

TRANSPARÊNCIA
E DIREITOS HUMANOS

Volume 2

ACESSO A INFORMAÇÕES
SOBRE O PLANO DE AÇÃO PARA
A PREVENÇÃO E CONTROLE DO
DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA
LEGAL – PPCDAm

ARTIGO 19

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO

ARTIGO 19 - Defendendo
a Liberdade de Expressão e Informação

CO-REALIZAÇÃO

ISA - Instituto Socioambiental

PESQUISA

Anna Beatriz Freitas Lazo
Antonio Oviedo
Débora Lima
Julia Rocha
Yumna Ghani

TEXTO

Antonio Oviedo
Débora Lima
Julia Rocha

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

Joara Marchezini
Júlia Rocha
Antonio Oviedo

REVISÃO DE CONTEÚDO

Ana Gabriela Ferreira
Laura Valente
Yumna Ghani

SUPERVISÃO

Ana Gabriela Ferreira
Denise Dourado Dora

PROJETO GRÁFICO

Mariana Coan
Daniella Domingues



**Instituto
Socioambiental**

Esta publicação conta com
o apoio da Fundação Ford
e Open Society Foundations,
a quem agradecemos
a confiança e parceria.

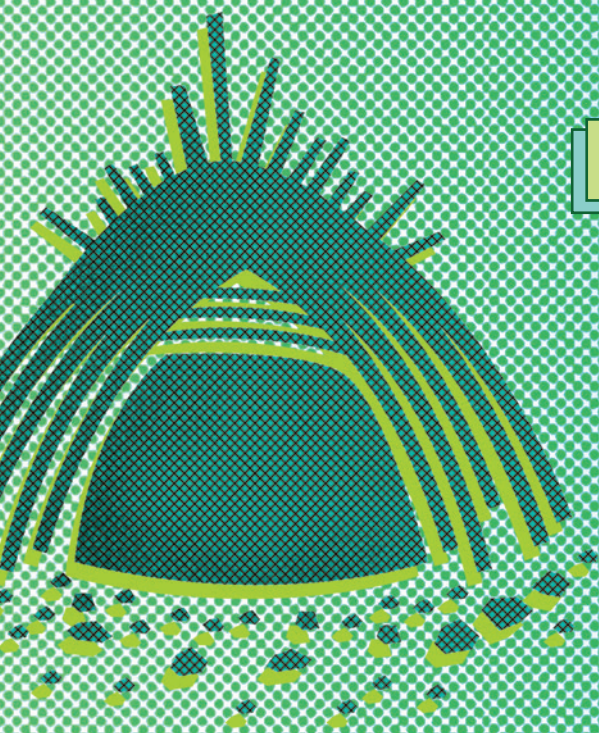


Licença Creative Commons

SUMÁRIO

4	Introdução
10	Metodologia
12	ANÁLISE DOS PEDIDOS POR AMPLITUDE DO ACESSO CONCEDIDO
	ANÁLISE DA QUALIDADE DA RESPOSTA
13	CLASSIFICAÇÃO POR TAGS
14	ANÁLISE DOS PEDIDOS
21	AVALIAÇÃO DO GRAU DE EFETIVIDADE DO PPCDAM EM SUA QUARTA FASE (2016 A 2020)
28	Considerações finais
29	QUANTO À DIFICULDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO
31	QUANTO ÀS INFORMAÇÕES COLETADAS

INTRODUÇÃO



.....

O direito a um meio ambiente saudável, equilibrado e de uso comum do público está previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225. O referido artigo também imputa ao poder público e à coletividade a responsabilidade de proteger a integridade de tudo aquilo que se compreende como o conjunto de ecossistemas e recursos de nosso país.

Acordos e tratados internacionais, dos quais o Brasil faz parte ou é signatário, também ressaltam o direito ao meio ambiente saudável como um direito humano. O primeiro deles é a Convenção da ONU sobre o Meio Ambiente de 1972, em Estocolmo, que reconheceu a necessidade de se “defender e melhorar” o meio ambiente, chamando atenção para as consequências ambientais das ações humanas.

