete a qualidade da governança florestal.

Embora existam diferentes definições para governança florestal, elas se referem ao exercício de poder no processo político relacionado à utilização de recursos florestais. Além disso, a boa qualidade da governança florestal teria a transparência como um de seus componentes basilares. Na prática, a transparência serve como precondição para uma governança democrática e efetiva, é fundamental à *accountability* (HAM, 2014), aumenta a percepção de apropriação da sociedade sobre suas instituições públicas (GALE, 2008) e é tida como um dos importantes mecanismos contra corrupção (LINDSTEDT e NAURIN, 2010). Este trabalho analisa o grau de transparência de entidades estaduais como componente central da qualidade da governança.

No arcabouço legal brasileiro, a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) é um dos mais relevantes instrumentos com propósito de assegurar transparência à administração pública. Se cumprida pelas organizações responsáveis pela política florestal, a LAI pode aumentar a qualidade da governança no tema, com prováveis impactos positivos sobre a efetividade das políticas relacionadas à redução do desmatamento.

Contudo, embora desde 2011 seja legalmente aplicável aos órgãos da administração pública dos três níveis de governo, sua implementação *de facto* carece de atenção. Apesar de haver incentivos às entidades para adoção da LAI, como a legalidade, o alinhamento político com o governo federal e a pressão da sociedade, há diversas barreiras relacionadas, por exemplo, à estrutura burocrática e política e à novidade da lei.

Neste contexto, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta: Qual é o nível de transparência dos principais órgãos dos estados da Amazônia brasileira – Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins – responsáveis pela governança florestal, em termos do grau de cumprimento da LAI?

Para tal, as entidades são avaliadas com respeito à transparência ativa – divulgação de informações independente de requerimentos – e à transparência passiva – atendimento de pedidos de acesso a informações.

No que tange à transparência passiva, foram preparados 210 pedidos de acesso, contendo 3 subpedidos em cada. Os pedidos tiveram como temas (i) formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento e (ii) mecanismos de transparência e participação.

Os resultado no âmbito da transparência passiva indicam pouca implementação *de facto* da LAI: a 12,4% das entidades não foi possível encaminhar pedidos de acesso à informação, pois os pedidos retornavam ou não havia meio disponível; apenas 15,7% dos pedidos preparados foram respondidos no prazo, com tempo médio de resposta de 11,7 dias e taxa de precisão – métrica que considera o grau de correlação e congruência da resposta com o objeto do pedido – de apenas 5%.

Em relação à transparência ativa, avaliou-se 5 das 6 informações cuja divulgação é obrigatória, conforme artigo 8º da LAI – "Estrutura Organizacional", "Despesas", "Contratos e Licitações", "Programas e Ações" e "Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade" –, por meio de métricas que consideravam a completude, acessibilidade, processabilidade por máquina e temporalidade (as duas últimas apenas para informações sobre despesas e contratos).

Foi elaborado índice de transparência ativa para consolidar as informações analisadas, cujo valor médio entre as instituições, de 0,42, pareceu baixo. Além disso, constatou-se que cerca de 19% dos 105 órgãos analisados sequer possuíam site ou o mesmo não funcionava apropriadamente.

Também foi elaborado um indicador de transparência, comparado com variáveis de desmatamento e de governança para ilustrar suas relações, indicando que o engajamento em direção à transparência parece estar relacionado com o aumento da qualidade da governança e com a efetividade das políticas de conservação e uso sustentável da floresta.

Este trabalho está organizando em quatro capítulos, além desta introdução. O segundo capítulo trata da base teórica da pesquisa, contendo as seguintes seções: "Florestas e Desmatamento"; "Governança Florestal; Transparência"; "LAI; Implementação da LAI"; "Incentivos à implementação da LAI"; e, "Trabalhos recentes que tratam de transparência e cumprimento da LAI".

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada na pesquisa, contendo seção sobre seleção dos sujeitos, transparência passiva, transparência ativa e indicador de transparência. Já no quarto capítulo são apresentados os resultados da pesquisa.

Por fim, no quinto capítulo, são realizadas as conclusões e expostas algumas recomendações decorrentes da pesquisa.

2. Referencial Teórico

2.1 Florestas e Desmatamento

Cerca de 4 bilhões de hectares do planeta são florestas (FAO, 2010). Destas, os ecossistemas mais ricos estão em áreas tropicais, nas chamadas florestas megabiodiversas, localizadas na Amazônia da América do Sul, no Sudeste Asiático e na Bacia do Congo, na África (CBD, 2011).

A biodiversidade florestal permite a provisão de diversos bens e serviços ecossistêmicos, dentre os quais (GROOT et al., 2002):

- Regulação de gases atmosféricos;
- Regulação do clima;
- Regulação e armazenamento de água;
- Ciclagem de nutrientes;
- Fonte de material genético;
- Alimentos;
- Matérias-primas, como madeiras e combustíveis;
- Produtos farmacêuticos;
- Recreação e turismo;
- Informações culturais, artísticas, históricas, científicas e educacionais.

A provisão dos mencionados serviços ambientais, de grande valor ao bem-estar mundial, é ameaçada pelo desmatamento, que consiste na conversão de áreas florestais para outros usos, principalmente agropecuário. No período de 2000 a 2010, o desmatamento mundial líquido[1] foi de 5,2 milhões de hectares ao ano, correspondendo a uma perda anual de 0,13% dos remanescentes florestais, equivalente a uma área maior que a Costa Rica (EDENHOFER et al., 2014).

No atual contexto de mudanças climáticas, o problema do desmatamento é particularmente relevante, dado que as florestas são importantes no sequestro e armazenamento de carbono. Quando há conversão do uso do solo, este carbono é liberado para a atmosfera (CANADELL e RAUPACH, 2008).

Das emissões de gases do efeito estufa no período de 2000 a 2009, cerca de 12% estavam relacionadas a desmatamento e outros usos do solo, como drenagem do solo relativa a cultivo e pastagem e queima de biomassa (EDENHOFER et al., 2014). O tema do desmatamento é particularmente relevante no Brasil, onde, entre 1990 e 2012, as mudanças de uso da terra (em que mais de 90% refere-se a desmatamento) responderam por 61% das emissões de Gases de Efeito Estufa (IMAZON, 2014).

Tal relevância deve-se principalmente ao fato de 57% da Floresta Amazônica se localizar no país. A Amazônia é a maior floresta tropical do mundo em extensão territorial, possuindo uma área de aproximadamente 7 milhões de Km^2, distribuídos entre 8 países sul-americanos além do Brasil (BECKER, 2005; ALBAGLI, 2001).

---

[1] O desmatamento líquido consiste na área desmatada, menos a área florestal plantada ou recuperada.

Para Wunder et al. (2008), a Floresta Amazônica assume papel importante na prestação de diversos serviços ambientais, com destaque para a regularização do clima global e mitigação de mudanças climáticas, contendo quantidade de carbono armazenada equivalente a uma década e meia de emissões humanas. Outros serviços ambientais relevantes estão na regulação do fluxo de água, além do valor econômico dos produtos de origem florestal e do patrimônio genético de sua biodiversidade.

O problema do desmatamento, com os impactos significativos nas mudanças climáticas, fez com que governos nacionais e subnacionais em diversos países, nos últimos vinte anos, adotassem políticas para preservação e uso sustentável das florestas (BOUCHER et al., 2014).

Dentre as políticas contra o desmatamento, no caso brasileiro, cabe destaque ao Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), instituído em 2004 em meio a um contexto de taxas de desmatamento crescentes. Este Plano, válido até hoje em sua terceira fase, tem como objetivo "promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infraestrutura, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado" (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013).

Desde a instituição do PPCDAm, envolvendo iniciativas de 13 ministérios, a temática de prevenção e controle do desmatamento passou a integrar o mais alto nível da agenda política do Governo Federal para a Amazônia, sendo tema atual e recorrente em vários programas, planos e projetos governamentais (MAIA et al., 2011). Assunção et al. (2012) demonstram estatisticamente que o PPCDAm implicou em um ponto de inflexão na trajetória do desmatamento, com uma redução significativa.

Ainda que as principais políticas no tema sejam formuladas pelo Governo Federal, a questão ambiental é competência compartilhada entre todos os entes federados, com responsabilidades expressas na Constituição Federal Brasileira e na Política Nacional do Meio Ambiente (LEME, 2011).

A participação ativa dos governos estaduais é tida como essencial para a redução das taxas de desmatamento, principalmente por conta de sua proximidade com os problemas locais e da maior facilidade de articulação com os municípios, onde de fato as políticas são aplicadas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013). Neste âmbito, a partir de 2008, os estados da Amazônia começaram a publicar seus Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDs)[2]. Tais planos consolidariam a estratégia política estadual para o tema.

Contudo, a efetividade das políticas contra o desmatamento, refletida na redução sustentada do desmatamento, depende da capacidade dos governos nacionais e subnacionais, em conjunto com a sociedade e o mercado, de formular, implementar e fiscalizar tais políticas. A mencionada capacidade depende da qualidade da governança florestal nos países, tema da próxima seção.

---

[2] GOVERNO DO ESTADO DO ACRE (2010); GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS (2012); GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ (2009); GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO (2011); GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO (2009); GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ (2009); GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA (2009); GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA (2011); GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS (2009).

2.2 Governança Florestal

A despeito de ser vastamente utilizada por diversas disciplinas, não há uma definição simples e amplamente aceita para governança. No contexto do desenvolvimento internacional, a noção de boa governança é comumente vista como uma base fundamental para alcançar resultados sociais, ambientais e econômicos positivos (WRI, 2013).

Governança florestal, para Blaser e Sarre (2010), refere-se ao *modus operandi* pelo qual autoridades e instituições adquirem e exercem poder na gestão dos recursos florestais para sustentar e melhorar o bem-estar e a qualidade de vida daqueles cuja subsistência depende de tais recursos. Para Franke (2012), tal definição também está baseada na ideia de exercício de poder na administração dos recursos florestais, mas teria o objetivo mais amplo de desenvolvimento sustentável. Nesta pesquisa, considera-se governança florestal como o exercício de poder no processo político relacionado à utilização de recursos florestais.

No que se refere à qualidade, grande parte dos trabalhos sobre o tema consideram os princípios de transparência, participação e *accountability* como elementos essenciais à boa governança florestal (CONTRERAS-HERMOSILLA et al., 2008; FRANKE, 2012; GALE, 2008, LARSON e PETKOVA, 2011; WRI, 2013). Neste sentido, a "boa" governança florestal seria aquela que melhor atende, de forma transparente, justa e sustentável, às necessidades e objetivos florestais da população (CONTRERAS-HERMOSILLA et al., 2008).

WRI (2013) e PROFOR e FAO (2011) propõem metodologias para construção de indicadores para governança florestal. Em comum, as metodologias nomeiam elementos e princípios observáveis nos temas, conforme exposto na tabela abaixo.

Tabela 1 - Indicadores de governança florestal, conforme WRI (2013) e PROFOR e FAO (2011)

	Elementos	Princípios
WRI (2013)	1. Atores: Pessoas e instituições que moldam as decisões sobre como florestas geridas e utilizadas (agências governamentais, legisladores, empresas, comunidades, mídia e sociedade civil) . 2. Regras: Políticas, leis e regulamentos que afetam as florestas. 3. Práticas: Práticas no nível operacional relacionada a como os atores aplicam as regras.	1. Transparência 2. Participação 3. Accountability 4. Coordenação 5. Capacidade
PROFOR e FAO (2011)	1. Arcabouço político, legal, institucional e regulatório 2. Processo de planejamento e tomada de decisões 3. Implementação, execução e cumprimento dos processos.	1. Transparência 2. Accountability 3. Efetividade 4. Eficiência 5. Equidade 6. Participação

Elaboração própria

Considerando que a qualidade da governança florestal teria a transparência como um de seus componentes fundamentais, a transparência, no âmbito das políticas florestais, é tema da próxima seção.

2.3 Transparência

A transparência, de maneira geral, é tida como a divulgação de informações de forma regular e acurada a todos as partes interessadas (MITCHELL, 1998; VISHWANATH e KAUFMANN, 1999). Para Michener e Bersch (2013), a existência da transparência dá-se por meio de duas condições necessárias e suficientes: a visibilidade e a capacidade de inferência da informação. Enquanto visibilidade diz respeito à completude e à acessibilidade da informação, a capacidade de inferência contempla o nível em que a informação pode ser utilizada para inferências precisas, relacionando-se ao seu grau de desagregação, verificação e simplificação, entre outras características possíveis. Esta definição, que facilita a instrumentalização do conceito de transparência, é seguida na presente pesquisa.

A transparência se tornou parte crucial na gestão pública moderna baseada no monitoramento e no controle, sendo essencial à democracia e à *accountability* (HAM, 2014). Ela tende a aumentar a percepção de apropriação da sociedade sobre suas instituições públicas (GALE, 2008) e é tida como dos importantes mecanismos contra corrupção (LINDSTEDT e NAURIN, 2010).

A importância da transparência também se estende à temática ambiental na administração pública. Segundo Li e Li (2012), a transparência sobre informações ambientais possui três grandes funções na sociedade: proteção contra danos ambientais, engajamento da sociedade para induzir a implementação de políticas ambientais e facilitação do aprendizado social. Tais funções seriam indispensáveis ao desenvolvimento verde a partir da formulação e aplicação de regulações ambientais mais severas, do incentivo ao comportamento ecológico de produtores e consumidores e da transformação dos discursos sociais e interações de diferentes partes das sociedades.

Além disso, para Langley (2001), a aplicação de mecanismos de transparência sobre o desempenho ambiental de governos e mercados tem sido norma de implementação de tratados internacionais que dizem respeito ao meio ambiente.

Internacionalmente, é possível verificar diversos acordos e iniciativas relacionadas à promoção da transparência de informações ambientais nos países (ver GUPTA, 2008; SOUZA, 2015), dentre eles:

- A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo, na Suécia, que foi a primeira conferência global voltada para o meio ambiente. Continha no princípio 19 de sua Declaração a afirmação de que era essencial que os meios de comunicação de massa contribuíssem contra a deterioração ambiental por meio da disseminação de informações com fins educacionais (SOHN, 1973).
- A Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, à Participação Pública em Processos Decisórios, e à Justiça em Matéria Ambiental da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, considerada a mais importante matéria internacional sobre transparência ambiental. Aprovada em 1998, entrando em vigor em 2001, estabelece que os países participantes devem assegurar que as autoridades públicas, mediante solicitação de informação ambiental, deverão disponibilizá-la ao público (FURRIELA, 2004).
- A Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, em seu princípio nº 10, diz que cada indivíduo deve ter acesso a informações ambientais

providas pelas autoridades públicas, incentivando a conscientização e a participação (POPOVIC, 2013).

No Brasil, algumas matérias legais versam sobre a transparência ambiental e o acesso a informações[3]. A Constituição Federal de 1988, por um lado, define, em seu Art. 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". Por outro, em seu Art. 5º, inciso XIV, é "assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional" e, pelo inciso XXXIII do mesmo artigo, "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) prevê, entre seus objetivos (Art. 4º, inciso V), a divulgação de dados e informações ambientais. É instituída como instrumento da política, em seu Art. 9º, a garantia da prestação de informações ambientais pelo Poder Público, obrigando-o a produzi-las, quando inexistentes (Inciso XI).

Um importante instrumento legal relacionado à transparência ambiental é a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei 10.650/2003), que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Por esta lei, os entes da Administração Pública integrantes do Sisnama são obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos, além de fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda quando solicitado, especialmente as relativas a (Art. 2º):

> I - qualidade do meio ambiente;
>
> II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
>
> III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
>
> IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
>
> V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
>
> VI - substâncias tóxicas e perigosas;
>
> VII - diversidade biológica;

---

[3] Em caso de interesse em outras matérias legais sobre os temas, ver Santos (2000).

VIII - organismos geneticamente modificados.

Adicionalmente, devem ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos (Art. 4º):

I - pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;

II - pedidos e licenças para supressão de vegetação;

III - autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;

IV - lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;

V - reincidências em infrações ambientais;

VI - recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões;

VII - registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

Por fim, em 2011, o Brasil adotou sua Lei de Acesso à Informação (LAI). Seguindo um movimento internacional de proliferação do instrumento, o país foi o 91º a aprovar sua LAI. De cerca de 100 destas legislações no mundo existentes hoje, mais de dois terços foram adotadas na última década (MICHENER et al., 2014).

A LAI consiste em um dos principais instrumentos legais com objetivo de assegurar transparência à administração pública brasileira. Se implementada efetivamente, pode trazer importantes melhorias na transparência relacionada à temática ambiental, contribuindo para o aumento da governança florestal. A LAI é objeto da próxima seção.

2.4 Lei de Acesso à informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI), lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o direito à informação previsto constitucionalmente (inciso XXXIII do art. 5º, acima mencionado, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal). A LAI entrou em vigor em 16 de maio de 2012, 180 dias após sua publicação.

Aplicável aos entes do setor público de todas as esferas, além de entidades privadas sem fins lucrativos no que tange à execução de recursos públicos, a LAI prevê procedimentos com o objetivo de assegurar o acesso à informação, abordando regras de divulgação independente de requerimentos – a transparência ativa –, e normas e prazos para atendimento de pedidos de acesso realizados pelo público – a transparência passiva–, além de dispor sobre restrições e sigilos relativos a informações e responsabilidades do setor público.

Em relação à transparência ativa, conforme Art. 8º da LAI, os entes públicos devem dispor, independente de requerimento, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, em local de fácil acesso, no mínimo em sites oficiais na internet, constando, ao menos[4]:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Os sites oficiais onde são divulgadas tais informações devem atender, no mínimo, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

---

[4] A obrigação não se aplica aos Municípios com população de até 10.000 habitantes, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000).

Além disso, conforme seu Art. 30, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

No que concerne à transparência passiva, qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações aos agentes públicos, por qualquer meio legítimo, como contato telefônico, correspondência eletrônica ou física, sendo que estes agentes devem necessariamente viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sites na internet. É válido mencionar que o serviço de busca e fornecimento é gratuito, salvo quando há custo de reprodução.

Os entes públicos, de acordo com o Art. 11 da LAI, devem autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível solicitada. Quando não for possível o acesso imediato, em um prazo não superior a 20 dias (prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa expressa, da qual deve ser informado o requerente), as entidades devem:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Quando, por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o acesso não for autorizado, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, com indicação de prazos, condições e autoridade competente para apreciação.

2.5 Implementação da LAI

A LAI, ao dar acesso a informações que, anteriormente, não estavam disponíveis, e determinar que os governos disponibilizem uma série de categorias de informações online e o acesso a dados abertos, representa uma ferramenta fundamental para o pleno exercício da democracia no Brasil, potencializando a participação e o controle social das ações dos governos (MICHENER et al., 2014).

Entretanto, a existência do instrumento legal que abrange todos os entes federativos não garante a sua implementação *de facto*. Outrossim, não é possível nem mesmo falar em uma implementação *de jure* plena, uma vez que 1/3 dos estados amazônicos, onde estão

localizadas as agências objeto da pesquisa, ainda não possuem regulamento próprio para a LAI[5].

Considerando que a LAI foi elaborada e instituída pelo Governo Federal, sua execução em nível estadual dependerá dos implementadores nesta esfera. Neste caso, pode-se considerar que os implementadores serão seus atores políticos e as estruturas burocráticas das agências estaduais.

Segundo McLaughlin (1987), o sucesso na implementação de determinada política depende de dois fatores cruciais: a capacidade e a vontade de seus implementadores, onde a segunda reflete a avaliação do implementador sobre o valor da política ou a apropriação de sua estratégia.

Como afirma Michener (2015b), o pensamento prevalente em reformas para a transparência considera que os líderes apenas assumem reformas em direção à transparência em situações excepcionais, dado que os benefícios inerentes à discricionariedade oferecida pela opacidade normalmente superam os custos da transparência. Ou seja, a vontade política é mais significativa que a estrutura nestas reformas.

É possível enumerar alguns fatores que aumentariam e outros que diminuiriam a probabilidade de implementação *de facto* por dos agentes públicos da Amazônia responsáveis pela governança florestal.

Em primeiro lugar, há de se considerar que a lei é relativamente nova e os mecanismos de transparência não estão necessariamente na ordem do dia dos órgãos estaduais, então poderia ser natural que a implementação da lei fosse lenta.

No que tange à estrutura, é recorrente a afirmação de que as entidades estaduais carecem de capital humano e físico para cumprir suas funções em todo o Brasil. Esta condição parece agravada na Amazônia, cujo desenvolvimento econômico é inferior à média nacional[6]. Como a aplicação correta da LAI pressupõe disponibilidade de pessoal qualificado para fornecimento de informação e atendimento ao público, além de estrutura física para organização e manipulação correta de dados, a estrutura burocrática poderá ser uma barreira à implementação da LAI na região.

Entretanto, como a questão da "vontade" – ou dos incentivos – é apontada como determinante para a implementação da LAI, será tratada com maior detalhe na próxima seção.

---

[5] Amapá, Amazonas e Roraima ainda não regulamentaram a LAI. Rondônia o fez em 2012 (Decreto Nº 17.145, de 01/10/2012), Mato Grosso (Decreto Nº 1.973, de 25/10/2013) e Tocantins (Decreto Nº 4.839, de 19/06/2013) em 2013, Acre (Decreto Nº 7.977, de 10/07/2014) regulamentou em 2014 e Maranhão (Lei Nº 10.217, de 23/03/2015) e Pará (Lei Nº 10217, de 23/03/2015) o fizeram em 2015.

[6] Os estados da Amazônia Legal responderam por 8% do PIB nacional em 2012, com participação populacional igual a 13% em 2010 (dados do IBGE, disponíveis http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default.shtm <Acesso em 01.11.2015>).

2.6 Incentivos à implementação da LAI

Hipoteticamente, há pontos favoráveis e contrários à implementação no que tange aos incentivos à estrutura política e burocrática.