Vinte anos depois, durante a “Cúpula da Terra” ou Rio 92 (como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro), foi adotada a Agenda 21 – um programa detalhado que lançou luz à necessidade de implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Ainda, ao final da conferência, foi elaborado um documento com 27 princípios a serem seguidos pelos países presentes.

Desse documento, destaca-se o Princípio 10, que “assegura que todas as pessoas – particularmente aquelas em situação de vulnerabilidade – tenham acesso a informação oportuna e confiável, possam participar de maneira significativa nas decisões que afetem suas vidas e tenham acesso à justiça em temas ambientais (...)”¹. Mais de 20 anos depois, a partir deste princípio, elaborou-se o Acordo de Escazú, que foi adotado pelos países da América Latina e Caribe em março de 2018. Esse acordo sobre acesso à informação, participação e acesso à justiça em questões ambientais, assinado em 2018 pelo Brasil, também estabelece mecanismos para a proteção de defensores ambientais. Em novembro de 2020, ocorreu a décima primeira ratificação pelo México, o que tornou possível a entrada em vigor do acordo na região.

Finalmente, o Brasil também é parte do Acordo de Paris, celebrado por outros 194 países, e que trata exclusivamente dos esforços a serem tomados a fim de se mitigar os efeitos das mudanças climáticas no planeta. O acordo determina que os países invistam

recursos públicos em políticas que respeitem as metas de diminuição de emissão de gases estufa – o que se relaciona com preservação da cobertura florestal e dos recursos naturais. Sobretudo, o Acordo de Paris se destaca por estabelecer que, em sua implementação, deve estar garantida a promoção dos direitos humanos, o que inclui o direito de acesso à informação pública, preconizado pela própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu Artigo 19.

O direito a um meio ambiente saudável e o direito de acessar informações ambientais estão profundamente conectados. A circulação de informações públicas permite o acompanhamento desses compromissos internacionais e também o monitoramento e a participação nas decisões sobre o meio ambiente, considerando seu caráter coletivo. Para que um cidadão ou cidadã consiga tomar decisões ambientalmente conscientes, participar ativamente da construção de políticas públicas ambientais e denunciar eventuais abusos neste campo é necessário que ele/ela consiga acessar amplamente informações públicas. Assim, é nítido como o acesso à informação pode ser visto como uma ferramenta para acessar outros direitos humanos – no caso, o direito a um meio ambiente saudável.

A efetivação da conservação ambiental, portanto, depende da capacidade do poder público de produzir e disseminar informações referentes à integridade e à situação dos ecossistemas do país em todos seus níveis – federal, estadual e municipal. Isso inclui não apenas boletins informativos e conteúdos de natureza acadêmica, mas também dados úteis que possam ser utilizados para fins de articulação social e política e controle social.

Entretanto, atualmente no Brasil existe um desmonte dos órgãos e políticas de controle ambientais e um discurso de descredibilização das instituições produtoras de dados e informações. Em meio a um cenário internacional anti-científico de negação das mudanças climáticas, em 2019 foram registrados ataques diretos do governo federal ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), principal órgão de monitoramento do desmatamento no Brasil, que culminou na demissão do então diretor Ricardo Galvão em agosto do mesmo ano e, posteriormente, na demissão de Lubia Vinhas, coordenadora-geral de Observação da Terra do INPE, departamento responsável pelos sistemas Prodes e Deter², em julho de 2020.

Os ataques iniciaram após a publicação de dados que confirmavam o avanço do desmatamento nos meses de junho e julho de 2019, e foram feitos através de declarações à imprensa e nas redes sociais por diversos quadros do executivo federal. Segundo estes quadros, os dados seriam informações mentirosas e distorcidas. O episódio chegou, inclusive, a alimentar a possibilidade de que os dados fossem submetidos ao escrutínio do governo antes de serem publicados, o que fere a autonomia do próprio INPE e promove, ao final, censura.

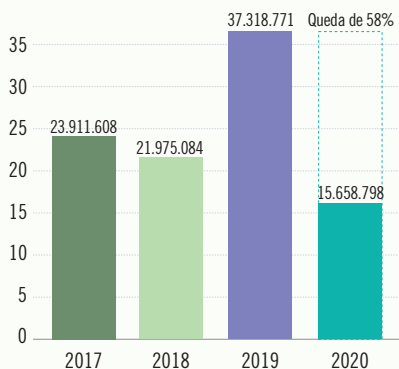
O desmonte dos órgãos e políticas de controle ambientais está refletido na redução de verbas destinadas a órgãos como o ICMBio e Funai e no esvaziamento de pautas importantes através da transferência de competências do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)³.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)⁴, a principal ação de enfrentamento ao desmatamento na região, tem como objetivo reduzir a perda de cobertura vegetal e alcançar o desenvolvimento sustentável na região da Amazônia Legal. Criado em 2004, o plano possui 4 fases quadrienais e se encontra, no momento, em sua 4ª fase de implementação (de 2016 a 2020). As fases 1 e 2 do plano, por exemplo, foram responsáveis por alterações significativas no quadro institucional da política ambiental no Brasil que contribuíram para a redução do desmatamento – por exemplo, criação do Serviço Florestal Brasileiro-SFB, em 2006, e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, em 2007.

Para as atividades de fiscalização e proteção de unidades de conservação, o desmonte do orçamento é evidente. Em 2020, o orçamento liquidado do ICMBio para a ação de fiscalização ambiental e proteção de unidades de conservação (ação 214P) reduziu em 58% quando comparado com o ano anterior. No Ibama, o orçamento liquidado para a ação de controle e fiscalização ambiental (ação 214N) reduziu em 71% no mesmo período.

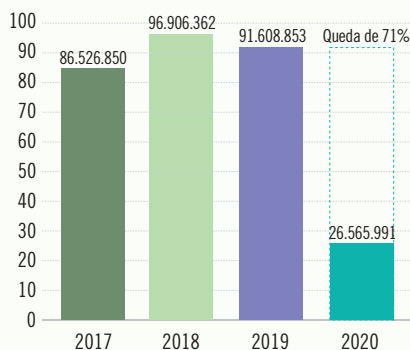
ORÇAMENTO LIQUIDADO DA AÇÃO 214P DO ICMBIO (EM MILHÕES)

214P – Fiscalização ambiental e proteção em unidades de conservação federais



ORÇAMENTO LIQUIDADO DA AÇÃO 214N DO IBAMA (EM MILHÕES)

214N – Controle e fiscalização ambiental



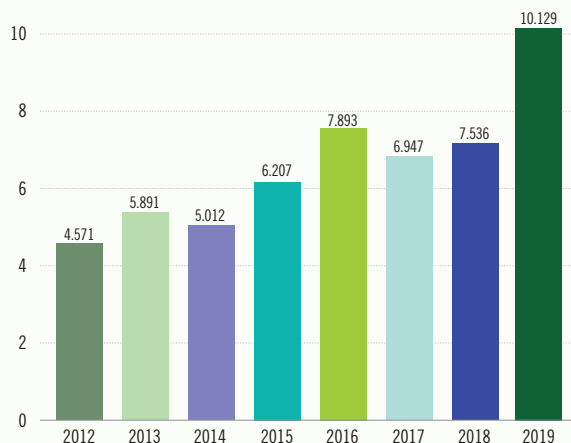
Considerando o valor liquidado no exercício, entre 2017 e 2020. Fonte: Portal do Orçamento. Dados de 2020 atualizados em 30/10.

Ainda, os mecanismos de participação e controle nas políticas ambientais foram limitados com a redução da participação da sociedade civil em espaços como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Órgãos como a Comissão Executiva para o Controle do Desmatamento Illegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), o Comitê Nacional de Zonas Úmidas (CNZU) e Fundo Clima também sofreram interferências e alterações em seu funcionamento no ano de 2019.