Dentre os pontos potencialmente a favor da implementação, tem-se que a transparência é uma prioridade do Governo Federal, de forma que sua implementação adequada sinaliza alinhamento político com a União. Paralelamente, como se trata uma exigência legal, o não cumprimento pode gerar sanções às instituições que a descumprem por parte das agências que as fiscalizam. Ainda, a Amazônia é uma região que recebe pressão da sociedade civil organizada, principalmente na área ambiental, e a sinalização de uma gestão pública transparente poderia aumentar o apoio de organismos internacionais para iniciativas de conservação e uso sustentável da floresta.

Por outro lado, no que tange aos fatores que poderiam reduzir o grau de implementação da LAI, não se percebe nenhuma ação relevante dos entes fiscalizadores no sentido de cobrar sua implementação. Politicamente, a transparência em relação à atuação ambiental da administração pública é particularmente crítica na Amazônia. Conforme estabelece Carlo (2006) os interesses locais comumente preconizam a promoção do crescimento econômico imediato e repudiam o cumprimento da legislação ambiental já em qualquer região. A aparente dicotomia entre meio ambiente e crescimento econômico é ainda mais significativa na Amazônia, onde o desenvolvimento econômico esteve tradicionalmente pautado por atividades indutoras do desmatamento, como a abertura de áreas para atividades de uso intensivo do solo, como pecuária e soja; a exploração de recursos madeireiros e minerais; o estabelecimento de projetos de assentamento; a realização de obras de infraestrutura, notadamente a abertura de rodovias; e a especulação do mercado de terras, com significativa atuação dos "grileiros".

Considerando, hipoteticamente, setores econômicos nos estados que se beneficiam do desmatamento, com poder de influência no grupo político e que se prejudicariam com maior transparência por parte instituições que lidam com a questão do desmatamento, é possível conjecturar alguma pressão nos agentes para não implementar de forma tão efetiva a LAI

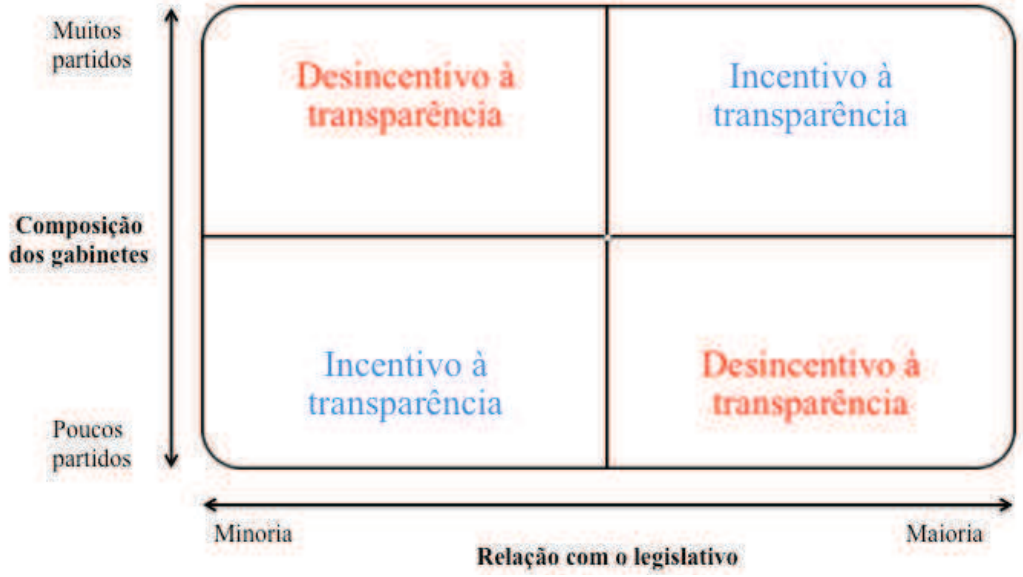
Michener (2015a) afirma haver um "mecanismo causal da transparência", que consiste em um conjunto de combinações político-institucionais que tendem a ser preponderantes na probabilidade de implementação *de facto* da LAI. O argumento considera que a propensão ao estabelecimento de mecanismos de transparência depende da combinação de dois fatores principais: a configuração partidária dos gabinetes do executivo e a distribuição entre posição e oposição no legislativo.

Em linhas gerais, (i) se o governo possui diversos partidos nos ministérios ou secretarias e maioria no legislativo, tende a usar sua maioria para aprovar medidas que aumentem a transparência e, consequentemente, o monitoramento dos gabinetes; (ii) se há gabinetes com vários partidos, mas com minoria no legislativo, os partidos podem usar o legislativo para enfraquecer a transparência e ter maior poder discricionário em suas respetivas pastas no executivo; (iii) se o governo possui gabinetes com poucos partidos e maioria no congresso, não possui incentivos para utilizar a transparência como mecanismo de controle, porque já deve existir confiança mutua entre os partidos; por fim, (iv) com gabinetes com poucos partidos e minoria no legislativo, a maioria da oposição pode pressionar para implementação de mecanismos de transparência com

objetivo de monitorar o executivo, aumentando a probabilidade de criação destes mecanismos. Este tipo de análise também poderá ser utilizada para amparar os resultados da pesquisa.

O esquema pode ser graficamente representado da seguinte forma:

Quadro 1 – Esquema proposto por Michener (2015a)



Elaboração própria

Os fatores contrários à aplicação da LAI pelos órgãos estaduais responsáveis pela governança florestal na Amazônia parecem ser mais fortes que as condições que a favorece, salvo pelo esquema proposto por Michener (2015a), que ainda não foi aplicado aos estados amazônicos. Os resultados da pesquisa poderão ilustrar qual a resultante destes diferentes vetores. Além disso, será realizado um exercício de enquadrar os estados amazônicos no arcabouço proposto por Michener (2015a).

2.7 Trabalhos recentes que tratam de transparência e cumprimento à LAI

Considerando o contexto acima exposto, o principal objetivo da pesquisa é o de avaliar o nível de implementação *de facto* da LAI pelos órgãos estaduais responsáveis pela governança florestal na Amazônia. Para tal, será realizada uma auditoria de cumprimento desta lei em relação às transparências ativa e passiva.

Internacionalmente, há diversas auditorias acerca da implementação da lei de acesso à informação, como Hazell e Worthy (2010), que comparam o atendimento à lei de acesso à informação pelas agências públicas do Reino Unido com Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda; Elkins (2012), que avalia a resposta a solicitações de informações a governos locais na Inglaterra; e, The National Security Archive (2011) que avaliam, desde 2002, se as agências americanas estão cumprindo ou não normas relacionadas ao acesso à informação.

Conforme afirma Coronel (2012), embora haja na academia um grande número de análises sobre transparência e cumprimento das leis de acesso à informação, utilizando uma variedade de critérios e metodologias, ainda há um *gap* de pesquisas relacionando acesso à informação a temas como o meio ambiente, foco da presente pesquisa.

Exemplos de auditorias relacionadas ao tema ambiental, são Zhang et al (2010), que analisam as províncias chinesas, Alianza Cívica (2004) e Salguero (2005), que observam o caso mexicano e Barragán (2009) e Valdivieso et al. (2013), que tratam da Guatemala. Nos três países, o nível de implementação nas auditorias mais recentes foi baixo.

No Brasil, embora a adoção da lei seja recente, já é possível observar alguns trabalhos que analisam o cumprimento da LAI no país[7]. Contudo, o enfoque na temática ambiental e a análise de órgãos estaduais da Amazônia propostos na presente pesquisa ainda é inédito.

A avaliação da esfera estadual é abrangida pela auditoria de transparência passiva realizada por Michener et al. (2014). O estudo, que considerou todos os três poderes nas três esferas, avaliou os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal. A escolha destes estados, de grande participação PIB nacional, supôs que suas capacidades burocráticas eram suficientemente elevadas para lidar com pedidos de acesso. Por esta lógica, a implementação da LAI em outras regiões brasileiras com menor desenvolvimento econômico seria mais difícil, considerando aspectos como capacidade burocrática, recursos públicos e legados institucionais.

Os resultados para estes estados variaram significativamente. Enquanto Distrito Federal, São Paulo e Minas Gerais, responderam, respectivamente, 81%, 80% e 74% dos pedidos enviados (acima da média da pesquisa, de 69%), o estado do Rio de Janeiro respondeu a apenas 38%. Pela lógica deste estudo, a presente pesquisa (ao analisar a Amazônia) apresentaria taxas de respostas inferiores, dado que são estados com PIBs significativamente menores e que os pedidos serão enviados a diversos órgãos de cada estado amazônico.

Adicionalmente, o trabalho compara informações de transparência com informações de governança e do desmatamento. A suposição teórica é a de que o maior grau de implementação *da facto* da LAI implica em maior transparência na gestão por parte das instituições públicas competentes, o que impacta na melhoria da governança floresta e, por sua vez, corrobora para aumento da qualidade das políticas, aumentando a probabilidade de sucesso na redução do desmatamento.

No que tange à transparência como componente da boa governança Islam (2006), desenvolve um indicador de transparência para diferentes países – baseado na frequência com que informações econômicas são disponibilizadas pelo governo, no fato de ter ou não lei de acesso à informação e há quanto tempo ela existe –, compara com indicadores de governança e conclui que melhores fluxos de informação normalmente acompanham melhores formas de governar.

---

[7] Ver: Calvalcanti et al (2013), que analisam a conformidade dos sítios eletrônicos das autarquias federais, em relação à Lei de Acesso à Informação, referente à transparência ativa; Bernardes et al (2015) que avaliam transparência passiva e ativa de prefeituras da região Sul; Silva et al (2014) que analisam os dados referentes ao atendimento à lei de acesso à informação - LAI - e do funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC - pela Câmara dos Deputados; Barros (2015), que analisa os mecanismos de transparência do Senado Federal, o que inclui o atendimento à LAI; e, Artigo 19 (2015), que acompanhou a implementação da LAI, entre novembro de 2014 e março de 2015, em 51 órgãos públicos brasileiros no âmbito federal nas três esferas de Poder, realizando análise da Transparência Ativa e Passiva.

Já no que concerne à relação entre transparência e uso sustentável e conservação dos recursos, Wehner e Renzio (2013) confrontam transparência orçamentária em relação a fatores políticos, como eleições livres e justas, maturidade democrática e fragmentação partidária, e fatores econômicos, como dependência de rendas advindas da exploração de recursos naturais. Os resultados demonstram que a dependência de recursos naturais afeta negativamente a transparência. Ou seja, a exploração predatória dos ativos ambientais normalmente está acompanhada da falta de transparência, o que respalda a suposição teórica de que maior transparência deve estar associada à maior probabilidade de sucesso na redução do desmatamento.

3. Metodologia

Este capítulo aborda a metodologia utilizada para avaliação da transparência dos órgãos estaduais responsáveis pela governança florestal na Amazônia, em termos do grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação, objetivo central do estudo.

Na seção "seleção dos sujeitos", é exposto o processo utilizado para identificação e classificação, por tema de atuação, dos principais órgãos públicos estaduais responsáveis pela governança florestal na Amazônia. Em seguida, na segunda e terceira seção, respectivamente, são apresentados os roteiros metodológicos utilizados para a análise de transparência passiva e ativa. Na última seção, é apresentada a metodologia para construção do indicador de transparência e das análises a ele associadas.

3.1 Seleção dos sujeitos

Para a seleção dos principais órgãos estaduais na Amazônia responsáveis pela governança florestal, foram utilizados como subsídio o PPCDAm federal em suas três fases, os PPCDs e os sites governamentais dos nove estados da Amazônia.

Em primeiro lugar, quando trata dos estados que compõem a Amazônia, há duas divisões territoriais principais:

- Bioma Amazônia[8], conforme Portaria nº 96, de 27 de março de 2008, do Ministério do Meio Ambiente, é composto pela totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima e por alguns municípios dos estados do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins;

- A Amazônia Legal (Lei n. 5.173, de 27.10.1966), divisão política composta por Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44ºW).

Neste trabalho, quando se menciona estados da Amazônia, são consideradas as totalidades destes nove estados que possuem bioma Amazônia e compõem a Amazônia Legal.

O PPCDAm é considerado a principal política brasileira para a redução do desmatamento na Amazônia (MONTEIRO e TRANCOSO, 2013). Com a instituição do plano, em 2004, a matéria de prevenção e controle do desmatamento passou a integrar o mais alto nível da agenda política do Governo Federal para a Amazônia (MAIA et al., 2011).

O Plano congrega diversas ações, executadas por diferentes instituições públicas, com a finalidade de combater e prevenir o desmatamento na Amazônia. A concepção do Plano considerou que os mecanismos de atuação do Estado para enfrentar o desmatamento na

---

[8] Como definido pelo IBGE (2004), um Bioma é "um conjunto de vida (vegetal e animal) constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria". IBGE. **Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2004.

Amazônia poderiam ser organizados em três eixos temáticos: 1- Ordenamento fundiário e territorial; 2- Monitoramento e controle; e, 3- Fomento às atividades produtivas sustentáveis (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013). São por meio destes eixos que estão organizadas as ações das 3 fases do PPCDAm (1ª: 2004-2008; 2ª: 2009-2011 e 3ª: 2012-2015). Estes mesmos três eixos temáticos são utilizados para organizar as ações constantes nos PPCDs dos estados, planos que consolidariam a estratégia política estadual sobre desmatamento e que começaram a ser publicados a partir de 2008.

Em relação ao primeiro eixo temático, conforme Ministério do Meio Ambiente (2004), a fragilidade histórica das políticas de ordenamento territorial e fundiário na Amazônia resultou na precariedade da regularização fundiária e da aplicação de instrumentos de organização do território, como zoneamento e criação de áreas protegidas.

Esta fragilidade, somada à presença de grandes áreas de terras públicas não destinadas na Amazônia, incentiva a grilagem e outras formas de ocupação indevida da terra, a exploração predatória dos recursos naturais, além do acirramento dos conflitos decorrentes da disputa pela terra (MAIA et al., 2011; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004).

Neste âmbito, as iniciativas de ordenamento territorial e fundiário reduziriam o desmatamento, ao organizar a estrutura das propriedades, planejar o uso da terra de forma mais sustentável e delimitar espaços onde o uso dos recursos é restrito.

Já a temática de monitoramento e controle reflete a aplicação do poder de estado no combate aos atos ilegais de desmatamento e de exploração madeireira. A atuação é relevante na Amazônia, considerando um contexto de fragilidade dos órgãos relacionados a meio ambiente, de impunidade de crimes ambientais e pressão da expansão da pecuária extensiva pela implantação de pastagens por grandes e médios pecuaristas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004).

O conjunto de ações deste eixo engloba iniciativas como o aprimoramento de sistemas de monitoramento e detecção do desmatamento, fiscalização e operações policiais, prevenção e combate a incêndios florestais e queimadas ilegais, aperfeiçoamento do licenciamento ambiental e regularização ambiental.

No que tange às atividades produtivas sustentáveis, é importante considerar que o padrão de crescimento econômico da Amazônia esteve historicamente pautado em atividades indutoras do desmatamento, como a abertura de áreas para atividades de uso intensivo do solo, como pecuária e soja, e a exploração de recursos madeireiros e minerais. Para que a redução do desmatamento seja sustentável, é preciso modificar a lógica econômica e os incentivos financeiros dos agentes, fomentando oportunidades econômicas que sejam mais vantajosas que as atividades indutoras do desmatamento.

Para GIZ (2012), este processo implica em estratégias que combinem combate ao desmatamento com valorização da "floresta em pé", geração de trabalho e renda, justiça social e conservação da biodiversidade. Dentre estas atividades, merecem destaque aquelas que dependem das florestas e as mantêm de pé (tais como manejo florestal madeireiro e não madeireiro), as que constituem alternativa ao uso da floresta (sistemas agroflorestais, pesca e aquicultura), e as que recuperam áreas desmatadas ou degradadas após o seu uso insustentável (pecuária sustentável).

Em relação ao tema, o modelo de desenvolvimento não indutor do desmatamento é desafiador, inovador e único, dado que não existe um "modelo" econômico-produtivo a ser seguido de um país tropical desenvolvido com economia baseada em recursos naturais diversificados, principalmente de base florestal (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2008). A construção deste modelo requer a produção e difusão de conhecimentos e tecnologias, envolvendo desenvolvimento, inovação, apropriação tecnológica e incorporação da tecnologia e valor nas diversas cadeias produtivas fragmentadas na região (BNDES 2010).

Para além das três áreas temáticas, ao analisar as atividades previstas nas três fases do PPCDAm Federal e nos PPCDs dos estados, com algumas poucas exceções[9], estas podem ser classificadas em alguns subtemas políticos de cada área temática, conforme exposto abaixo:

1. Formulação e execução de políticas em ordenamento fundiário e territorial
   - Zoneamento
   - Regularização fundiária
   - Áreas protegidas

2. Formulação e execução de políticas em monitoramento e controle
   - Licenciamento, monitoramento, fiscalização e regularização ambiental
   - Combate a crimes e ilícitos ambientais
   - Combate e prevenção a queimadas não autorizadas e a incêndios florestais

3. Formulação e execução de políticas em atividades produtivas sustentáveis
   - Desenvolvimento rural sustentável
   - Manejo florestal
   - Desenvolvimento científico e tecnológico

Utilizando a conceituação de política como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN,1980 Apud SOUZA, 2006), o PPCDAm e os PPCDs podem ser interpretados como uma grande política – nos âmbitos federal e estadual respectivamente - que congregam diversas políticas convergentes relacionadas ao desmatamento, formuladas e executadas por diferentes instituições, divididas nas três áreas temáticas e nos subtemas expostos acima.

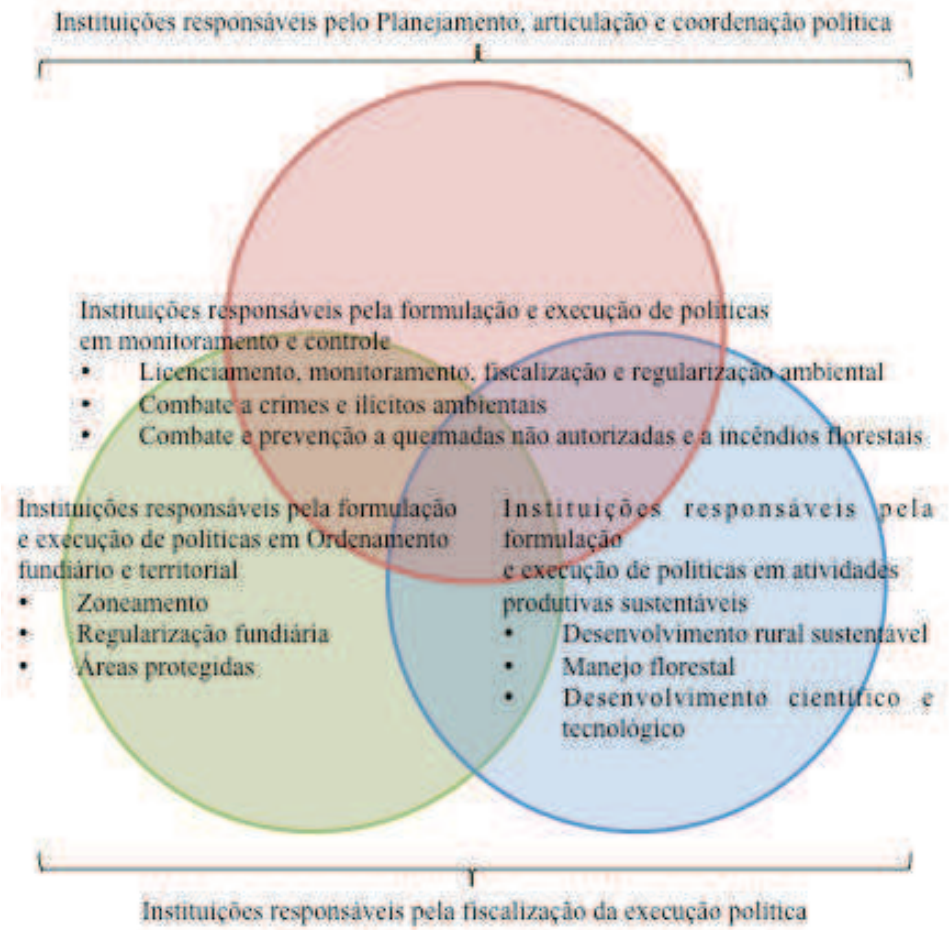
O presente trabalho considera que o conjunto das principais instituições públicas responsáveis pela governança florestal na região, tanto em nível federal como estadual – sendo o último o objeto de estudo da pesquisa –, seria formado pelas instituições responsáveis pela formulação e execução de políticas de cada subtema (podendo haver convergência entre eles), além daquelas responsáveis pela articulação e coordenação entre as políticas, bem como das responsáveis pela fiscalização da execução destas políticas.

---

[9] Uma ressalva importante é que estes subtemas são aplicáveis ao PPCDAm e aos PPCDs, com exceção ao combate e prevenção de queimadas, que são matérias presentes apenas nos planos estaduais. A razão está no fato de que a atividade é tradicionalmente atribuição do Corpo de Bombeiros Militar, instituições vinculadas às Unidades Federativas.

Em termos gráficos, o arcabouço institucional público pode ser representado conforme figura abaixo:

Quadro 2 - Arcabouço institucional das políticas do desmatamento



Elaboração própria

Para definição das principais entidades públicas estaduais envolvidas na governança florestal, foram analisados os PPCDs estaduais e a estrutura administrativa apresentada nos sites governamentais de cada estado, com objetivo de selecionar as instituições que comporiam o arcabouço acima apresentado.

É importante ressaltar que o trabalho não objetivou selecionar todas as instituições envolvidas direta ou indiretamente com as políticas relacionadas ao desmatamento, mas aquelas que possuiriam papel fundamental, pelo menos teórico, em cada "função" do arcabouço institucional. Buscou-se também conciliar a comparabilidade entre os estados com a particularidade de suas estruturas administrativas. Vale reconhecer aqui, entretanto, o risco de eventualmente não se ter selecionado alguma instituição relevante.

As entidades selecionadas, por função, estão relacionadas em seguida. Foram identificadas 105 organizações. Destas, 28 são elencadas como responsáveis por mais de um tema.