Como veremos a seguir, a terceira fase do PPCDAm, iniciada em 2012, é marcada pela significativa redução dos esforços da União, pela descontinuidade das políticas de combate ao desmatamento e pelo baixo grau de sua efetividade, fazendo com que as taxas anuais de desmatamento voltassem a aumentar de forma significativa. Após o registro do menor nível de desmatamento em 2012, de 4.571 km², a taxa anual de desmatamento voltou a apresentar aumentos significativos. O gráfico a seguir mostra as taxas de desmatamento para o período de 2012 a 2019:

DESMATAMENTO REGISTRADO NA AMAZÔNIA LEGAL

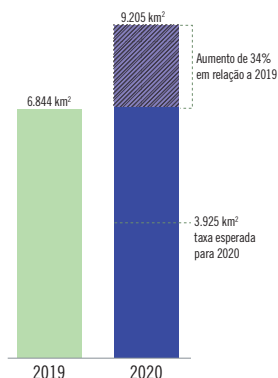
Em mil quilômetros quadrados (km²) por ano, entre 2012 e 2019



Fonte: PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)

AVANÇO NO DESMATAMENTO

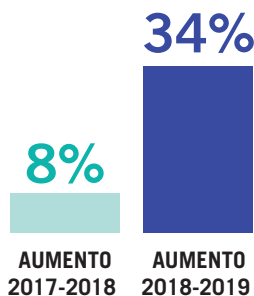
(2019/2020)



Fonte: DETER (INPE)



Dados do sistema Deter (INPE) indicam que foram desmatados, entre agosto de 2019 e julho de 2020, duas vezes e meia a taxa de desmatamento prevista na Política Nacional sobre Mudanças do Clima para 2020. Às vésperas do prazo para o alcance da meta, o Brasil se distanciou de seu cumprimento, evidenciando o retrocesso no combate ao desmatamento ao alcançar o maior número da série histórica até então. De 2017 a 2018, o aumento registrado no desmatamento foi de 8%. Já de 2018 a 2019, a taxa de aumento foi de 34%. Isso evidencia impactos da mudança de gestão sobre o desmatamento na área.



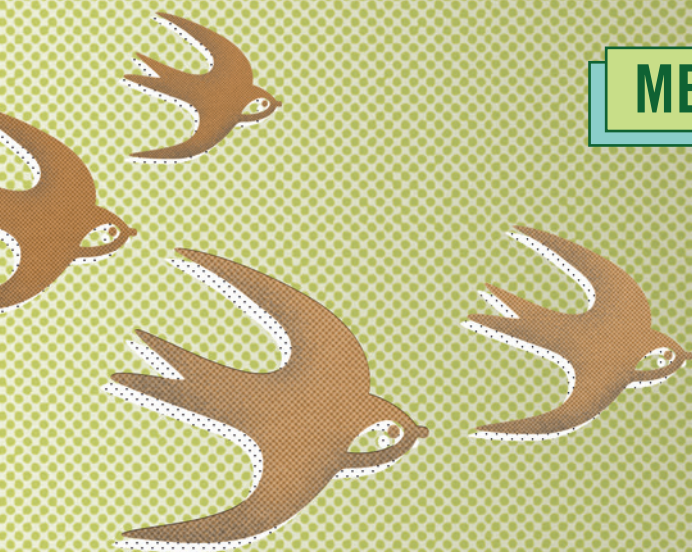
É nesse contexto que a análise contida no presente relatório se faz tão importante. Movimentos como o negacionismo das mudanças climáticas e o desmonte de entidades responsáveis pela conservação ambiental demandam que a sociedade possa avaliar o impacto dessas ações sobre as políticas de preservação ambiental. Para tal, a produção, divulgação e circulação de dados adquirem mais relevância para a garantia da democracia ambiental e elaboração dessas e de outras avaliações.

Assim, o objetivo do relatório foi analisar dois quadros distintos. Primeiramente, como as informações ambientais, principalmente aquelas referentes ao andamento do PPCDAm estão sendo compartilhadas através de mecanismos de transparência passiva – envio de solicitação de informação via lei de acesso à informação. Em segundo momento, o documento analisa o que as informações coletadas indicam sobre o andamento do PPCDAm, que será encerrado ao final de 2020, e finalmente serão apresentadas algumas conclusões e sugestões.