1. Planejamento, articulação e coordenação política

A concepção dos PPCDs e do PPCDAm levou em consideração que o desmatamento é resultado de uma variedade de problemas que suscitariam um conjunto amplo de diferentes soluções políticas, conduzidas por diferentes instituições. Por exemplo, o PPCDAm, quando instituído em 2004, continha iniciativas de 13 ministérios (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013). Dada a multiplicidade de atores e políticas, um componente importante da governança florestal estaria no planejamento, na coordenação e na articulação das instituições e das políticas.

Como instituições relevantes para as atividades de planejamento, coordenação e articulação política, foram destacadas na pesquisa, em cada estado, a casa civil, a secretaria de planejamento e a instituição responsável pela política de meio ambiente.

A casa civil e a secretaria de planejamento são instituições teoricamente relevantes nas atividades de planejamento, coordenação e articulação política em qualquer estado. Considerando que a pauta ambiental é particularmente relevante na Amazônia, o tema também seria relevante dentre as políticas tratadas por estas instituições.

Ainda, destacou-se a instituição responsável pela política ambiental dado que, como é um agente relevante na matéria, pode ter participação no planejamento, articulação e coordenação em políticas relacionadas a meio ambiente que envolvam outras instituições.

Estado	**Instituição**
Acre	Secretaria de Estado da Casa Civil
Acre	Secretaria de Estado de Planejamento
Acre	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amapá	Gabinete Civil do Governo
Amapá	Secretaria de Estado do Planejamento
Amapá	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amazonas	Casa Civil
Amazonas	Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação
Amazonas	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Mato Grosso	Secretaria de Estado da Casa Civil
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Maranhão	Casa Civil
Maranhão	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Maranhão	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais
Pará	Casa Civil
Pará	Secretaria de Estado de Planejamento
Pará	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
Rondônia	Casa civil
Rondônia	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
Rondônia	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental
Roraima	Casa Civil
Roraima	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento
Roraima	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Tocantins	Casa Civil
Tocantins	Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins

2. Formulação e execução de políticas em ordenamento fundiário e territorial

2.1 Zoneamento

O zoneamento é um mecanismo para planejamento e gestão territorial e consiste na divisão do espaço em partes conforme diferentes critérios e objetivos (SANTOS e RANIERI, 2013). No Brasil, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), conforme Art. 2º do Decreto Nº 4.297/2002, é um instrumento de organização do território que define a distribuição espacial de atividades, buscando conciliar desenvolvimento com a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade. O ZEE deve ser seguido obrigatoriamente na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

Como os estados possuem a incumbência de elaborar zoneamentos em seus territórios[10], foram selecionadas como instituições representativas para o zoneamento, aquelas mencionadas no site do Ministério do Meio Ambiente como órgãos coordenadores do zoneamento mais recente em seus estados[11].

Estado	**Instituição**
Acre	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amapá	Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá
Amazonas	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Maranhão	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Pará	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
Rondônia	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental
Roraima	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento
Roraima	Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima
Tocantins	Secretaria do Planejamento e Orçamento

2.2 Regularização Fundiária

O caos fundiário é apontado com um dos principais fatores para o desmatamento ilegal bem como os conflitos sociais a ele associados, uma vez que o avanço da fronteira do desmatamento se dá com a apropriação ou apossamento da terra, que, em grande parte da Amazônia, ocorre com a ocupação ilegal da terra pública (NEPSTAD et al, 2004).

Como instituições representativas de regularização fundiária nos estados, foram selecionados os institutos de terras estaduais, responsáveis pela execução da política agrária.

Estado	**Instituição**
Acre	Instituto de Terras do Acre
Amapá*	Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá
Amazonas	Instituto de Terras do Amazonas

[10] Art. 8º, inciso IX, da Lei complementar nº 140/2011.

[11] Entidades relacionadas em http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80032/Informacoes%20dos%20projetos%20de%20ZEE.pdf <Acesso em 01.07.2015>

Mato Grosso	Instituto de Terra de Mato Grosso
Maranhão	Instituto de Colonização e Terras do Maranhão
Pará	Instituto de Terras do Pará
Rondônia	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Regularização Fundiária
Roraima	Instituto de Terras de Roraima
Tocantins	Instituto de Terras do Estado do Tocantins

* O IMAP é a autarquia responsável pela execução das políticas de meio ambiente e gestão territorial no Amapá.

2.3 Áreas protegidas

Área protegida, segundo o artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB)[12], significa "uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação" e, no Brasil, inclui Unidades de Conservação (UCs), Terras Indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. As áreas protegidas, segundo Veríssimo *et. al* (2011) são instrumentos eficazes para resguardar a integridade dos ecossistemas, a biodiversidade e os serviços ambientais e sua criação e manutenção é uma das estratégias mais eficazes para a conservação dos recursos naturais na Amazônia.

As UCs, que correspondem à maior parte das áreas protegidas da Amazônia, são definidas como "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção", conforme Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). As Unidades de Conservação podem ser federais, estaduais ou municipais.

Como instituições representativas para os temas, foram destacadas a casa civil – dado que é o governador que, após estudos técnicos e consultas públicas, cria as unidades de conservação estaduais, normalmente por decreto (VERÍSSIMO et al., 2011) – e as instituições estaduais responsáveis pela gestão das unidades de conservação. Não foram consideradas as Terras Indígenas, dado que sua demarcação é atribuição da Presidência da República, e os Território Quilombolas, que respondem por apenas 0,2% da área da Amazônia (VERÍSSIMO et al., 2011)

Estado	**Instituição**
Acre	Secretaria de Estado da Casa Civil
Acre	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amapá	Gabinete Civil do Governo
Amapá	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amazonas	Casa Civil
Amazonas*	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Mato Grosso	Secretaria de Estado da Casa Civil
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Maranhão	Casa Civil
Maranhão	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais
Pará	Casa Civil
Pará	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
Tocantins	Casa Civil

[12] Decreto Legislativo nº 2, de 03.02.1994.

Tocantins	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Rondônia	Casa Civil
Rondônia	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental
Roraima	Casa Civil
Roraima	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

*Estado possuía um Centro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC, vinculada à SDS, que foi extinto.

3. Formulação e execução de políticas em monitoramento e controle

3.1 Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental

As atividades de licenciamento, monitoramento, fiscalização e regularização refletem instrumentos de execução da política ambiental pela autoridade pública competente. No que tange ao desmatamento, tais instrumentos podem ser utilizados visando a conservação e o uso sustentável da floresta.

Em relação à regularização, cabe aqui o destaque ao Cadastramento Ambiental Rural, mecanismo instituído por meio do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), definido como registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório à regularização ambiental de todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Como instituições relevantes às atividades de licenciamento, monitoramento, fiscalização e regularização, foram selecionadas as entidades responsáveis pela execução da política ambiental do estado. Vale ressaltar que, em cinco dos estados (Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia e Roraima), estas instituições também exercem a função de formulação da política ambiental.

Estado	**Instituição**
Acre	Instituto de Meio Ambiente do Acre
Amapá	Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Estado do Amapá
Amazonas	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Maranhão	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais
Pará	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
Rondônia	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental
Roraima	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Tocantins	Instituto Natureza do Tocantins

3.2 Combate a crimes e ilícitos ambientais

Em relação à estrutura de comando e controle do estado, uma atuação relevante se dá no combate aos crimes e ilícitos ambientais relacionados ao desmatamento ilegal. Tal atuação consiste na execução do poder policial dos estados na proteção ambiental. No âmbito deste tema, foram destacadas as secretarias de segurança pública, responsáveis pela formulação das políticas de segurança e estrutura às quais estão vinculadas as instituições policiais no estado.

Estado	Instituição
Acre	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Amapá	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
Amazonas	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Maranhão	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Pará	Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social
Rondônia	Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania
Roraima	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Tocantins	Secretaria de Estado de Segurança Pública

3.3 Combate e prevenção a queimadas não autorizadas e a incêndios florestais

A ocorrência de fogo, junto a outras atividades relacionadas à conversão florestal, resulta num círculo vicioso que leva à expansão do desmatamento: o fogo, que tradicionalmente é utilizado para o manejo de áreas para pecuária e agricultura na Amazônia, comumente sai do controle e causa incêndios florestais; a exploração madeireira, ao produzir clareiras e reduzir a umidade natural da floresta, aumenta sua suscetibilidade à queima; e, com ocorrência dos fatores mencionados, o desmatamento avança, alterando o microclima da floresta e reduzindo o fluxo de chuvas, aumentando ainda mais o risco de incêndios florestais (FEARNSIDE, 2006).

Como instituição representativa no tema, foram selecionados os corpos de bombeiros militares dos estados, a quem cabe as atividades de prevenção, monitoramento, fiscalização e combate às queimadas não autorizadas e aos incêndios florestais.

Estado	Instituição
Acre	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre
Amapá	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amapá
Amazonas	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas
Mato Grosso	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso
Maranhão	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Maranhão
Pará	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará
Rondônia	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia
Roraima	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Roraima
Tocantins	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins

4 Formulação e execução de políticas em atividades produtivas sustentáveis

4.1 Desenvolvimento Rural Sustentável

Neste tema, estão inseridas as estratégias do estado relacionadas ao fomento às atividades que constituem alternativa ao uso da floresta e aquelas que recuperam áreas desmatadas ou degradadas após o seu uso insustentável, aqui denominadas "desenvolvimento rural sustentável".

Como agentes relevantes, foram selecionadas na estrutura de cada estado as principais instituições responsáveis pela formulação e execução da política de desenvolvimento e produção rural, incluindo assistência técnica e extensão rural.

Estado	Instituição
Acre	Empresa de Assistência Técnica Extrativista Rural do Acre
Acre	Secretaria de Estado de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar
Acre	Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária
Amapá	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural
Amapá	Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá
Amazonas	Secretaria de Estado Produção Rural
Amazonas	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
Amazonas	Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
Mato Grosso	Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários
Maranhão	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão
Maranhão	Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
Maranhão	Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária
Pará	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará
Pará	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca
Rondônia	Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia
Rondônia	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Regularização Fundiária
Roraima	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Tocantins	Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária
Tocantins	Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins

4.2 Manejo Florestal

Este item compreende as estratégias do estado relacionadas ao fomento do manejo florestal madeireiro e não madeireiro, que são atividades que dependem das florestas e a mantêm de pé. Embora a gestão florestal seja competência compartilhada entre as três esferas de governo, os estados, em relação a este tema, possuem uma estrutura institucional muito variada entre si (TONI, 2006)

Foram destacadas, em cada estado, as principais instituições incumbidas da formulação e execução de políticas relacionadas à utilização dos recursos florestais.

Estado	Instituição
Acre	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Florestal, da Indústria, do Comércio e dos Serviços Sustentáveis
Acre	Instituto de Meio Ambiente do Acre
Amapá	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amapá	Instituto Estadual de Florestas
Amazonas	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Amazonas	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Maranhão	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais
Pará	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
Pará	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
Rondônia	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental
Roraima	Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima
Roraima	Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Tocantins	Instituto Natureza do Tocantins

4.3 Desenvolvimento Científico e Tecnológico

No âmbito deste tema, foram selecionadas, em cada estado, as instituições responsáveis pela formulação das políticas de ciência, tecnologia e inovação.

Estado	Instituição
Acre	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
Amapá	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Amazonas	Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Maranhão	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Pará	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica
Rondônia	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
Roraima	Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima
Tocantins	Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação

5. Fiscalização da execução política

Para os órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual em sua atuação política contra o desmatamento, foram destacados os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e os Ministérios Públicos do Estados (MPE). O TCE tem como atribuição a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional do governo estadual (Art. 70. e Art. 75 da CF88). Já ao MPE cabe zelar judicialmente pelo respeito do poder público estadual aos direitos assegurados à população, o que inclui o meio ambiente (Art. 129 da CF88).

Estado	Instituição
Acre	Tribunal de Contas do Estado do Acre
Acre	Ministério Público do Estado do Acre
Amapá	Tribunal de Contas do Estado do Amapá
Amapá	Ministério Público do Estado do Amapá
Amazonas	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Amazonas	Ministério Público do Estado do Amazonas
Mato Grosso	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Mato Grosso	Ministério Público do Estado de Mato Grosso
Maranhão	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
Maranhão	Ministério Público do Estado do Maranhão
Pará	Tribunal de Contas do Estado do Pará
Pará	Ministério Público do Estado do Pará
Rondônia	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Rondônia	Ministério Público do Estado de Rondônia
Roraima	Tribunal de Contas do Estado de Roraima
Roraima	Ministério Público do Estado de Roraima
Tocantins	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
Tocantins	Ministério Público Estadual do Tocantins

A todas estas instituições elencadas como mais relevantes no arcabouço institucional estadual relacionado à governança florestal são aplicadas um roteiro metodológico para análise das transparências passiva e ativa, conforme apresentado na sequência.

3.2 Transparência passiva

A análise da transparência passiva consiste em verificar como os órgãos estão cumprindo a obrigação de autorizar ou conceder acesso à informação quando solicitado pela sociedade, utilizando qualquer meio legítimo (Art. 11 da LAI). Basicamente, são encaminhados pedidos de acesso às entidades pesquisadas para então avaliar se as mesmas (i) responderam ou não ao pedido, (ii) em quanto tempo responderam e (iii) qual é o conteúdo da resposta, se houver.

Com este intuito, foram preparados, para cada uma das 105 organizações, dois pedidos de acesso à informação, contendo 3 itens cada. A quantidade de informação solicitada por meio dos 6 itens visou a, por um lado, não onerar excessivamente as entidades em tempo de trabalho para elaboração de resposta, mas, por outro, gerar um número de respostas suficiente para comparar o grau de atendimento pelos organismos.

Com objetivo de maximizar a comparabilidade e o grau de dificuldade do cumprimento, mas respeitando a expertise temática de cada órgão, os pedidos elaborados (salvo para os tribunais de contas e ministérios públicos) possuíam conteúdo idêntico, variando apenas nos temas sobre os quais os agentes deveriam responder. Para que a informação concedida por meio das eventuais respostas pudesse ser utilizada em análises futuras, os dois modelos de pedido continham temas relacionados à pesquisa: (i) formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento e (ii) mecanismos de transparência e participação.

Além disso, houve o cuidado de se verificar inicialmente, para uma amostra dos órgãos analisados, se as informações que seriam solicitadas estavam disponíveis voluntariamente na internet e organizadas de forma a atender aos interesses expressos nos pedidos. Concluiu-se que, para esta amostra, tais informações não estavam disponíveis.

Os modelos encaminhados às organizações, exceto a TCEs e MPEs[13], estão expostos abaixo.

Modelo pedido I

"Nome do requerente (Inciso I, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Número de documento de identificação válido (Inciso II, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): CPF 119.473.897-42

Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida (Inciso III, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012):

Prezados,

Sou estudante do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

---

[13] Estas instituições possuem muitas especificidades em relação às demais, dado que têm a função de fiscalizar a atuação do estado. Os modelos utilizados para estes organismos estão expostos no anexo 1.

De modo a subsidiar pesquisa no âmbito do mencionado mestrado e com base no disposto na lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), solicito aos senhores acesso às seguintes informações:

- Documentos que comprovem a realização das principais ações e / ou políticas relacionadas a [tema(s) sob responsabilidade da organização] formuladas e / ou executadas pela [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;
- Documentos financeiros que comprovem a execução orçamentária das principais ações e / ou políticas relacionadas a [tema(s) sob responsabilidade da organização] formuladas e / ou executadas pela [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014, incluindo pagamento do pessoal responsável por estas ações;
- Documentos que demonstrem os resultados e as avaliações das principais ações e / ou políticas relacionadas a [tema(s) sob responsabilidade da organização] formuladas e / ou executadas pela [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014.

Desde já agradeço,

Cordiais saudações,

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (Inciso IV, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): eduardoborges.pesquisa.fgv@gmail.com"

Modelo pedido II

"Nome do requerente (Inciso I, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Número de documento de identificação válido (Inciso II, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): CPF 119.473.897-42

Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida (Inciso III, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012):

Prezados,

Sou estudante do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De modo a subsidiar pesquisa no âmbito do mencionado mestrado e com base no disposto na lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), solicito aos senhores acesso às seguintes informações:

- Documentos que comprovem a realização das principais ações relacionadas à transparência e participação social executadas pela [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;

- Documentos financeiros que comprovem a execução orçamentária das principais ações relacionadas à transparência e participação social executadas pela [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;
- Documentos que comprovem a realização de audiências e consultas públicas executadas pela [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014, referentes a ações e / ou políticas relacionadas a [tema(s) sob responsabilidade da organização].

Desde já agradeço,

Cordiais saudações,

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (Inciso IV, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): eduardoborges.pesquisa.fgv@gmail.com"

Optou-se por expor nos pedidos o usuário real da informação e a finalidade da informação solicitada. Esta escolha teve a intenção de garantir o máximo de transparência também por parte do pesquisador, como princípio ético que norteia a pesquisa. Michener et al. (2014) demostra que, embora a LAI estabeleça que o acesso à informação é direito igualitário de qualquer cidadão, na prática, as instituições diferenciam o grau de resposta conforme o solicitante.

Desta maneira, ao se identificar como pesquisador vinculado a uma instituição de pesquisa, aceitou-se que o grau de resposta das organizações poderia ser maior quando comparado a pedidos realizados pelo cidadão médio. Contudo, tendo em vista que esse efeito de superestimação é aplicável a todas as organizações, a robustez na comparação entre elas é garantida, conferindo validade interna da análise. Também como princípio ético da pesquisa, considerando que o atendimento a um pedido envolve a dedicação de certo tempo da organização pública, mesmo sendo obrigada em lei, buscou-se ao máximo ser afável nos pedidos, sem prejuízo da formalidade.

Cabe comentar também que, apesar de os modelos serem idênticos, as entidades responsáveis por mais temas poderiam ser mais oneradas para responder às solicitações em relações àquelas responsáveis por menos temas. Isto é principalmente relevante nos casos mais extremos, com organizações relacionadas a 5 temas (3 dos 105 órgãos) ou 4 temas (3 dos 105 órgãos). Entretanto, estes casos são exceções e, se a estrutura administrativa de um estado é tal que atribui a determinada instituição a responsabilidade por uma grande quantidade de temas, deveria ser garantida a esta a capacidade de responder pelos seus objetos de atuação.

Conforme Art. 10. da LAI, as instituições públicas devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso a informações por meio de seus sítios oficiais na internet. O regulamento da LAI para o Governo Federal (Decreto nº 7.724/2012), em seu Art. 9º, diz que para atendimento aos pedidos, os organismos deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, entre outros, receber e registrar pedidos de acesso à informação. Embora o Decreto regulamente o Governo Federal, alguns estados possuem a ferramenta no site de seus governos.

Utilizou-se o seguinte roteiro para eleger a forma de envio do formulário:

1. Buscar no site, formulário do SIC para encaminhamento do pedido;
2. Não havendo formulário, verificar se há link para página de transparência do governo estadual. Se esta página tiver SIC ou plataforma de submissão similar, encaminhar por meio destes canais.
3. Não havendo, utilizar e-mail da ouvidoria ou fale conosco ou assessoria de comunicação;
4. Não havendo, utilizar e-mail do gabinete do gestor do órgão;
5. Não havendo site, buscar no site do governo do estado e-mail para contato com o órgão;
6. Não encontrando, telefonar para o órgão e pedir e-mail.

É válido mencionar que em duas das instituições não foram encontradas as informações para envio pela internet (site ou e-mail) e as chamadas telefônicas feitas para os números disponíveis na internet não foram atendidas. Em outra instituição, informou-se por telefone que o órgão não possuía e-mail e que não havia forma eletrônica para solicitações.

Após cumprido o roteiro, os pedidos foram encaminhados entre os dias 18 e 20 de agosto de 2015 (terça a quinta-feira). O propósito de encaminhar na mesma semana foi mitigar um eventual efeito temporal sobre o grau de resposta. Optou-se por não encaminhar na segunda-feira, dado que o prazo de 20 dias se encerraria no sábado, nem na sexta-feira, pois poderia prejudicar a sequência dos trabalhos.

Em alguns casos, o fale conosco não funcionava ou o endereço encontrado retornava a mensagem. Nestes casos, foram buscados endereços alternativos e realizados telefonemas para perguntar por algum endereço de e-mail válido. Contudo, em 10 das instituições não foi possível encaminhar o pedido. Somada às 3 anteriores em que não foram encontrados meios legítimos para submissão de pedidos pela internet, tem-se que:

- 13 dos 105 órgãos objeto da análise (12,38%), não foi possível encaminhar pedidos de acesso à informação, em descumprimento à LAI.
    - 5 no Amapá;
    - 4 em Roraima; e,
    - 1 em cada um dos 4 seguintes estados: Amazonas, Maranhão, Mato Grosso e Rondônia).

Para análise das respostas às solicitações, foram observadas as seguintes três métricas utilizadas por Michener et al. (2014), realizadas algumas adaptações, como será exposto: taxa de resposta e prazo médio do envio – que avaliam o cumprimento de aspectos objetivos da LAI – e taxa de precisão – que considera um aspecto de qualidade da resposta.

A taxa de resposta consiste na verificação de que o órgão respondeu ou não ao pedido dentro do prazo definido no Art. 11 de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, mediante justificativa expressa. Desta forma, não foram consideradas respostas que não atenderam a essas condições.

O conceito de reposta adotado foi o idêntico ao definido por Michener *et. al* (2014):

> "qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência passiva, que não tivesse sido gerada automaticamente ou servisse para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido. Consequentemente, isso inclui respostas que, por exemplo, indeferiam o pedido ou informavam a respeito da inexistência da informação solicitada." (p. 25)

A taxa de resposta, que consiste em uma medida objetiva e direta do cumprimento da LAI, possui dois possíveis valores (1 e 0), quando a instituição, respectivamente, "respondeu" ou "não respondeu" ao pedido.

Entretanto, enquanto Michener et al (2014), para computo desta taxa, consideram respostas encaminhadas mesmo fora no prazo legal, mas dentro do período de monitoramento da pesquisa, neste trabalho apenas foram consideradas as respostas encaminhadas dentro do prazo legal de 20 dias ou, apenas se tivesse sido informada a prorrogação com justificativa, de 30 dias. Esta opção considera o atendimento mais estrito da lei e dispensa a escolha de uma data arbitrária para encerrar o monitoramento das respostas. Se esta regra fosse aplicada aos dados brutos da auditoria geral de Michener et al (2014), a taxa de resposta total encontrada seria de 53% e não de 69%.

Já a métrica prazo de resposta, por sua vez, pretende medir a celeridade do órgão público no cumprimento à LAI. Trata-se, portanto, de uma medida de eficiência no envio das respostas. A métrica possui valores de 0 a 30, em números inteiros, referentes ao número de dias para a resposta contados do envio do pedido, caso tenha havido resposta dentro do prazo legal.

A taxa de precisão tem três possíveis valores (2, 1 e 0) dependendo do tipo de resposta da instituição: respectivamente, "precisa", "minimamente precisa" e " não precisa".

A taxa de precisão, assim como adotado por Michener et al. (2014), restringe-se a identificar o grau de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação, sem entrar no mérito da qualidade da resposta. A análise da qualidade, por ter uma interpretação mais subjetiva, possui uma confiabilidade menor.

Os autores utilizaram as seguintes métricas, também adotadas neste estudo:

- Resposta precisa (2 pontos), quando "diretamente relacionada com o que foi pedido".
- Resposta minimamente precisa (1 ponto), quando "não guarda direta relação com o que foi pedido, mas, ainda assim, o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado".
- A resposta não é precisa (0 ponto), quando "não guarda relação com o pedido de acesso à informação, impedindo a sua avaliação com base nos demais critérios. Este é ocaso quando a resposta transferia o pedido para outro órgão, indeferia o pedido ou informava que a informação não existia".

Considerando que cada pedido possuía 3 itens, a precisão foi avaliada para cada um dos itens. Desta forma a taxa de precisão de uma resposta foi calculada considerando o total da pontuação dos três itens, dividido por 6, que é o máximo de pontuação em determinada proposta. (2 pontos em 3 itens).

Embora a métrica seja a mesma utilizada por Michener et al. (2014), a forma de contabilização da taxa de precisão total e por jurisdição nesta pesquisa é diferente. Em Michener et al. (2014), para gerar a taxa de precisão de uma jurisdição, por exemplo, é considerado o número de respostas minimamente precisas (pontuação maior ou igual a 1) desta jurisdição, dividido pelo número total de pedidos elaborados. Na presente pesquisa, como havia três itens por resposta, a taxa de precisão é calculada como o somatório das pontuações de precisão de todos os itens das respostas respondidas por uma jurisdição, dividido pelo somatório do máximo de pontuação possível de todos os pedidos elaborados para esta jurisdição (ou seja, o número total de pedidos elaborados vezes seis).

Para apresentação dos dados, é calculada a média simples de cada métrica por estado e por tema, além da média por instituição. Adicionalmente, buscando trazer maior comparabilidade entre os estados e as áreas temáticas, propôs-se a construção de um índice com as três métricas acima expostas.

Para determinada instituição i, o índice de transparência passiva $\mathrm{I}_{\mathrm{passiva_i}}$ é composto pela média simples dos dois pedidos encaminhados, sendo o primeiro referente a "formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento" e o segundo a "mecanismos de transparência e participação".

$$I_{passiva_i} = \frac{\left(I_{passiva_{i1}} + I_{passiva_{i2}}\right)}{2}$$

O índice referente a cada um dos dois pedidos elaborados para a instituição i é o $I_{passiva_{ij}}$, onde j pode ser igual a 1 ou 2, no caso do primeiro ou do segundo pedido, respectivamente, e expressa-se da seguinte forma:

$$I_{passiva_{ij}} = TxResposta_{ij} * \frac{\left(3 * \frac{\sum_1^3 TxPrecisão_{ij_k}}{6} + \frac{31 - TempoResposta}{31}\right)}{4}$$

A taxa de resposta ($TxResposta_{ij}$) possui valor 1 ou 0 . Logo, se o pedido j para a intuição i não teve resposta, o indicador será igual a zero. No entanto, se ele foi respondido, o valor do índice variará de próximo a 0 a 1 dependendo da influência da taxa de precisão e do tempo de resposta.

O fator da taxa de precisão é captado pela relação $\frac{\sum_1^3 TxPrecisão_{ij_k}}{6}$, onde os três itens de cada pedido (k=1, 2 ou 3), que podem pontuar até 2 individualmente, são somados e divididos por 6, tendo valor máximo igual a 1, em caso de resposta precisa nos três itens.

O fator de tempo de resposta é captado pela expressão $\frac{31 - TempoResposta}{31}$, em que o tempo pode variar de 0 até 30. O número 31 na fórmula é para garantir valor máximo igual a 1 quando a resposta acontecer no primeiro dia, mas diferente de zero, caso ocorra no trigésimo. Permite também que o valor varie decrescentemente com o passar dos dias.

Em caso de taxa de entrega igual a 1, o indicador será a média ponderada do fator da taxa de precisão com peso igual a 3 e do fator de tempo de resposta. A ponderação considera que, para fins de transparência, é preferível uma resposta mais precisa,

mesmo que demore mais tempo para ser elaborada. A escolha do peso 3 busca garantir que a situação extrema de 3 itens minimamente precisos em uma resposta entregue no último dia gere um indicador superior àquele de uma resposta não precisa encaminhada no próprio dia do envio do pedido.

Depois de calculado o índice por instituição, são apresentadas as médias simples por estado e por tema, além da média das instituições.

Finalmente, como parte dos pedidos são enviados por meio de plataforma de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) da página de transparência do governo do estado ou de instrumento equivalente, é realizado teste Qui-Quadrado para avaliar a significância estatística da diferença de probabilidade de resposta enviando ou não por meio de instrumentos do tipo.

3.3 Transparência Ativa

A análise de transparência ativa consiste em verificar em qual grau e de que forma os órgãos estão divulgando as informações requeridas por lei. A LAI, em seu artigo 8º, estabelece que, dentre as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, devem ser divulgadas, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Este rol de informações é a lista de referência para a análise. Para a pesquisa, foi adaptado roteiro metodológico elaborado pelo Programa de Transparência Pública da EBAPE, ainda não publicado. A própria pesquisa foi uma possibilidade de teste do roteiro elaborado. Não foi considerado o item "II", dada a dificuldade de definir métricas objetivas, simples e precisas.

A metodologia buscou incorporar, quando aplicável, os princípios de completude – a informação existe de forma completa –, acessibilidade – a informação é de fácil acesso –, processabilidade por máquina – a informação está disposta de forma a permitir seu fácil processamento por *softwares* – e temporalidade – a informação disponível é recente.

A metodologia utilizada para cada item está exposta abaixo.

ITEM I – Estrutura Organizacional

I.1. COMPLETUDE

Verificar como estão dispostas as informações sobre estrutura organizacional, telefone e endereços em algum site oficial:

(i) estrutura organizacional fornecendo, no mínimo, uma lista com o nome de diferentes unidades administrativas (e.g. Comissões, Corregedoria, Gabinetes de Parlamentares);
(ii) deve ser possível encontrar endereço e telefone de pelo menos uma unidade administrativa; (neste caso, qualquer telefone)
(iii) horário de atendimento ao público informado na página principal ou em alguma sub-página.

Pontuação: 3 de 3 = 100; 2 de 3 = 50; 1 ou menos de 3 = 0

I.2. ACESSIBILIDADE

Verificar como está disposto o campo no qual é possível encontrar as informações referentes a um dos itens acima (i, ii ou iii) em relação à primeira página do site órgão:

(i) Link Permanente na Primeira Página = 100
(ii) Link não permanente na primeira página (exemplos: *dropdown,* rodapé) = 50
(iii) Não está na primeira página ou o órgão não possui site = 0

Item III – Despesas

III.1. COMPLETUDE

Avaliar se o órgão disponibiliza informações que permitam saber qual o total de verbas públicas despendidas e, quando aplicável, verificar se há o detalhamento destas despesas com base nas diferentes funções programáticas existentes. Deve constar em algum site oficial:

(i) O valor total de recursos gastos no exercício financeiro de 2014;
(ii) Detalhes a respeito dos valores orçados, atualizados e pagos.

Pontuação: 2 de 2 = 100; Somente (i) = 50; e, Não possui (i) = 0.

III.2. ACESSIBILIDADE

Verificar como está disposto o campo no qual é possível encontrar as informações referentes a despesas em relação à primeira página do site do órgão:

(i) Link Permanente na Primeira Página = 100
(ii) Link não permanente na primeira página (exemplos: *dropdown,* rodapé) = 50
(iii) Não está na primeira página ou o órgão não possui site = 0

III.3. TEMPESTIVIDADE DA DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Verificar se as informações desagregadas relativas a despesas estão atualizadas, por meio do número de dias passados em relação à data da informação mais recente que pode ser encontrada no site:

(i) 0 a 30 dias =100
(ii) 31 a 90 dias = 50
(iii) Maior ou igual a 91 dias = 0

III.4. PROCESSABILIDADE POR MÁQUINA

Verificar se parte das informações a respeito de despesas está em formato processável por máquina:

(i) A plataforma permite o *download* de arquivos em formatos abertos (CSV, XLS, XLSX, ODS) = 100
(ii) A plataforma somente permite o *download* de arquivos em formatos medianamente processáveis (PDF editável) = 50
(iii) A plataforma somente permite o *download* de arquivos em formatos fechados (PDF não editável ou JPEG) ou o site não permite o download de quaisquer documentos relativos a contratos ou licitações = 0

ITEM IV – Contratos e Licitações

IV.1. COMPLETUDE

Verificar se o órgão disponibiliza informações a respeito de contratos e licitações em algum site oficial:

(i) versão integral do contrato celebrado;
(ii) informações resumidas a respeito dos contratos (contendo ao menos o objeto, valor, empresa contratada e data) celebrados;
(iii) edital de licitação na mesma página em que o contrato foi encontrado.

Pontuação: 3 de 3 = 100; 2 de 3 = 50; e, 1 ou menos de 3 = 0

IV.2. ACESSIBILIDADE

Verificar como está disposto o campo no qual é possível encontrar as informações referentes a um dos itens acima (i, ii ou iii) em relação à primeira página do site do órgão:

(i) Link Permanente na Primeira Página = 100

(ii) Link não permanente na primeira página (exemplos: *dropdown*, rodapé) = 50
(iii) Não está na primeira página = 0

IV.3. TEMPESTIVIDADE DA DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Verificar se as informações relativas a licitações estão atualizadas, buscando a data de assinatura do contrato mais recente:

(i) 180 dias ou menos 100
(ii) 181 dias a 360 dias = 50
(iii) Maior ou igual a 361 dias = 0

IV.4. PROCESSABILIDADE POR MÁQUINA

Verificar se a listagem com informações sobre os contratos está em formato processável por máquina:

(i) A plataforma permite o *download* de arquivos em formatos abertos (CSV, XLS, XLSX, ODS) = 100
(ii) A plataforma somente permite o *download* de arquivos em formatos medianamente processáveis (PDF editável) = 50
(iii) A plataforma somente permite o *download* de arquivos em formatos fechados (PDF não editável ou JPEG) ou o site não permite o download de quaisquer documentos relativos a contratos ou licitações = 0

Item V – Programas e Ações

V.1. COMPLETUDE

Verificar se o órgão possui uma lista detalhando os programas e ações em algum site oficial:

(i) Os programas/ações do órgão
(ii) Descrição que forneça, pelo menos, os objetivos gerais de cada programa/ação

Pontuação: 2 de 2 = 100; Somente a lista, sem descrição contendo os objetivos gerais de cada programa/ação = 50; Não há lista contendo os programas/ações do órgão = 0

V.2. ACESSIBILIDADE

Verificar como está disposto o campo no qual é possível encontrar as informações referentes a programas e ações em relação à primeira página do site do órgão:

(i) Link Permanente na Primeira Página = 100
(ii) Link não permanente na primeira página (exemplos: *dropdown*, rodapé) = 50
(iii) Não está na primeira página = 0

VI – Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade

VI.1. COMPLETUDE

Verificar se o órgão possui uma lista de perguntas frequentes em algum site oficial:

(i) perguntas e respostas sobre a área de atuação do órgão sob análise;
(ii) perguntas e respostas sobre como obter informações no site ou usando a Lei 12.527 ou sobre como encontrar informações no site do órgão.

Pontuação: 2 de 2 = 100; 1 de 2 = 50; e, 0 de 2 = 0

VI.2. ACESSIBILIDADE

Verificar como está disposto o campo no qual é possível encontrar os itens i ou ii em relação à primeira página do site do órgão:

(i) Link Permanente na Primeira Página = 100
(ii) Link não permanente na primeira página (exemplos: *dropdown,* rodapé) = 50
(iii) Não está na primeira página = 0

Para análise dos itens de "completude", "tempestividade da divulgação da informação" e "processabilidade por máquina", foram aceitas as informações disponíveis em qualquer site oficial do setor público na internet. A busca das informações contidas nestes itens deu-se por meio da procura no site oficial do órgão (quando disponível), no site do governo do estado e por meio de busca pelo *Google*.

Já no item de "acessibilidade", que considera o acesso à informação a partir da página inicial do site do órgão, a análise se deu exclusivamente por este site. Em decorrência, um passo inicial da aplicação da metodologia foi mapear o site oficial de cada órgão. Quando tal site não estava indicado na página do governo estadual na internet, nem era encontrado por meio de busca no *Google*, telefonou-se para o órgão pedindo a informação sobre a existência e endereço do site.

Para consolidação dos resultados de diferentes itens em bases comparáveis, foi construído um índice de transparência ativa por instituição i a partir da média simples dos índices relativos a cada um dos 5 itens avaliados para a instituição:

$$I_{ativa_i} = \frac{\left(I_{ativa_{iI}} + I_{ativa_{iII}} + I_{ativa_{iIV}} + I_{ativa_{iV}} + I_{ativa_{iVI}}\right)}{5}$$

A opção por utilizar uma média simples deu-se pela suposição de que os itens elencados no art. 8º da LAI são igualmente importantes. Todavia, para a construção dos índices relativos a cada item, considerou-se deliberadamente que a completude, que se referia à existência completa da informação, era o atributo mais importante da análise, seguido da tempestividade, que versa sobre o quão atual é a informação, seguido da acessibilidade e da processabilidade, com igual ordem de importância. Por tal motivo, completude recebeu peso 3, tempestividade recebeu peso 2 (quando constava no

indicador) e acessibilidade e processabilidade (quando este constava no indicador) receberam peso um.

Os índices para os itens "Estrutura Organizacional", "Programas e Ações" e "Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade" (j = I, V e VI, respectivamente), possuem a fórmula abaixo:

$$I_{ativa_{ij}} = \frac{\left(3 * Completude_{ativa_{ij}} + Acessibilidade_{ativa_{ij}}\right)}{4}$$

Já nos itens "Despesas" e "Contratos e Licitações" (j = III e IV, respectivamente), o índice possui a seguinte estrutura:

$$I_{ativa_{ij}} = \frac{\left(\begin{array}{c} 3 * Completude_{ativa_{ij}} + 2 * Tempestividade_{ativa_{ij}} + Acessibilidade_{ativa_{ij}} \\ + Processibilidade_{ativa_{ij}} \end{array}\right)}{7}$$

Após calculados os índices por instituição, são apresentadas as médias simples por estado, por tema e do total das instituições.

3.4 Indicador de Transparência

Com objetivo de agregar as informações de transparência passiva e ativa, permitindo comparabilidade entre os estados e temas, é construído um indicador de transparência. Este indicador é utilizado para observar a relação da transparência com a governança e com os resultados das políticas para redução do desmatamento. O indicador permite também contribuir para reflexão sobre nível de implementação da LAI e as barreiras e incentivos à sua adoção.

Para a construção de um indicador com as informações da transparência passiva e da ativa para cada estado, optou-se pela média simples dos índices normalizados de transparência passiva e transparência ativa. Sem a normalização, se algum índice possui média muito mais alta que o outro, acabaria por ser preponderante no resultado do indicador total.

Tem-se então que o índice de transparência passiva ou ativa normalizado, por estado, expressa-se da seguinte forma:

$$\mathrm{normI}_{ij} = \left(\frac{\mathrm{I}_{ij} - \text{Média } (\mathrm{I}_i)}{\mathrm{DP}\ (\mathrm{I}_i)}\right)$$

Onde i é ativa ou passiva e j é o estado. O Indicador de transparência para o estado j está exposto abaixo.

$$\mathrm{I}_{transparência_j} = \frac{(\mathrm{normI}_{ativaj} + \mathrm{normI}_{passivaj})}{2}$$

Como os índices normalizados possuem média igual a 0, o indicador de transparência também terá média, mas amplitude indefinida a priori. A escolha da média simples pressupõe que não há atribuição de diferentes graus de importância.

O indicador é calculado por estado e por tema.

Em seguida, é observada graficamente a relação da transparência estadual com indicadores de governança e meio ambiente. Avaliou-se a utilização de algum método estatístico de regressão mais robusto, mas o tamanho da amostra, de 9 estados, pareceu pequeno para este tipo de análise.

Para o desmatamento, considerou-se a variação percentual do desmatamento do último quinquênio em relação ao quinquênio anterior utilizando dados do PRODES, projeto do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) que monitora as taxas anuais de desmatamento da Amazônia desde 1988. Tais dados estão disponíveis em <http://www.obt. inpe.br/prodes/Prodes_Taxa2013.pdf.> e foram acessados em 20 de outubro de 2015.

O indicador do desmatamento terá a seguinte expressão:

$$\text{Desmatamento}_j = \left(\frac{\text{Desmatamento}(2010-2014)_j - \text{Desmatamento}(2005-2009)_j}{\text{Desmatamento}(2005-2009)_j}\right)$$

No que concerne à governança, utilizou-se indicador desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015) e aplicado aos estados brasileiros para 2010 composto por variáveis de efetividade, transparência, *accountability*, participação, equidade, legalidade, ética e integridade.

Finalmente, é realizado um exercício de enquadramento dos estados amazônicos em 2015 no arcabouço proposto por Michener (2015a) para avaliar o incentivo político em direção à transparência. O arcabouço considera a configuração partidária do gabinete do executivo e a distribuição entre posição e oposição no legislativo.

Como métrica para configuração partidária, buscou-se na internet referências à vinculação política de cada um dos secretários estaduais na Amazônia. Considerou-se "poucos partidos" quando havia dois ou menos partidos por gabinete e "muitos partidos", gabinetes com três ou mais partidos. Para maioria ou minoria no legislativo, verificou-se, primeiro, se os deputados estaduais eleitos em 2014 pertenciam ou não à coligação do governador eleito, em seguida, buscou-se em notícias de 2014 dizendo se, o governador eleito possuía ou não maioria na assembleia estadual.

4. Resultados

Neste capítulo, são apresentados os principais resultados encontrados após aplicado o roteiro metodológico exposto no capítulo anterior. Na primeira seção são expostos os resultados relacionados à transparência passiva, enquanto, na segunda, são apresentados aqueles relacionados à ativa. Por fim, são apresentados as análises e reflexões associadas ao indicador de transparência.

4.1 Transparência Passiva

Foram preparados, ao todo, 210 pedidos de acesso à informação. Destes, 12,38% não foram encaminhados pois não foram encontrados meios legítimos para submissão de pedidos pela internet, mesmo com tentativa de telefonema para o órgão, ou o e-mail voltou.

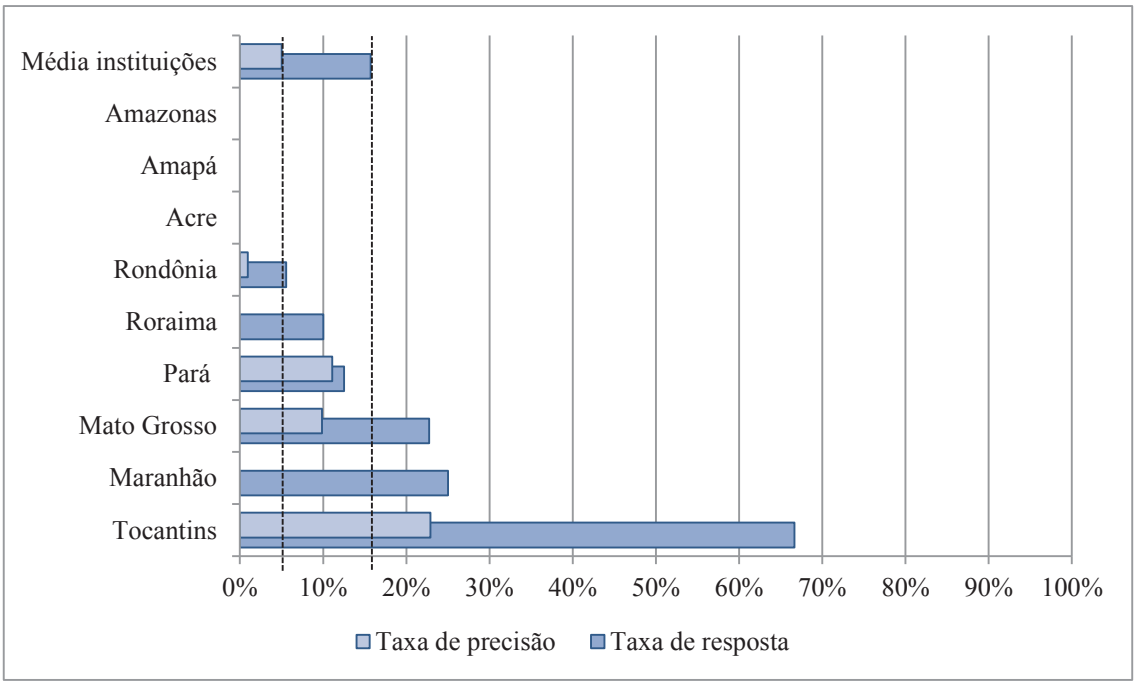
Os resultados apontam para uma implementação muito baixa da LAI, no que tange à transparência passiva: Dos 210 pedidos preparados, apenas 33 foram respondidos no prazo, o que representa 15,7%. Ou seja, tem-se o preocupante indicativo de que em 84,3% dos casos a LAI não foi minimamente cumprida. O tempo médio de resposta desses 33 pedidos foi de 11,7 dias e a taxa de precisão de apenas 5%. Os resultados gerais por estado estão expostos abaixo:

Tabela 2 – Resultados Transparência passiva, por estado

Estado	Número de pedidos	Número de respostas	Taxa de resposta	Taxa de precisão	Média de dias
Tocantins	24	16	66,7%	22,9%	11,6
Maranhão	24	6	25,0%	0,0%	14,0
Mato Grosso	22	5	22,7%	9,8%	5,8
Pará	24	3	12,5%	11,1%	18,3
Roraima	20	2	10,0%	0,0%	7,0
Rondônia	18	1	5,6%	0,9%	20,0
Acre	28	0	0,0%	0,0%	0,0
Amapá	26	0	0,0%	0,0%	0,0
Amazonas	24	0	0,0%	0,0%	0,0
Média Estados (n=9)	23,3	3,7	15,8%	5,0%	12,8
Instituições (n=105)	210	33	15,7%	5,0%	11,7

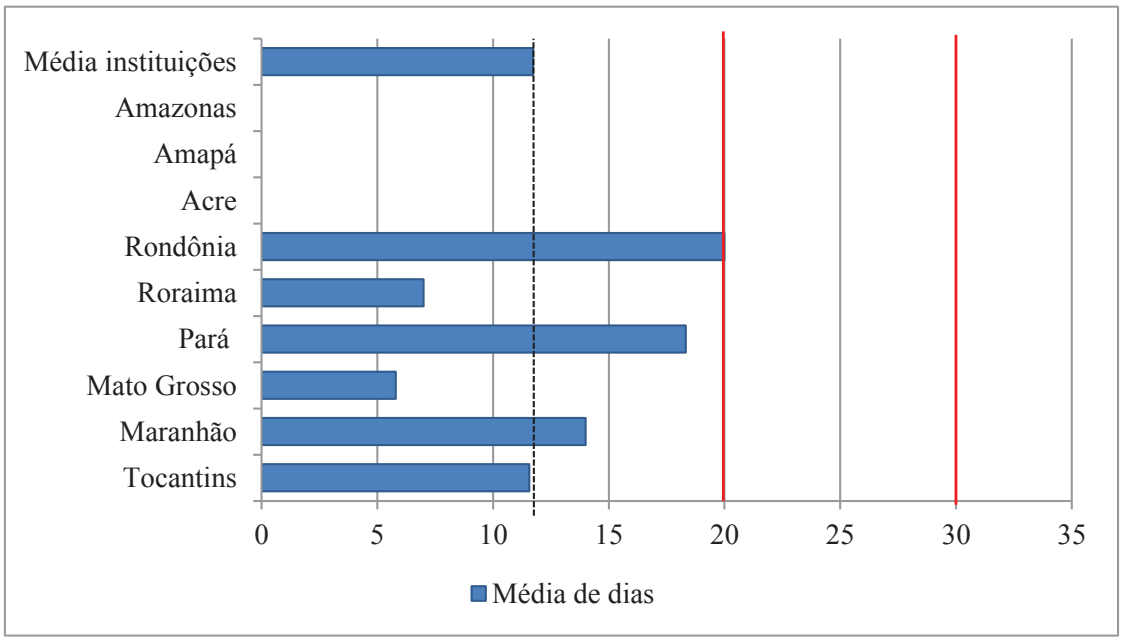
Elaboração própria

Gráfico 1 – Taxa de resposta e de precisão, por estado



Elaboração própria

Gráfico 2 – prazo de resposta, por estado



Elaboração própria

A situação é mais preocupante no Acre, Amapá e Amazonas, onde não foram respondidos nenhum dos pedidos enviados. Em Roraima, Rondônia e Pará as taxas de resposta ficaram abaixo da média das instituições, correspondendo a 5,6%, 10,0% e 12,5%, respectivamente. Em seguida, acima da média das instituições, Mato Grosso obteve uma taxa de resposta de 22,7% e Maranhão de 25,0%. O grande destaque foi Tocantins, significativamente superior aos demais, com 66,7% dos pedidos preparados respondidos.

Tocantins também obteve a maior taxa de precisão, equivalente a 22,9%. Acima da média das instituições estão apenas Pará (11,%) e Mato Grosso (9,8%). Rondônia observou apenas 0,9% de taxa de precisão, enquanto Maranhão (2ª maior taxa de precisão), Roraima e os demais estados que não encaminharam respostas tiveram alarmante taxa de 0%.

No que tange ao prazo médio de resposta, não foi possível observar relação com a taxa de resposta. A menor média foi do Mato Grosso (5,8 dias), seguido de Roraima (7 dias), Tocantins (11,6 dias), Maranhão (14 dias), Pará (18,3 dias) e Rondônia (20 dias).

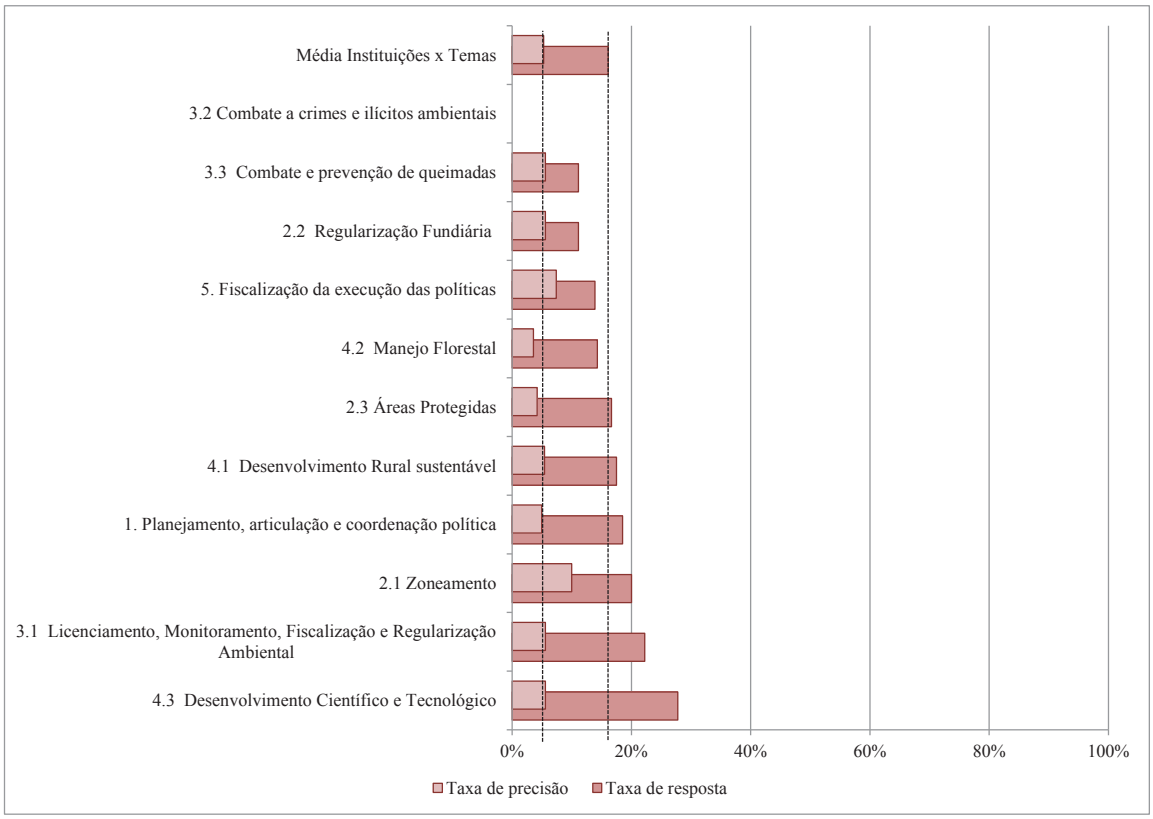
Como exposto anteriormente, das 105 instituições analisadas, 29 eram responsáveis por mais de uma área temática. Logo, nestas 29 instituições, os pedidos de acesso se referiam a mais de um tema. Considerando que, para cada órgão, cada tema contido em um pedido configuraria um pedido diferente, se teria, hipoteticamente, um total de 304 pedidos. Deste exercício, é possível calcular as métricas acima mencionadas por área temática, conforme exposto abaixo.

Tabela 3 - Resultados Transparência passiva, por tema

Tema	Número de pedidos	Número de respostas	Taxa de resposta	Taxa de precisão	Média de dias
4.3 Desenvolvimento Científico e Tecnológico	18	5	27,8%	5,6%	11,0
3.1 Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental	18	4	22,2%	5,6%	13,0
2.1 Zoneamento	20	4	20,0%	10,0%	13,5
1. Planejamento, articulação e coordenação política	54	10	18,5%	4,9%	9,8
4.1 Desenvolvimento Rural sustentável	40	7	17,5%	5,4%	13,0
2.3 Áreas Protegidas	36	6	16,7%	4,2%	10,7
4.2 Manejo Florestal	28	4	14,3%	3,6%	13,0
5. Fiscalização da execução das políticas	36	5	13,9%	7,4%	13,8
2.2 Regularização Fundiária	18	2	11,1%	5,6%	6,0
3.3 Combate e prevenção de queimadas	18	2	11,1%	5,6%	16,0
3.2 Combate a crimes e ilícitos ambientais	18	0	0,0%	0,0%	0,0
Média Temas (n=11)	27,6	4,5	15,7%	5,2%	12,0
Instituições x Temas (n=152)	304	49	16,1%	5,3%	11,8

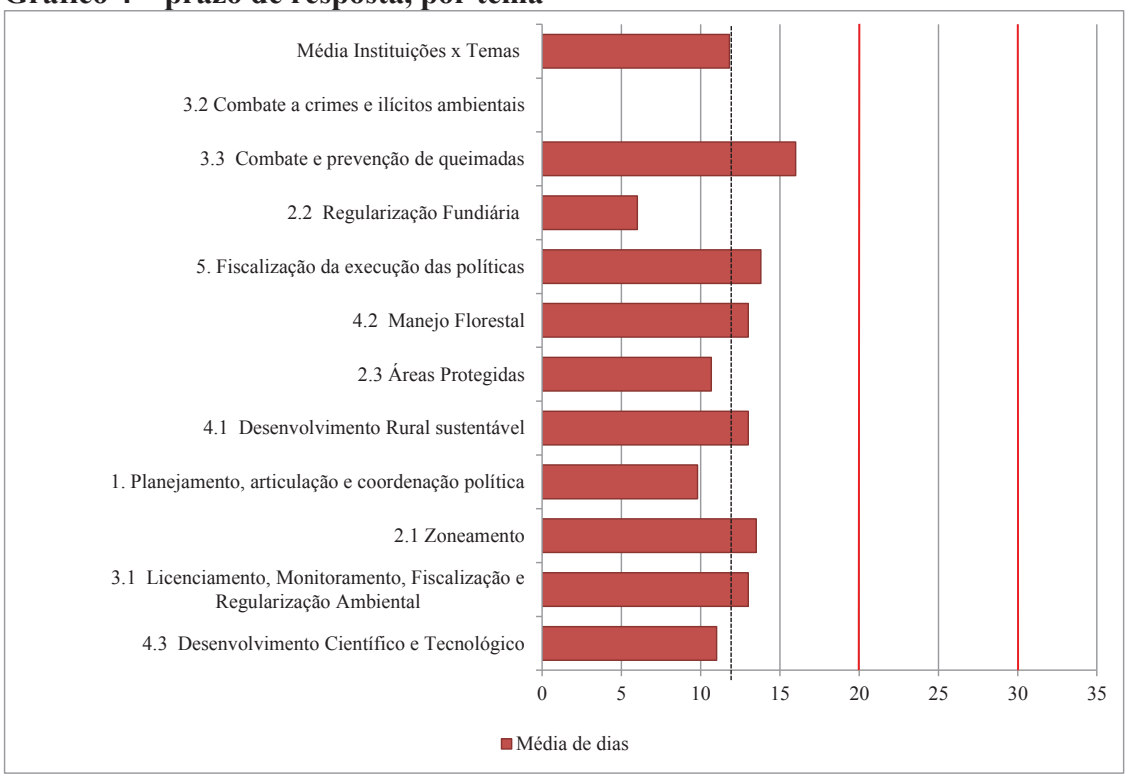
Elaboração própria

Gráfico 3 – Taxa de resposta e de precisão, por tema



Elaboração própria

Gráfico 4 – prazo de resposta, por tema



Elaboração própria

Observa-se uma média de 16,1% de taxa de resposta ao considerar os temas por pedido, com taxa de precisão de 5,3% e média de prazo de resposta de 11,8 dias.

Excluindo-se as instituições de combate a crimes e ilícitos ambientais, que tiveram taxa de respostas de 0%, nos demais temas, a taxa variou de 27,8% e 11,1%. A taxa mais alta foi das instituições de "Desenvolvimento Científico e Tecnológico", seguidas de "Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental" (22,2%), "Zoneamento" (20,0%), "Planejamento, articulação e coordenação política" (18,5%), "Desenvolvimento Rural sustentável" (17,5%) e "Áreas Protegidas" (16,7%). Abaixo da média dos os temas por pedidos estão "Manejo Florestal" (14,3%), "Fiscalização da execução das políticas" (13,9%), "Regularização Fundiária" e "Combate e prevenção de queimadas", ambas com 11,1%.

As taxas de precisão das respostas enviadas variaram entre 10,0%, das instituições de "Zoneamento" a 3,6%, em "Manejo Florestal". "Fiscalização da execução das políticas" obteve 7,4%, enquanto 4 temas tiveram 5,6% em taxa de precisão: "Desenvolvimento Científico e Tecnológico", "Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental", "Regularização Fundiária" e "Combate e prevenção de queimadas". Em seguida, estão "Desenvolvimento Rural sustentável" (5,4%), "Planejamento, articulação e coordenação política" (4,9%) e "Áreas Protegidas" (4,2%). Não foi observada relação entre as taxas de precisão e a taxa de resposta.

Também não foi percebida relação ao comparar com o prazo médio de resposta por tema, que variou entre 6 dias ("Regularização Fundiária") e 13,8 dias ("Fiscalização da execução das políticas").

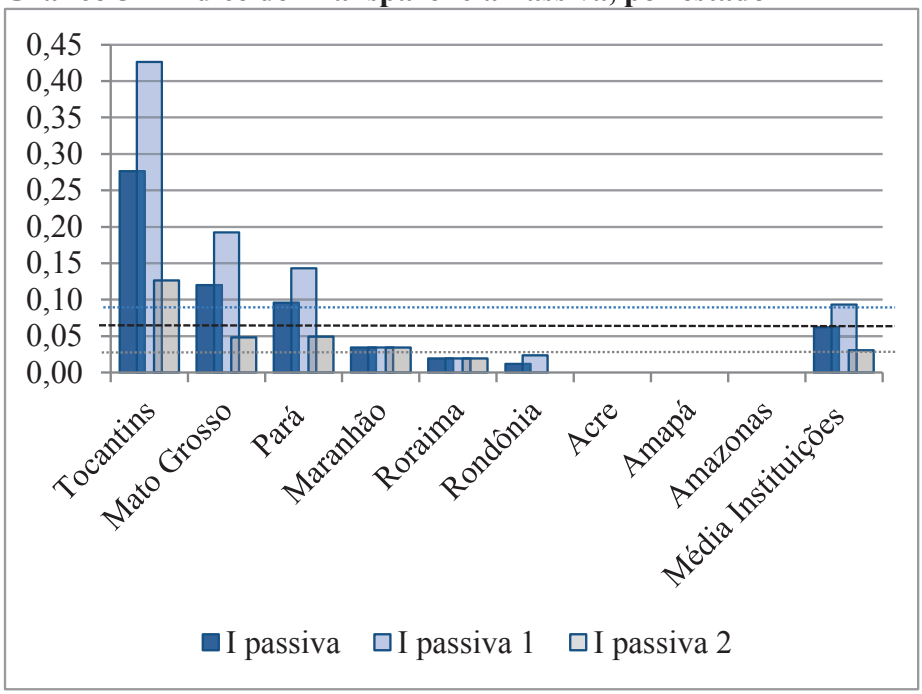
Os resultados da avaliação foram consolidados no índice de transparência passiva com objetivo de proporcionar maior comparabilidade aos estados e temas. Os valores do índice para os estados estão expostos na sequência.

Tabela 4 – Índice de Transparência Passiva, por estado

Estado	*I passiva* 1 Referente ao primeiro pedido com tema *"formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento"*	*I passiva* 2 Referente ao segundo pedido com tema *"mecanismos de transparência e participação"*	*I passiva* Média entre os dois índices
Tocantins	0,4264	0,1263	0,2764
Mato Grosso	0,1921	0,0480	0,1201
Pará	0,1431	0,0491	0,0961
Maranhão	0,0343	0,0343	0,0343
Roraima	0,0194	0,0194	0,0194
Rondônia	0,0237	0,0000	0,0119
Acre	0,0000	0,0000	0,0000
Amapá	0,0000	0,0000	0,0000
Amazonas	0,0000	0,0000	0,0000
Média Estados (n=9)	0,0932	0,0308	0,0620
Média Instituições (n=105)	0,0930	0,0308	0,0619

Elaboração própria

Gráfico 5 – Índice de Transparência Passiva, por estado



Elaboração própria

A média entre as instituições é de 0,0619. Embora não haja comparação com outras regiões ou outros períodos, parece um indicador baixo, considerando que a pontuação é muito inferior a 1. Vale destacar que o índice de transparência passiva relativo ao primeiro pedido, referente a "formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento" teve média 0,093, superior ao índice relativo á segunda pergunta, de tema "mecanismos de transparência e participação", com média 0,031.

O estado com a pontuação mais alta e que se descola dos demais é o Tocantins, com 0,276. Em seguida, estão Mato Grosso e Pará, com pontuações de 0,120 e 0,096, respectivamente. Em uma faixa inferior estão Maranhão, Roraima e Rondônia, pontuando, respectivamente, 0,034, 0,019 e 0,012. Por fim, Acre, Amapá e Amazonas possuem nota igual a 0, dado que não responderam nenhum pedido.

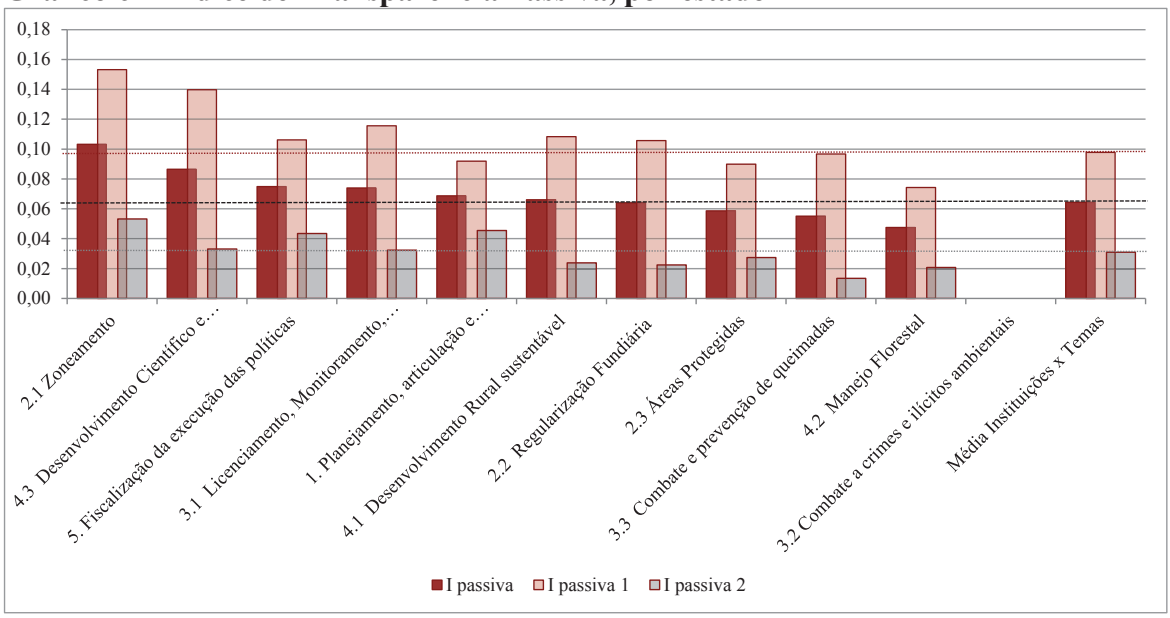
Ao adaptar os índices para os temas, temos os seguintes resultados:

Tabela 5 – Índice de Transparência Passiva, por tema

Tema	*I passiva* 1 Referente ao primeiro pedido com tema *"formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento"*	*I passiva* 2 Referente ao segundo pedido com tema *"mecanismos de transparência e participação"*	*I passiva* Média entre os dois índices
2.1 Zoneamento	0,1532	0,0532	0,1032
4.3 Desenvolvimento Científico e Tecnológico	0,1398	0,0332	0,0865
5. Fiscalização da execução das políticas	0,1062	0,0435	0,0748
3.1 Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental	0,1156	0,0323	0,0739
1. Planejamento, articulação e coordenação política	0,0918	0,0455	0,0687
4.1 Desenvolvimento Rural sustentável	0,1083	0,0238	0,0660
2.2 Regularização Fundiária	0,1057	0,0224	0,0641
2.3 Áreas Protegidas	0,0898	0,0273	0,0586
3.3 Combate e prevenção de queimadas	0,0968	0,0134	0,0551
4.2 Manejo Florestal	0,0743	0,0207	0,0475
3.2 Combate a crimes e ilícitos ambientais	0,0000	0,0000	0,0000
Média Temas (n=11)	0,0983	0,0287	0,0635
Média Instituições x Temas (n=152)	0,0978	0,0310	0,0644

Elaboração própria

Gráfico 6 – Índice de Transparência Passiva, por estado



Elaboração própria

Têm-se uma média de tema por instituição de 0,064, enquanto o índice relativo ao primeiro pedido teve média de 0,098 e o relativo ao segundo de 0,031. Os valores por tema variam menos em relação à média se comparados ao índice dos estados. Os órgãos responsáveis por "Zoneamento" (0,103), "Desenvolvimento Científico e Tecnológico" (0,087), "Fiscalização das políticas" (0,075), "Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental" (0,074) aparecem nos primeiros lugares, com pontuação acima de 0,07.

Em seguida, em ordem decrescente estão os órgãos responsáveis por "Planejamento, articulação e coordenação política" (0,069), "Desenvolvimento Rural sustentável" (0,066), "Regularização Fundiária" (0,064), "Áreas Protegidas" (0,059), "Combate e prevenção de queimadas" (0,055), "Manejo Florestal" (0,048) e "Combate a crimes e ilícitos ambientais", este último com pontuação igual a 0.

4.1.1 Pedidos realizados por Sistema de Informação ao Cidadão do governo estadual ou plataforma de submissão similar

É notável dentre os resultados a taxa de resposta do estado do Tocantins em relação aos demais. Uma peculiaridade do estado é que ele foi o único em que todos os pedidos, salvo para o MPE e o TCE, foram enviados por meio de plataforma de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) da página de transparência do governo do estado. Conforme as regras para escolha do melhor meio legítimo para submissão de pedidos, caso o órgão não possuísse SIC próprio, buscava-se por ferramenta de encaminhamento para página de transparência do estado e verificava-se se havia SIC do estado para submissão de informações relativas ao órgão ou plataforma de submissão equivalente.

Além do Tocantins, parte dos órgãos analisados dos estados de Mato Grosso, Maranhão e Pará – justamente os estados com maiores taxas de resposta após o Tocantins – também possuíam em seu site link para página do governo do estado com SIC ou plataforma de submissão similar.

Abaixo consta a proporção, por estado, das instituições analisadas em que se utilizou este mecanismo.

Tabela 6 - Instituições com link para SIC do estado ou plataforma de submissão similar

Estado	Nº Instituições	Nº de Instituições com link para SIC do estado ou plataforma de submissão similar	%
Acre	14	0	0,0%
Amapá	13	0	0,0%
Amazonas	12	0	0,0%
Maranhão	12	4	33,3%
Mato Grosso	11	5	45,5%
Pará	12	4	33,3%
Rondônia	9	0	0,0%
Roraima	10	0	0,0%
Tocantins	12	10	83,3%
Total Geral	105	23	21,9%

Elaboração própria

Comparou-se, então, o número de pedidos respondidos utilizando SIC do estado ou plataforma de submissão similar, conforme tabela abaixo:

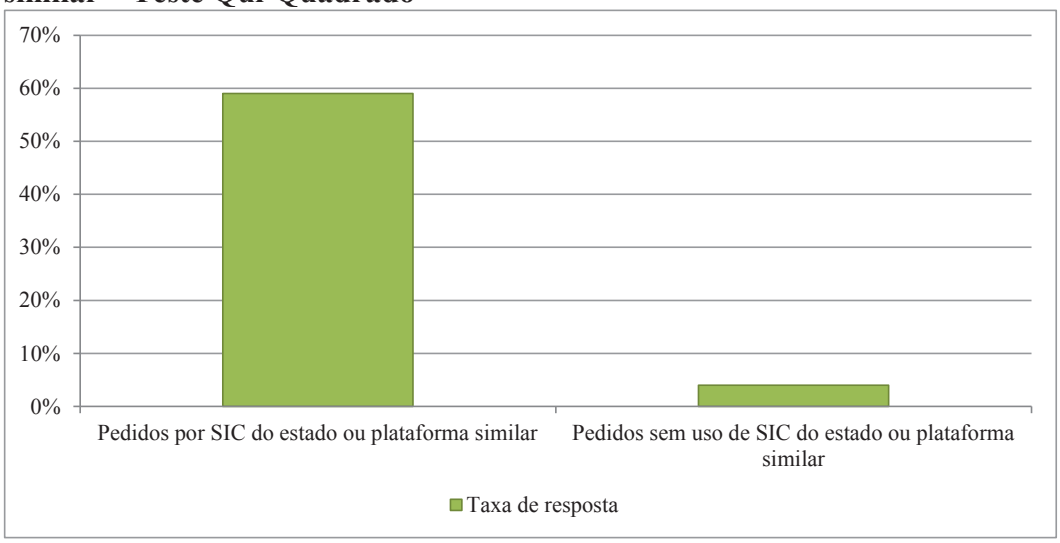
Tabela 7 - Instituições com link para SIC do estado ou plataforma de submissão similar – Teste Qui-Quadrado

Resposta ao pedido	Pedidos por SIC do estado ou plataforma de submissão similar		Pedidos sem uso de link para SIC do estado ou plataforma de submissão similar		Total
Não	19	41%	158	96%	177
Sim	27	59%	6	4%	33
Total Geral	**46**		**164**		**210**

Qui-Quadrado - P-Value 1,257E-19

Elaboração própria

Gráfico 7 - Instituições com link para SIC do estado ou plataforma de submissão similar – Teste Qui-Quadrado



Elaboração própria

Os números são consideravelmente discrepantes. Enquanto 59% dos 46 pedidos realizados por meio de SIC do estado ou plataforma de submissão similar foram respondidos, apenas 4% dos pedidos realizados por outros meios[14] também foram respondidos.

Utilizou-se então o teste qui-quadrado para verificar a significância da associação entre as duas informações. O *p-value* próximo a 0 indica que a utilização de SIC do estado ou plataforma de submissão similar é significante a um nível de confiança de 99%. O resultado aponta para o fato de que, ao se pensar em mecanismos para implementação da transparência passiva, uma iniciativa que pode ser considerada é a constituição de plataformas do tipo pelo governo estadual, havendo caminho para redirecionamento na página dos órgãos.

A conclusão é coerente com os resultados discrepantes por estado encontrados por Michener et al. (2014). Conforme mencionado na seção 2.7, enquanto Distrito Federal, São Paulo e Minas Gerais, responderam, respectivamente, 81%, 80% e 74% dos pedidos enviados (acima da média da pesquisa, de 69%), o estado do Rio de Janeiro respondeu a apenas 38%. A diferença na taxa de resposta do deste estado em relação aos demais é muito significativa.

Nessa mesma auditoria, é mencionado que o Rio de Janeiro é o único dos estados que não possui plataforma específica para envio de pedidos de acesso a informação. O fato reforça a conclusão de que utilizar uma plataforma como o SIC é determinante na taxa de resposta dos pedidos. Vale mencionar que o Governo Federal, mesmo que menos comparável aos estados por ser de outra esfera, possuía ferramenta para envio de pedidos e obteve taxa de resposta de 83%, nível mais alto encontrado por Michener et al. (2014).

Em resumo, no âmbito da transparência passiva, os resultados demonstram baixa implementação *de facto* pelos órgãos estaduais responsáveis pela governança florestal na Amazônia. 12,38%, dos pedidos preparados não foram enviados, pois os pedidos retornavam ou não havia meio disponível. Apenas 15,7% dos pedidos foram respondidos no prazo, com tempo médio de resposta de 11,7 dias e a taxa de precisão de apenas 5%.

Os órgãos do estado do Tocantins tiveram performance significativamente superior aos demais. O fato parece estar relacionado à utilização de plataforma de SIC da página de transparência do governo estadual. Por meio do teste qui-quadrado, verificou-se que a utilização de SIC do estado ou plataforma de submissão similar é significante para aumentar as chances de respostas a um nível de confiança de 99%.

4.2 Transparência Ativa

No que tange à análise de transparência ativa – verificação do grau e da forma em que os órgãos estão divulgando as informações requeridas por no artigo 8º da LAI – um resultado negativo inicial é a constatação de que cerca de 19% dos 105 órgãos analisados ou não possuía site ou o mesmo não funcionava apropriadamente durante toda a pesquisa.

---

[14] Este número inclui os e-mails que retornaram.

Este é um resultado ruim principalmente ao se considerar que o site da instituição tende a ser uma das principais referências de informação sobre ela. As informações sobre o funcionamento ou existência dos sites por estado estão dispostas abaixo.

Tabela 8 – Nº de sites funcionando, por estado

Estado	Nº Instituições	Nº de sites que funcionam	%
Rondônia	9	9	100,0%
Tocantins	12	12	100,0%
Maranhão	12	11	91,7%
Pará	12	11	91,7%
Amazonas	12	10	83,3%
Roraima	10	8	80,0%
Mato Grosso	11	8	72,7%
Amapá	13	8	61,5%
Acre	14	8	57,1%
Total Geral	105	85	81,0%

Elaboração própria

Enquanto em Rondônia e Tocantins, o site de todas as instituições elencadas funcionava, no Mato Grosso, Amapá e Acre, 27,3%, 38,5% e 42,9%, respectivamente, das instituições não possuíam site funcionando apropriadamente.

Após elencados os sites disponíveis, foi aplicado o roteiro metodológico aos 105 órgãos objeto da pesquisa. A verificação ocorreu entre os dias 16 a 26 de setembro de 2015. Com objetivo de mitigar algum efeito temporal sobre a disponibilidade das informações, buscou-se realizar a verificação no mais curto espaço de tempo possível.

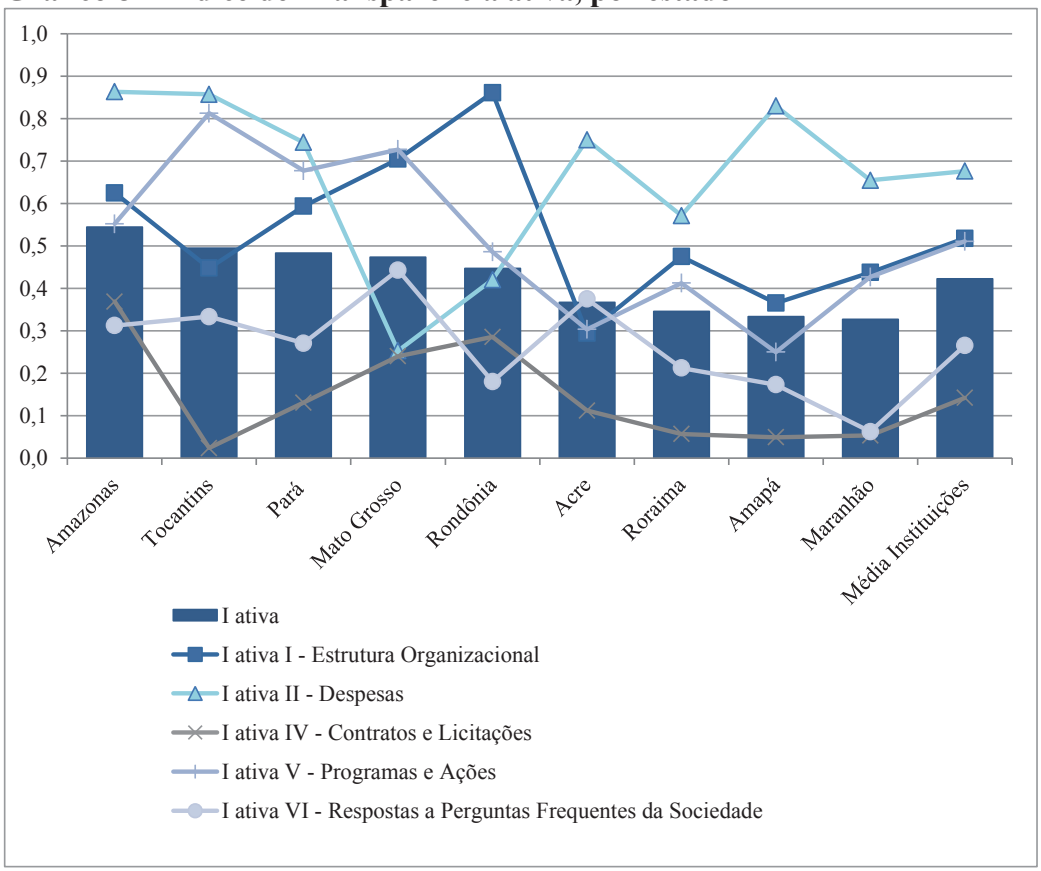
Os dados gerais por estado, dispostos em forma de índice, estão expostos abaixo:

Tabela 9 – Índice de Transparência ativa, por estado

Estado	*I ativa* I	Pos.	*I ativa* II	Pos.	*I ativa* IV	Pos.	*I ativa* V	Pos.	*I ativa* VI	Pos.	I ativa	Pos.
	Estrutura Organizacional		Despesas		Contratos e Licitações		Programas e Ações		Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade		Média entre os indicadores	
Amazonas	0,6250	3º	0,8631	1º	0,3690	1º	0,5521	4º	0,3125	4º	0,5443	1º
Tocantins	0,4479	6º	0,8571	2º	0,0239	9º	0,8125	1º	0,3333	3º	0,4950	2º
Pará	0,5938	4º	0,7440	5º	0,1310	4º	0,6771	3º	0,2708	5º	0,4833	3º
Mato Grosso	0,7045	2º	0,2532	9º	0,2403	3º	0,7273	2º	0,4432	1º	0,4737	4º
Rondônia	0,8611	1º	0,4206	8º	0,2859	2º	0,4861	5º	0,1806	7º	0,4469	5º
Acre	0,2946	9º	0,7500	4º	0,1122	5º	0,3036	8º	0,3750	2º	0,3671	6º
Roraima	0,4750	5º	0,5714	7º	0,0571	6º	0,4125	7º	0,2125	6º	0,3457	7º
Amapá	0,3654	8º	0,8297	3º	0,0495	8º	0,2500	9º	0,1731	8º	0,3335	8º
Maranhão	0,4375	7º	0,6548	6º	0,0536	7º	0,4271	6º	0,0625	9º	0,3271	9º
Média Estados (n=9)	0,5339		0,6604		0,1469		0,5165		0,2626		0,4241	
Média Instituições (n=105)	0,5179		0,6762		0,1422		0,5107		0,2655		0,4225	

Elaboração própria

Gráfico 8 – Índice de Transparência ativa, por estado



Elaboração própria

A média do índice por instituição foi de 0,42. Apesar de ser uma média significativamente superior à transparência passiva, parece um valor também baixo, considerando o valor máximo possível de 1. A pontuação média mais alta se deu no item de despesas (0,676). Esta posição pode ser explicada pelo fato de que, em grande parte dos estados, a página do governo estadual já dispunha de informações sobre despesas segregadas por órgão. O segundo e o terceiro índices com pontuações médias mais altas foram "Estrutura Organizacional" (0,518) e "Programas e Ações" (0,511). Uma possível explicação é que tais informações são de fácil elaboração pelos órgãos e a divulgação não é tão sensível quanto a outros temas.

O item "Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade" (0,266) apresentou a quarta pontuação média, talvez devido à falta de cultura de disponibilização de informações neste formato pelos órgãos. Por fim, "Contratos e Licitações" (0,142) ficou com a quinta pontuação média. Explicações poderiam ser relacionadas à sensibilidade do assunto, à maior dificuldade comparativa em disponibilizar todas as informações por contrato e também ao fato de que a metodologia utilizada considerou um critério rigoroso para completude do item, dado que a pontuação total pressupunha listagem de informações dos contratos, acesso ao contrato integral e ao processo licitatório na mesma página.

Ao comparar por estado, é possível constatar que o Amazonas teve o maior índice (0,544), seguido de Tocantins (0,495), Pará (0,483), Mato Grosso (0,474), Rondônia (0,447), Acre (0,367), Roraima (0,346), Amapá (0,334) e Maranhão (0,327), em ordem

decrescente. A comparação entre os itens por estados está representada no gráfico abaixo.

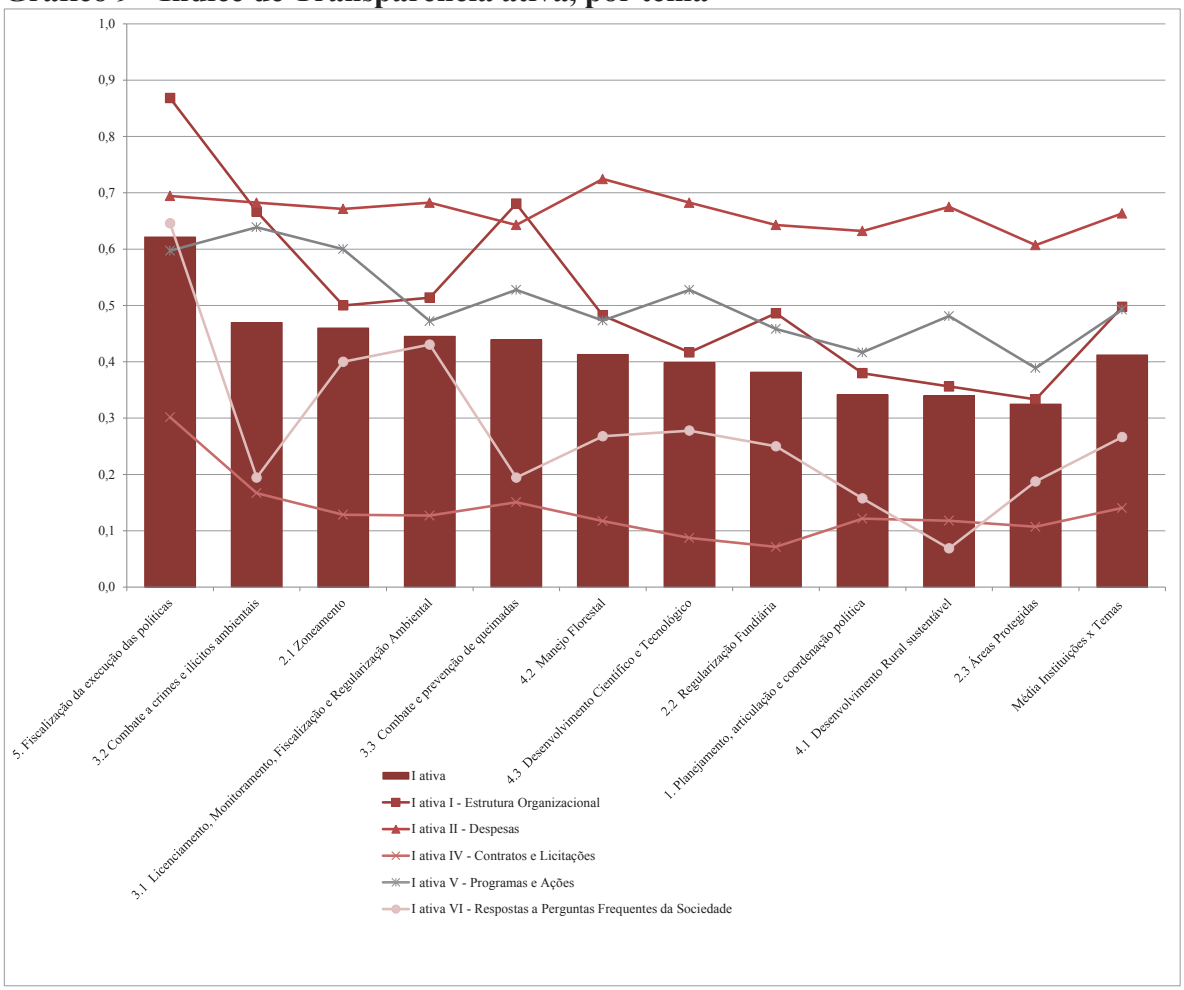
A comparação por tema do órgão estão em seguida

Tabela 10 - Índice de Transparência ativa, por tema

Tema	*I ativa* I Estrutura Organizacional	Pos.	*I ativa* II Despesas	Pos.	*I ativa* IV Contratos e Licitações	Pos.	*I ativa* V Programas e Ações	Pos.	*I ativa* VI Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade	Pos.	I ativa Média entre os indicadores	Pos.
5. Fiscalização da execução das políticas	0,8681	1º	0,6944	2º	0,3017	1º	0,5972	3º	0,6458	1º	0,6214	1º
3.2 Combate a crimes e ilícitos ambientais	0,6667	3º	0,6825	3º	0,1668	2º	0,6389	1º	0,1944	7º	0,4699	2º
2.1 Zoneamento	0,5000	5º	0,6714	7º	0,1286	4º	0,6000	2º	0,4000	3º	0,4600	3º
3.1 Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental	0,5139	4º	0,6825	4º	0,1270	5º	0,4722	8º	0,4306	2º	0,4452	4º
3.3 Combate e prevenção de queimadas	0,6806	2º	0,6429	8º	0,1508	3º	0,5278	5º	0,1944	8º	0,4393	5º
4.2 Manejo Florestal	0,4821	7º	0,7245	1º	0,1173	8º	0,4732	7º	0,2679	5º	0,4130	6º
4.3 Desenvolvimento Científico e Tecnológico	0,4167	8º	0,6825	5º	0,0873	10º	0,5278	4º	0,2778	4º	0,3984	7º
2.2 Regularização Fundiária	0,4861	6º	0,6429	9º	0,0714	11º	0,4583	9º	0,2500	6º	0,3817	8º
1. Planejamento, articulação e coordenação política	0,3796	9º	0,6323	10º	0,1217	6º	0,4167	10º	0,1574	10º	0,3415	9º
4.1 Desenvolvimento Rural sustentável	0,3563	10º	0,6750	6º	0,1179	7º	0,4813	6º	0,0688	11º	0,3398	10º
2.3 Áreas Protegidas	0,3333	11º	0,6071	11º	0,1071	9º	0,3889	11º	0,1875	9º	0,3248	11º
Média Temas (n=11)	0,5167		0,6671		0,1361		0,5075		0,2795		0,4214	
Média Instituições x Temas (n=152)	0,4975		0,6635		0,1405		0,4926		0,2664		0,4121	

Elaboração própria

Gráfico 9 - Índice de Transparência ativa, por tema



Elaboração própria

A média por tema de instituição (que considera i = 152) foi de 0,412, similar à obtida por estado. A ordem entre as médias por item também acompanha a da divisão por estado. O tema com maior desempenho foi “Fiscalização da execução das políticas” (0,622), seguido por “Combate a crimes e ilícitos ambientais” (0,470), “Zoneamento”

(0,460), “Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental”, (0,445), “Combate e prevenção de queimadas” (0,439), “Manejo Florestal”, (0,413), “Desenvolvimento Científico e Tecnológico“ (0,398), “Regularização Fundiária” (0,382), “Planejamento, articulação e coordenação política” (0,342), “Desenvolvimento Rural sustentável” (0,340) e “Áreas Protegidas” (0,325).

Em síntese, a avaliação de transparência ativa demonstrou melhores resultados em relação à passiva. Contudo, a implementação também parece baixa. Da avaliação, o item com pontuação média mais alta foi despesas, resultado atribuído à página do governo estadual já dispor, em diversos casos, de informações sobre despesas segregadas por órgão. Em oposição, “Contratos e Licitações” ficou em último, talvez por conta da sensibilidade do assunto, da maior dificuldade comparativa em disponibilizar todas as informações por contrato ou também ao fato do rigor da metodologia no item.

Um indicativo importante da deficiência da transparência ativa é o fato de 19% dos órgãos analisados sequer possuírem site ou o mesmo não funcionava apropriadamente.

4.3 Indicador de transparência

O indicador de transparência permite agregar as informações de transparência passiva e ativa, comparar a relação da transparência com a governança e com os resultados das políticas para redução do desmatamento e contribuir para reflexão sobre nível de implementação da LAI e as barreiras e incentivos à sua adoção.

Como dito no capítulo de metodologia, o indicador de transparência é calculado pela média dos índices de transparência passiva e ativa normalizados. Como os índices normalizados possuem média igual a 0, o indicador de transparência também terá esta média, mas amplitude indefinida a priori.

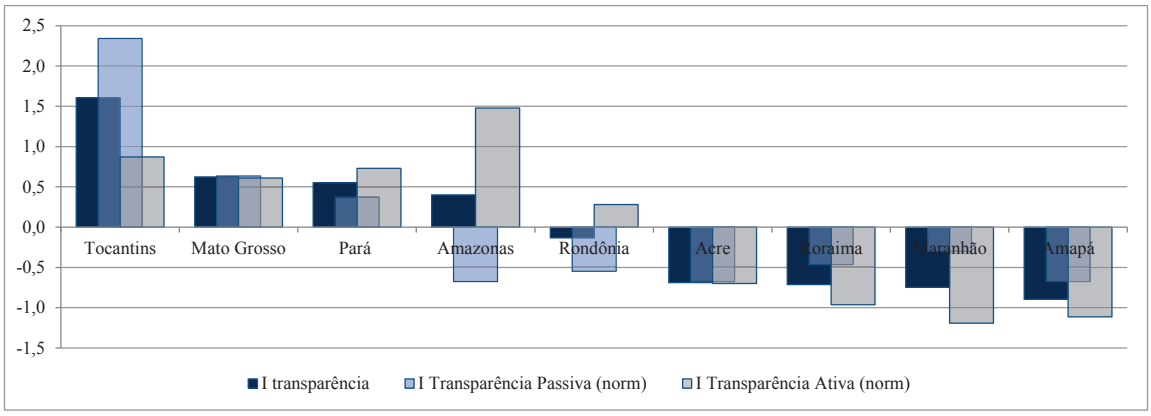
Os valores dos indicadores de transparência, por estado, foram os seguintes:

Tabela 11 – Indicador de Transparência, por estado

Estado	I Transparência Passiva (norm)	I Transparência Ativa (norm)	Indicador de Transparência
Tocantins	2,3404	0,8712	1,6058
Mato Grosso	0,6337	0,6099	0,6218
Pará	0,3723	0,7283	0,5503
Amazonas	-0,6769	1,4780	0,4006
Rondônia	-0,5473	0,2800	-0,1336
Acre	-0,6769	-0,7001	-0,6885
Roraima	-0,4656	-0,9628	-0,7142
Maranhão	-0,3027	-1,1918	-0,7472
Amapá	-0,6769	-1,1127	-0,8948

Elaboração própria

Gráfico 10 – Indicador de Transparência, por estado



Elaboração própria

O Estado com maior índice de transparência é o Tocantins (1,610), seguido de Mato Grosso (0,622), Pará (0,550), Amazonas (0,400), Rondônia (-0,134), Acre (-0,689), Roraima (-0,714), Maranhão (-0,747) e Amapá (-0,895). É perceptível que o componente de transparência passiva foi determinante para a superioridade dos órgãos de Tocantins em relação aos demais. O Amazonas, estado em 4º lugar no indicador, obteve o índice de transparência passiva mais alta.

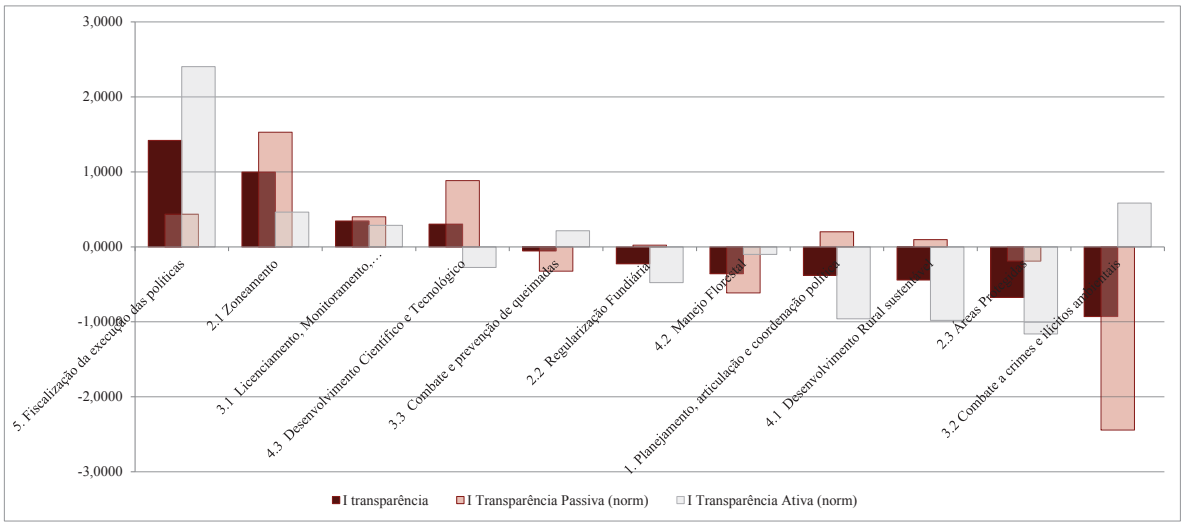
Os indicadores por tema estão expostos abaixo.

Tabela 12 - Indicador de Transparência, por tema

Tema	I Transparência Passiva (norm)	I Transparência Ativa (norm)	Indicador de Transparência
5. Fiscalização da execução das políticas	0,4357	2,4036	1,4196
2.1 Zoneamento	1,5283	0,4640	0,9961
3.1 Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental	0,4012	0,2866	0,3439
4.3 Desenvolvimento Científico e Tecnológico	0,8837	-0,2759	0,3039
3.3 Combate e prevenção de queimadas	-0,3226	0,2151	-0,0537
2.2 Regularização Fundiária	0,0220	-0,4762	-0,2271
4.2 Manejo Florestal	-0,6144	-0,1005	-0,3575
1. Planejamento, articulação e coordenação política	0,2001	-0,9593	-0,3796
4.1 Desenvolvimento Rural sustentável	0,0974	-0,9798	-0,4412
2.3 Áreas Protegidas	-0,1891	-1,1603	-0,6747
3.2 Combate a crimes e ilícitos ambientais	-2,4424	0,5826	-0,9299

Elaboração própria

Gráfico 11 - Indicador de Transparência, por tema



Elaboração própria

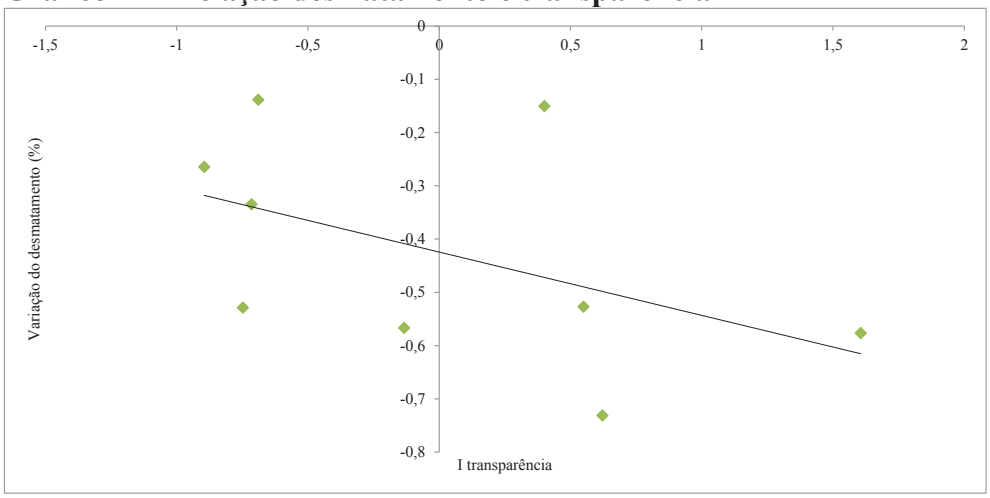
Nota-se que o tema “Fiscalização da execução das políticas” aparece em primeiro lugar (1,420), devido principalmente ao seu desempenho na transparência ativa, e “Zoneamento” em segundo (0,996), dado principalmente por seu desempenho na transparência ativa.

Em seguida, estão “Licenciamento, Monitoramento, Fiscalização e Regularização Ambiental” (0,344), “Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (0,304), “Combate e prevenção de queimadas” (-0,054), “Regularização Fundiária” (-0,227), “Manejo Florestal” (-0,357), “Planejamento, articulação e coordenação política” (-0,380), “Desenvolvimento Rural sustentável” (-0,441), “Áreas Protegidas” (-0,675) e, por fim, “Combate a crimes e ilícitos ambientais” (-0,930). Este último se deve ao fato das secretarias de segurança pública não terem respondido nenhum pedido de acesso, resultando em um índice de transparência passiva muito baixo, mesmo com o tema tendo observado o segundo índice de transparência ativa mais alto.

Utilizando o indicador desenvolvido, é possível explorar a hipótese de que um maior grau de implementação *de facto* da LAI implica em maior transparência na gestão por parte das instituições públicas competentes, o que impacta na melhoria da governança floresta e, por sua vez, corrobora para aumento da qualidade das políticas, aumentando a probabilidade de sucesso na redução do desmatamento.

Ao comparar o indicador de transparência com a variação percentual do desmatamento do último quinquênio em relação ao quinquênio anterior, percebe-se, graficamente, que estados com maiores níveis de transparência estão associados à maior sucesso na redução do desmatamento nos últimos anos.

Gráfico 12 - Relação desmatamento e transparência



Elaboração própria

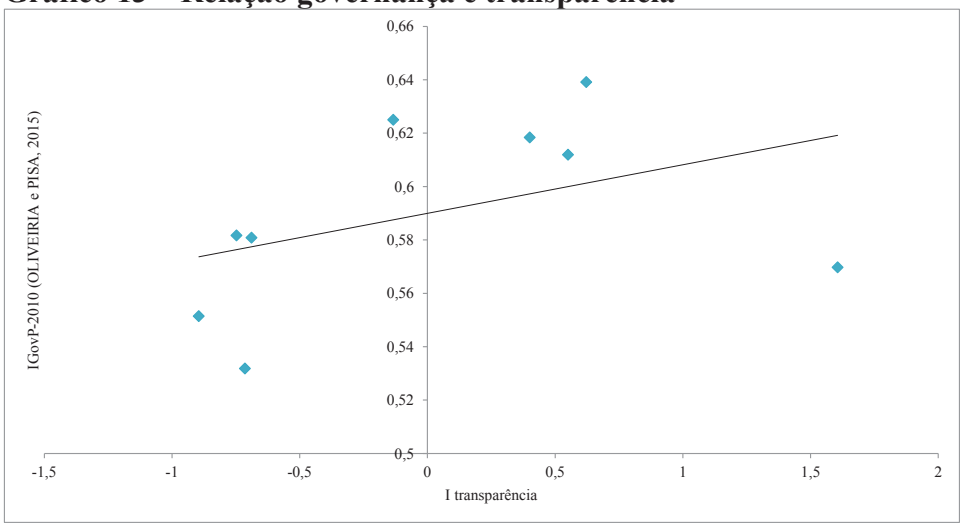
Tabela 13 - Relação desmatamento e transparência

Estado	Indicador Transparência	Variação do desmatamento (5 anos, %)
Amapá	-0,8948	-0,2647
Maranhão	-0,7472	-0,5291
Roraima	-0,7142	-0,3348
Acre	-0,6885	-0,1386
Rondônia	-0,1336	-0,5671
Amazonas	0,4006	-0,1505
Pará	0,5503	-0,5272
Mato Grosso	0,6218	-0,7313
Tocantins	1,6058	-0,5767

Elaboração própria

Finalmente, ao comparar a transparência com o indicador de governança proposto por Oliveira e Pisa (2015), nota-se graficamente a relação positiva entre os dois fatores.

Gráfico 13 – Relação governança e transparência



Elaboração própria

Tabela 14 – Relação governança e transparência

Estado	Indicador Transparência	IGovP-2010 (OLIVEIRA e PISA, 2015)
Amapá	-0,8948	0,5514
Maranhão	-0,7472	0,5817
Roraima	-0,7142	0,5318
Acre	-0,6885	0,5808
Rondônia	-0,1336	0,6250
Amazonas	0,4006	0,6184
Pará	0,5503	0,6119
Mato Grosso	0,6218	0,6391
Tocantins	1,6058	0,5697

Elaboração própria

Embora os resultados da pesquisa apontem para baixa implementação *de facto* da LAI pelos órgãos que responsáveis pela governança florestal, as relações acima observadas ilustram a ideia que o engajamento em direção à transparência pode contribuir com o aumento da qualidade da governança florestal e com a efetividade das políticas de conservação e uso sustentável da floresta.

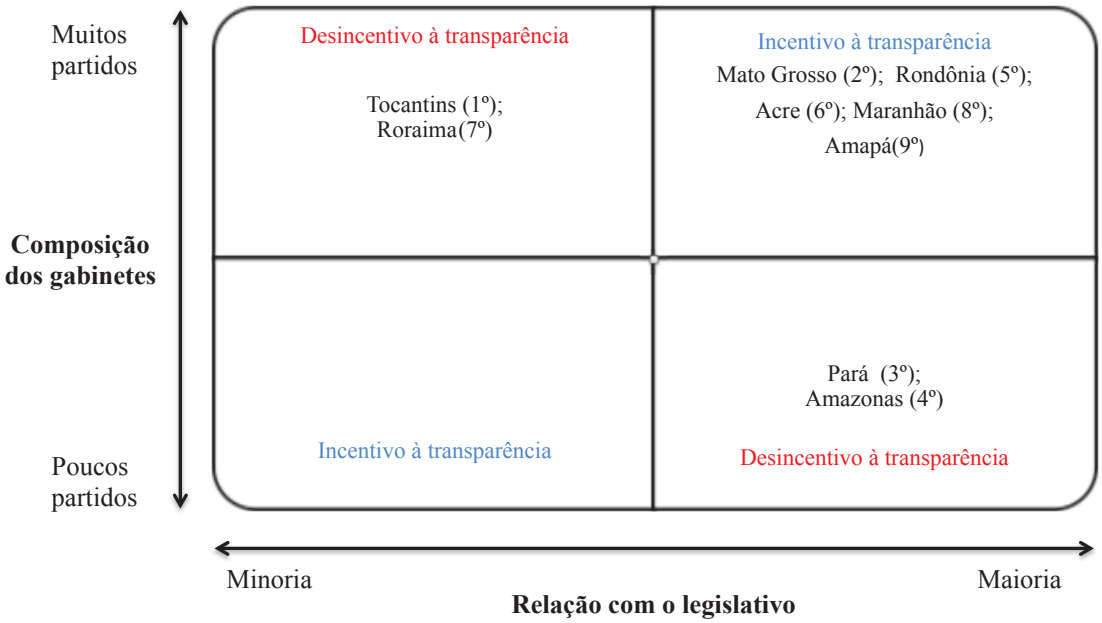
A mencionada baixa implementação da LAI também é aderente à hipótese teórica de que os fatores que incentivariam a adoção de mecanismos de transparência por esses entes (transparência ser prioridade do Governo federal, tratar-se uma exigência legal, pressão da sociedade civil organizada e potencial arrecadação de organismos internacionais para iniciativas de conservação e uso sustentável da floresta) são mais fracos que as barreiras à implementação (lei é recente, etapas da LAI não são usuais aos órgãos, não há ação relevante dos entes fiscalizadores no tema, falta de estrutura física e pessoal dos entes e potencial pressão política dos agentes econômicos por menor transparência).

Adicionalmente, foi realizado um exercício inicial de enquadramento dos estados amazônicos em 2015 no arcabouço proposto por Michener (2015a) para avaliar o incentivo político em direção à transparência. O arcabouço considera a configuração partidária das pastas do executivo e a distribuição entre posição e oposição no legislativo.

Dos estados amazônicos, apenas em Pará e Amazonas não foram encontrados vinculação a mais de dois partidos do secretariado do governo estadual, enquanto só os governadores de Tocantins e Roraima não possuíam maioria nas assembleias legislativas.

Os resultados estão expostos no diagrama abaixo, estando entre parênteses, para cada estado, o valor do índice de transparência e sua posição no ranking do índice.:

Quadro 3 - Esquema proposto por Michener (2015a) aplicado aos estados amazônicos em 2015



Elaboração própria

Os resultados são ambíguos e não há relação aparente entre o nível de transparência e o incentivo político em 2015: 5 estados estariam no ambiente político favorável à transparência, enquanto 4 estariam em ambiente de desincentivo. Destes 4, estão o 1º, 3º e 4º lugar no índice de transparência. O indicativo positivo que poderia se extrair do quadro, supondo a manutenção do posicionamento do legislativo e composição das secretarias, é que 4 dos 5 estados menos transparentes estão em um ambiente que poderia engajá-los em reformas em direção à transparência nos próximos anos.

Em conclusão, pelo indicador de transparência elaborado, destacam-se as performances da agências de Tocantins, dentre os estados, e das instituições responsáveis pela fiscalização da execução das políticas, no âmbito temático. Ao comparar graficamente os indicadores de transparência com indicadores de desmatamento e governança, reforça-se a suposição de que o aumento da transparência impacta na melhoria da governança floresta e, por sua vez, corrobora para aumento da qualidade das políticas, aumentando a probabilidade de sucesso na redução do desmatamento.

Adicionalmente, a baixa implementação de facto da LAI pelos órgãos que responsáveis pela governança florestal encontrada na pesquisa é aderente à suposição de que as barreiras à transparência são mais significativas que os incentivos na região. Contudo, ao comparar os estados utilizando o arcabouço proposto por Michener (2015a), encontram-se sinalizações ambíguas e não há relação aparente entre o nível de transparência e o incentivo político em 2015.

5. Considerações e recomendações

O trabalho buscou avaliar a transparência dos órgãos estaduais responsáveis pela governança florestal na Amazônia, em termos do grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Como a qualidade da governança florestal é conceito que possui a transparência como pressuposto e como a LAI é um dos instrumentos legais mais importantes com objetivo de atribuir transparência à administração pública no Brasil, avaliar seu grau de implementação é avaliar a governança florestal e sua capacidade de formular e implementar políticas de qualidade para a conservação e uso florestal da floresta.

Instituída em 2011, a LAI possui aplicabilidade à administração pública em todos seus três níveis. A pesquisa foi uma iniciativa de avaliação da implementação *de facto* em algumas entidades estaduais na região amazônica.

Para seleção dos principais órgãos estaduais responsáveis pela política florestal, foi proposto um arcabouço institucional formado por instituições responsáveis pela formulação e execução de políticas em ordenamento fundiário e territorial (Zoneamento; Regularização fundiária; e, Áreas protegidas), em monitoramento e controle (Licenciamento, monitoramento, fiscalização e regularização ambiental; Combate a crimes e ilícitos ambientais; e, Combate e prevenção a queimadas não autorizadas e a incêndios florestais) e em atividades produtivas sustentáveis (Desenvolvimento rural sustentável; Manejo florestal; e, Desenvolvimento científico e tecnológico), além daquelas responsáveis pela articulação e coordenação entre as políticas ambientais, bem como das responsáveis pela fiscalização da execução destas políticas. Ao todo, foram identificadas 105 das principais organizações que comporiam o mencionado arcabouço. Destas, 28 seriam responsáveis por mais de um tema.

No que tange à transparência passiva, foram preparados 210 pedidos de acesso à informação, contendo 3 sub-pedidos cada. Os pedidos tiveram como temas (i) formulação, execução e acompanhamento de políticas relacionadas ao desmatamento e (ii) mecanismos de transparência e participação, salvo para os órgãos responsáveis pela fiscalização das políticas.

Os resultado no âmbito da transparência passiva indicam pouca implementação de facto: a 12,38% das entidades não foi possível encaminhar pedidos de acesso à informação, pois os pedidos retornavam ou não havia meio disponível; apenas 15,7% dos pedidos foram respondidos no prazo, com tempo médio de resposta de 11,7 dias e a taxa de precisão de apenas 5%. Cabe o destaque para o estado do Tocantins com desempenho consideravelmente superior aos demais estados. Foi elaborado índice de transparência passiva para aumentar a comparabilidade, que teve média 0,06 entre os órgãos.

Em relação à transparência ativa, avaliou-se 5 das 6 informações cuja divulgação é obrigatória, conforme artigo 8º da LAI, por meio de métricas que consideravam a completude, acessibilidade, processabilidade por máquina e temporalidade (os dois últimos apenas para informações sobre despesas e contratos).

Foi elaborado índice para consolidar as informações analisadas. O valor médio entre as instituições, de 0,42, apesar de parecer performance superior à transparência passiva, é ainda uma média baixa. Além disso, constatou-se que cerca de 19% dos 105 órgãos analisados sequer possuíam site ou o mesmo não funcionava apropriadamente.

Da avaliação, o item com pontuação média mais alta foi "despesas", resultado atribuído à página do governo estadual já dispor, em diversos casos, de informações sobre despesas segregadas por órgão. O segundo e o terceiro indicadores com pontuações médias mais altas foram "Estrutura Organizacional" e "Programas e Ações", que parecem informações de mais fácil elaboração e cuja divulgação não é sensível.

O item "Respostas a Perguntas Frequentes da Sociedade" apresentou a quarta pontuação média, talvez devido à falta de cultura de disponibilização de informações neste formato pelos órgãos. Por fim, "Contratos e Licitações" ficou em último, talvez por conta da sensibilidade do assunto, da maior dificuldade comparativa em disponibilizar todas as informações por contrato ou também ao fato do rigor da metodologia no item.

Em seguida, foi elaborado um indicador de transparência que consistia na média ponderada dos índices estaduais normalizados de transparência passiva e transparência ativa. O Estado com maior índice de transparência foi o Tocantins, seguido de Mato Grosso, Pará, Amazonas, Rondônia, Acre, Roraima, Maranhão e Amapá.

Ao comparar este indicador com variável de desmatamento e de governança, as relações encontradas são ilustram a hipótese teórica de que a transparência tem impacto positivo na governança e impacto positivo no resultado político, expresso na redução do desmatamento.

Estes achados reforçam a importância de engajar os estados na implementação da LAI, não só como estratégia para incremento da transparência *per se* como precondição para uma governança democrática e efetiva, mas também para impactar positivamente na efetividade das políticas. Neste contexto e dada a importância da matéria, é fundamental pensar em estratégias alternativas que possam propiciar o aumento do grau de implementação. A pesquisa pode contribuir com alguns insights.

Atualmente, as barreiras[15] à implementação da LAI na região parecem mais fortes que os incentivos[16]. Além disso, ao aplicar o arcabouço proposto por Michener (2015a), encontram-se sinalizações ambíguas em relação ao incentivo político para implementação nos próximos anos.

Desta forma, se depender da iniciativa autônoma pelos estados, é esperável que o baixo grau de implementação se mantenha no curto prazo na Amazônia. Tal condição aponta para a pertinência de uma atuação mais ativa no Governo Federal disseminando a LAI nos estados. Não só a pauta da transparência é prioridade no âmbito federal, mas

---

[15] Como Tempo de existência da LAI, transparência não está entre as prioridades dos órgãos estaduais; falta de estrutura da burocracia (disponibilidade de pessoal qualificado para fornecimento de informação e atendimento ao público, além de estruturas físicas para organização e manipulação correta de dados, por exemplo); Não se percebe nenhuma ação relevante dos entes fiscalizadores no sentido de cobrar sua implementação; possível pressão das elites econômicas.

[16] Como, por exemplo, a transparência ser uma prioridade do Governo Federal, de forma que sua implementação adequada sinaliza alinhamento político com a União; ser exigência legal; pressão da sociedade civil organizada; potencial de captação de recursos.

também a redução do desmatamento o é e, como visto, o incremento da transparência nas instituições que lidam com a política florestal pode trazer resultados políticos positivos.

No Governo Federal, o órgão mais indicado para patrocinar a implementação da lei nos estados parece ser a Controladoria-Geral da União (CGU), entidade incumbida de monitorar a aplicação da LAI. Atualmente, a CGU é responsável pelo Programa Brasil Transparente[17], programa criado em 2013 e que tem, entre seus objetivos, o auxilio às entidades públicas estaduais e municipais na implementação da LAI, principalmente com a realização de seminários, cursos e treinamentos e cessão de código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e apoio técnico na implantação do sistema.

A participação no programa é voluntária e ocorre por meio de assinatura de termo de adesão. Até julho de 2015, apenas Acre, Rondônia e Tocantins aderiram ao programa[18]. A atuação do órgão parece ainda muito passiva frente às realidades dos estados.

No que tange à transparência passiva, de implementação mais crítica, a pesquisa demonstrou que o fato de utilizar SIC ou plataformas de submissão similar do governo estadual, disponíveis em suas páginas de transparência, aumenta a probabilidade de resposta de forma estatisticamente significativa. Uma atuação mais forte do CGU em direção ao uso da ferramenta poderia ser uma estratégia pertinente e poderia ocorrer no âmbito do próprio Programa Brasil Transparente.

A utilização desta plataforma unificada permite que haja uma única instituição responsável pela gestão de pedidos e respostas, tendo maiores incentivos para patrocinar a implementação da lei, estabelecer mecanismos de acompanhamento e de cobrança e dispor de estrutura física e de pessoal adequada.

Também foi visto que, no âmbito da transparência ativa, a despesa foi o item mais bem avaliado, dado que normalmente era disponibilizado pelo governo estadual, também em sua página de transparência. Talvez a melhoria destas páginas de transparência poderia ser fomentada pelo CGU.

Se os órgãos dispõem em suas páginas de link para a página de transparência do estado e nesta constam todas as informações necessárias, aos poucos a sociedade vai assimilando que a página de transparência estadual é a fonte natural das informações sobre qualquer órgão e, consequentemente, a página vai recebendo maior atenção e importância.

Adicionalmente, mesmo com a taxa média de resposta e completude baixas, quando houve contato direto com órgãos, tanto por meio de telefone para perguntar sobre o site e pela forma de envio de pedido de acesso, quanto pelo teor das poucas respostas, percebeu-se um interesse geral dos agentes públicos e uma grande disposição de ajudar. De forma mais subjetiva, percebeu-se que há boa vontade da estrutura burocrática, mas

---

[17] Informações em http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-, <acesso em 19/10/2015>

[18] Os dados até julho de 2015 estão disponíveis em http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil. Contudo, foi encontrada notícia de que o Mato Grosso aderiu ao programa, disponível em (http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/06/mato-grosso-adere-ao-brasil-transparente-nesta-sexta-feira-26), <acesso em 19/10/2015>.

queesta carece de estrutura e capacitação. A agenda da capacitação seria um dos meios para aumentar a implementação da LAI, contudo, poderia ser fomentada de forma mais proativa pelo CGU.

Outra estratégia possível seria em conjunto com as entidades estaduais responsáveis pela "Fiscalização da execução das políticas", os MPEs e TCEs. Estes órgãos, que, de acordo com a pesquisa, parecem ter incorporado a pauta da transparência, poderiam ser incentivados a atuar cobrando a implementação correta da LAI nos estados, aumentando o incentivo político dos órgãos por receio de sanções destes atores.

Por fim, é importante a realização de mais pesquisas como esta que atuam como auditoria do grau de cumprimento da LAI, como forma de gerar e tornar públicas informações que podem não só subsidiar a atuação dos órgãos fiscalizadores, mas deixar os estados cientes do déficit de implementação, além munir a sociedade para pressionar o setor público em relação à necessidade de aumento do nível de transparência.

6. Bibliografia

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Amazônia desafio brasileiro do século XXI**. São Paulo: Fundação Conrado Wessel, 2008.

ALBAGLI, S. Amazônia: fronteira geopolítica da biodiversidade. **Revista Parcerias Estratégicas do MCT**, Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia, n.12, p.6-19, set., 2001.

ALIANZA CÍVICA. **El derecho de acceso a la información en México: un diagnostico de la sociedad**. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

ARTIGO 19. **O Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo: Artigo 19, 2015.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R. Deforestation slowdown in the Legal Amazon: prices or policies. **Climate Policy Initiative Working Paper**, 2012.

BARRAGÁN, D., **Transparencia y acceso a la información pública en Ecuador. Retos y análisis 5 años después de promulgada la LOTAIP**. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental - Coalición Acceso: Quito, 2009.

BARROS, A. T. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política. **Sociologias**, Porto Alegre, v.17, n.39, p.338-368, Aug., 2015.

BECKER, B. K. Amazônia: desenvolvimento e soberania. In: **Brasil: O Estado de uma nação**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA. p.199-250, 2005.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking de los ayuntamientos de la región sur de Brasil: una evaluación basada en los criterios establecidos en la ley de acceso a la información. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n.3, p.761-792, Jun., 2015.

BLASER, J.; SARRE, A. **Forest law compliance and governance in tropical countries: A region-by-region assessment of the status of forest law compliance and governance in the tropics, and recommendations for improvement**. International Tropical Timber Organization, 2010.

BNDES. **Amazônia em debate: oportunidades, desafios e soluções**. Rio de Janeiro: BNDES. 2010.

BOUCHER, D.; ELIAS, P.; FAIRES, J.; SMITH, S. **Deforestation success stories: Tropical nations where forest protection and reforestation policies have worked**. Cambridge, MA: Union of Concerned Scientists, v.8, 2014.

CANADELL, J. G.; RAUPACH, M. R. Managing forests for climate change mitigation. **Science**, v.320, n.5882, p.1456-1457, 2008.

CARLO, S. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade.** Tese (Doutorado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

CAVALCANTI, J.; DAMASCENO, L.; SOUZA NETO, M. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspect. ciênc. inf.** Belo Horizonte, v.18, n.4, p.112-126, Dec., 2013

CBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity). **Forest Biodiversity—Earth's Living Treasure**. Montreal, 2011.

CONTRERAS-HERMOSILLA, A.; GREGERSEN, H.; WHITE, A. **Forest governance in countries with federal systems of government: lessons and implications for decentralization**. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia, 2008.

CORONEL, S. Measuring Openness: A survey of transparency ratings and the prospects for a global index. **Retrieved November**, v.19, p.2012.

EDENHOFER, O. et al. Climate change 2014: mitigation of climate change. In: **Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**, p.511-597, 2014.

ELKINS, T. **Local Authorities and the Voluntary and Community Sector: Investigating funding and engagement**. Compact Voice, 2012.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). **Global forest resources assessment 2010: Main report**. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. **Acta Amazônica**, v.36, n.3, p.395-400, 2006.

FLORINI, A. Introduction: the Battle Over Transparency. In: **The Right to Know: Transparency for an Open World**, New York: Columbia University Press, 2007.

FRANKE, I. L., **Governança e gestão florestal no Acre: instituições e atores em busca do Desenvolvimento Sustentável.** Tese (Doutorado). Centro de Desenvolvimento Sustentável.Universidade de Brasília, Brasília, 2012. 264 p., il.

FURRIELA, R. B. A lei brasileira sobre o Acesso à Informação Ambiental como ferramenta para a Gestão democrática do Meio Ambiente. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v.3, n.1, p.283-290, 2004.

GALE, F. Tasmania's Tamar Valley Pulp Mill: A Comparison of Planning Processes Using a Good Environmental Governance Framework. **The Australian Journal of Public Administration**, 67 (3), 261–82., 2008.

GIZ. **Oportunidades de Apoio a Atividades Produtivas Sustentáveis na Amazônia - Subsídios para debate**. 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Plano estadual de prevenção e controle do desmatamento do Acre – PPCD/AC / Governo do Estado do Acre**. - Rio Branco: SEMA Acre, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento no Amazonas PPCD - Am 2012 – 2015/Manaus**, Amazonas. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SDS, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Amapá – PPCDAP.** 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Estado do Maranhão**. 2011.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Mato Grosso PPCDQ/MT**. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará PPCAD – PA**. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Plano de Prevenção, Controle e Alternativas Sustentáveis ao Desmatamento em Rondônia. 2009 – 2015.** 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA. **Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas em Roraima– PPCDQ/RR.** 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado do Tocantins.** 2009.

GROOT, R. S. D.; WILSON, M. A.; BOUMANS, R. M. J. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. **Ecological economics**, v.41, n.3, p.393-408, 2002.

GUPTA, A. Transparency under scrutiny: Information disclosure in global environmental governance. **Global Environmental Politics**, v.8, n.2, p.1-7, 2008.

HAM, P. Transnational Governance and Democratic Legitimacy: A Conceptual Overview, In: **The Hague Institute for Global Justice and Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", Special Report on Transnational Governance and Democratic Legitimacy.** pp.5-22, Jul., 2014.

HAZELL, R.; WORTHY, B. Assessing the performance of freedom of information. **Government Information Quarterly**, v.27, n.4, p.352-359, 2010.

IMAZON, **Análise da evolução das emissões de GEE no Brasil (1990-2012).** São Paulo: Observatório do Clima, 2014.

ISLAM, R. Does more transparency go along with better governance?. **Economics & Politics**, v.18, n.2, p.121-167, 2006.

LANGLEY, P. Transparency in the making of global environmental governance. **Global Society**, v.15, n.1, p.73-92, 2001.

LARSON, A.M.; PETKOVA, E. An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities. **Forests**, 2, 86-111, 2011.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, v.2, n.35, 2011.

LI, W.; LI, D. Environmental information transparency and implications for green growth in China. **Public Administration and Development**, v.32, n.3, p.324-334, 2012.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. **International political science review**, v.31, n.3, p.301-322, 2010.

MAIA, H.; HARGRAVE, J.; GÓMEZ, J. J.; RÖPER, M. **Avaliação do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal**. Rio de Janeiro: GIZ, IPEA e CEPAL, 2011.

MCLAUGHLIN, M. W. Learning from experience: Lessons from policy implementation. **Educational evaluation and policy analysis**, v.9, n.2, p.171-178, 1987.

MICHENER, G., Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. Latin American Politics and Society, 57, p.77–99, 2015a.

MICHENER, G., How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. **Governance,** 28, p.77–94, 2015b.

MICHENER, G.; BERSCH, K., Identifying transparency, **Information Polity**, v.18 n.3, p.233-242, Jul., 2013.

MICHENER, G., MONCAU, L. F. M., e VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência. Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**. Plano de Ação para prevenção e controle do des- matamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3a fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta**. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**. Plano de Ação para prevenção e controle do des- matamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2004.

MITCHELL, R. B. Sources of transparency: information systems in international regimes. **International Studies Quarterly**, p.109-130, 1998.

MONTEIRO, V.; TRANCOSO, R. Monitoramento de ações governamentais de combate ao desmatamento por intermédio de ferramentas gerenciais e satelitais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Número 5, p. 130-141, jan. – jun., 2013.

NEPSTAD, D.; MCGRATH, D.; MOUTINHO, P.; PACHECO, P.; DIAZ, M. V.; SOARES FILHO, B. **Desmatamento na Amazônia: indo além da emergência crônica.** Manaus: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM, 2004.

OLIVEIRA, A. G.; PISA; B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública,** Rio de Janeiro ,49(5), p.1263-1290, set./out., 2015.

POPOVIC, N. A. F. The Right to Participate in Decisions That Affect the Environment. **Pace Environmental Law Review**, v. 10, p. 683 at 695, 2013.

PROFOR e FAO, **Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance**, 2011.

SALGUERO. F. **Transparencia y Acesso a la Información: Monitoreo Ciudadano a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental**. 2005.

SANTOS, A. S. R. dos. Direito à informação na esfera ambiental. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 16, n. 10, p. 729, out. 2000.

SANTOS, M. R. R.; RANIERI, V. E. L. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. **Ambiente e Sociedade**. São Paulo, v. 16, n. 4. p. 43-62, 2013.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. **Lei de acesso à informação na Câmara dos Deputados: um ano de funcionamento do serviço de informação ao cidadão**. 2014.

SOHN, L. B. Stockholm Declaration on the Human Environment, The. **Harv. Int'l. LJ**, v.14, p.423, 1973.

SOUZA, G. K. A. A importância do Princípio da Informação: a necessidade de consciência social acerca dos problemas ambientais para maior proteção ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre, 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE, Glass Half Full: The Knight Open Government **Survey 2011**, 2011.

TONI, F. **Gestão Florestal na Amazônia Brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista**. CIFOR, IDRC, 2006.

VALDIVIESO, L.; SUÁREZ. S.; BARRAGÁN. D., **Gobernanza ambiental: una evaluación del Principio 10 en el Ecuador**. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2013.

VERÍSSIMO, A.; ROLLA, A.; VEDOVETO, M.; FUTADA, S. M. **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios.** Belém/São Paulo: Imazon e ISA, 2011.

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D**. Towards transparency in finance and governance**. The World Bank Draft, 1999.

WEHNER, J.; DE RENZIO, P. Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. **World Development**, v.41, p.96-108, 2013.

WRI, **Assessing Forest Governance - The Governance of Forests Initiative Indicator Framework**, 2013.

WUNDER, S.; BORNER, J.; TITO, M. R.; PEREIRA, L. S. Pagamentos por serviços ambien- tais: perspectivas para a Amazônia Legal. **Estudos Series**. Brasil: n.10, Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2008.

ZHANG, L.; MOL, A. P.; HE, G.; LU, Y. An implementation assessment of China's environmental information disclosure decree. **Journal of Environmental Sciences**, 22(10), p.1649-1656, 2010.

7. Anexos

ANEXO I - Modelos de pedidos de acesso a informação para TCE e MPE

TCE

Modelo pedido II: Pedido de acesso a informações, xx.08.2015

Título do e-mail ou formulário (se disponível): "Nome do requerente (Inciso I, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Conteúdo do e-mail ou formulário (se disponível):

Número de documento de identificação válido (Inciso II, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): CPF 119.473.897-42

Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida (Inciso III, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012):

Prezados,

Sou estudante do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De modo a subsidiar pesquisa no âmbito do mencionado mestrado e com base no disposto na lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), solicito aos senhores acesso às seguintes informações:

- Documentos que comprovem a realização das principais ações executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014 relacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e / ou patrimonial do Governo Estadual na sua atuação relacionada às políticas para redução do desmatamento, considerando os três seguintes eixos temáticos: 1- Ordenamento fundiário e territorial; 2- Monitoramento e controle do desmatamento; e, 3- Fomento às atividades produtivas sustentáveis;
- Documentos financeiros que comprovem a execução orçamentária das principais ações conduzidas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014 (incluindo pagamento do pessoal responsável por estas ações) relacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e / ou patrimonial do Governo Estadual na sua atuação relacionada às políticas para redução do desmatamento, considerando os três seguintes eixos temáticos: 1- Ordenamento fundiário e territorial; 2- Monitoramento e controle do desmatamento; e, 3- Fomento às atividades produtivas sustentáveis;

- Documentos que demonstrem a existência de pessoal no corpo funcional do [nome da organização] dedicado e / ou parcialmente dedicado à fiscalização do Governo Estadual no âmbito das políticas ambientais.

Desde já agradeço,

Cordiais saudações,

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (Inciso IV, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): eduardoborges.pesquisa.fgv@gmail.com"

Modelo pedido II

Título do e-mail ou formulário (se disponível): Pedido de acesso a informações, xx.08.2015

Conteúdo do e-mail ou formulário (se disponível):

"Nome do requerente (Inciso I, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Número de documento de identificação válido (Inciso II, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): CPF 119.473.897-42

Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida (Inciso III, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012):

Prezados,

Sou estudante do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De modo a subsidiar pesquisa no âmbito do mencionado mestrado e com base no disposto na lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), solicito aos senhores acesso às seguintes informações:

- Documentos que comprovem a realização das principais ações relacionadas a transparência e participação social executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;
- Documentos financeiros que comprovem a execução orçamentária das principais ações relacionadas a transparência e participação social executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;

- Documentos que comprovem a realização de audiências e consultas públicas executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014 referentes a ações de fiscalização do Governo Estadual no âmbito das políticas ambientais.

Desde já agradeço,

Cordiais saudações,

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (Inciso IV, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): eduardoborges.pesquisa.fgv@gmail.com"

MPE

Modelo pedido I

Título do e-mail ou formulário (se disponível): Pedido de acesso a informações, xx.08.2015

Conteúdo do e-mail ou formulário (se disponível):

"Nome do requerente (Inciso I, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Número de documento de identificação válido (Inciso II, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): CPF 119.473.897-42

Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida (Inciso III, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012):

Prezados,

Sou estudante do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De modo a subsidiar pesquisa no âmbito do mencionado mestrado e com base no disposto na lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), solicito aos senhores acesso às seguintes informações:

- Documentos que comprovem a realização das principais ações executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014 relacionadas a fiscalização e controle das políticas estaduais para redução do desmatamento, considerado os três seguintes eixos temáticos: 1- Ordenamento fundiário e

territorial; 2- Monitoramento e controle do desmatamento; e, 3- Fomento às atividades produtivas sustentáveis;

- Documentos financeiros que comprovem a execução orçamentária das principais ações executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014 (incluindo pagamento do pessoal responsável por estas ações) relacionadas a fiscalização e controle das políticas estaduais para redução do desmatamento, considerado os três seguintes eixos temáticos: 1- Ordenamento fundiário e territorial; 2- Monitoramento e controle do desmatamento; e, 3- Fomento às atividades produtivas sustentáveis;
- Documentos que demonstrem a existência de pessoal no corpo funcional do [nome da organização] dedicado e / ou parcialmente dedicado a fiscalização e controle de políticas ambientais.

Desde já agradeço,

Cordiais saudações,

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (Inciso IV, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): eduardoborges.pesquisa.fgv@gmail.com"

Modelo pedido II

Título do e-mail ou formulário (se disponível): Pedido de acesso a informações, xx.08.2015

Conteúdo do e-mail ou formulário (se disponível):

"Nome do requerente (Inciso I, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Número de documento de identificação válido (Inciso II, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): CPF 119.473.897-42

Especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida (Inciso III, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012):

Prezados,

Sou estudante do Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De modo a subsidiar pesquisa no âmbito do mencionado mestrado e com base no disposto na lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), solicito aos senhores acesso às seguintes informações:

- Documentos que comprovem a realização das principais ações relacionadas a transparência e participação social executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;
- Documentos financeiros que comprovem a execução orçamentária das principais ações relacionadas a transparência e participação social executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014;
- Documentos que comprovem a realização de audiências e consultas públicas executadas pelo [nome da organização] no período de 01.01.2013 a 31.12.2014 referentes a fiscalização e controle de políticas estaduais para redução do desmatamento.

Desde já agradeço,

Cordiais saudações,

Eduardo Bizzo de Pinho Borges

Endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida (Inciso IV, Art. 12. do Decreto Nº 7.724/2012): eduardoborges.pesquisa.fgv@gmail.com"