NOTAS

- 1 Para mais informações, acessar: <cepal.org/pt-br/infografias/o-principio-10-os-objetivos-desenvolvimento-sustentavel>.
- 2 O sistema Prodes, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), registra as taxas anuais de desmatamento seguindo um calendário próprio, que vai de agosto do ano anterior a julho do ano corrente. O sistema realiza o monitoramento por satélite do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal. Os dados são publicados anualmente e representam o dado oficial sobre o desmatamento da região. O INPE também utiliza um sistema de alerta mensal do desmatamento, chamado Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter), que tem a finalidade de apoiar as atividades de fiscalização dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Os dados do Deter oferecem alertas diários de desmatamento e degradação florestal entre os períodos de divulgação dos dados Prodes. Os dados do Deter indicam onde os desmatamentos estão ocorrendo, sua intensidade e qualificação quanto às suas causas (desmatamento corte raso, degradação florestal, corte seletivo, mineração e queimadas).
- 3 Em janeiro de 2019, o MMA perdeu sua atribuição no combate às queimadas e à desertificação. O departamento de educação ambiental também foi extinto. Desapareceram ainda os temas de responsabilidade socioambiental, produção e consumo sustentáveis, gestão territorial e produção de comunidades indígenas e tradicionais. A competência sobre políticas de recursos hídricos, incluindo a Agência Nacional das Águas (ANA), foi transferida para o Ministério de Desenvolvimento Regional. O Serviço Florestal Brasileiro e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi transferido para o MAPA. A política de clima praticamente sumiu do MMA, restando menções esparsas nas atribuições dos ministérios da Agricultura, Economia e Comunicação, Ciência e Tecnologia. Em setembro de 2020, novas medidas foram implementadas na estrutura do MMA, que aumentou a concentração de poder na pasta, criando instâncias que assumem atribuições do ICMBio, bem como remanejou cargos entre MMA e Ministério da Economia. Os remanejamentos envolvem permuta entre cargos exclusivos de servidores efetivos e cargos que também podem ser ocupados por quem vem de fora do serviço público, permitindo um maior aparelhamento de indicados sem nenhuma experiência na área ambiental. Em outubro de 2020, foi criado um Grupo de Trabalho para avaliar a fusão da ICMBio com o IBAMA. A associação dos servidores da área ambiental federal, a Ascema Nacional, denunciou o fato do colegiado ser composto por policiais militares e indicados políticos ligados à bancada ruralista sem conhecimento da temática ambiental e que tais ações enfraquecem e deslegitimam os órgãos de Meio Ambiente.
- 4 Para mais informações sobre o programa, acesse: <<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>>.

METODOLOGIA



.....

Para iniciar a análise é necessário explicar em quais bases ela opera e quais são seus componentes – a começar pelo que é transparência passiva. O Governo Federal define como transparência passiva “a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica”¹. Quando se busca uma informação nos canais da internet ou em outros tipos de consulta e esta não se encontra já sistematizada e disponibilizada, podemos realizar um pedido de informação. Essa solicitação pode ser feita via sistema eletrônico de informação, os chamados e-SICs, ou via pedido físico/presencial no órgão, a qualquer sujeito vinculado pela Lei de Acesso à Informação.

Para essa pesquisa, foram enviados 226 pedidos de informação via e-SIC federal entre os dias 18 de setembro de 2019 e 6 novembro de 2019 para os órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e envolvidos na implementação dos planos de redução do desmatamento no Brasil. Foram solicitadas informações relacionadas a índices de desmatamento, metas de redução de desmatamento, o andamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), além de manutenção e orçamento de uma série de programas desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre outros temas.

Para a metodologia descrita abaixo, considerou-se apenas a resposta inicial do órgão ao pedido de informação – ou seja, a primeira resposta, antes da interposição de recursos² que foram necessários para parte dos casos. Optou-se por seguir com essa orientação para ter a mesma base de análise quantitativa, pois não foi utilizado recurso para todos os pedidos de informação. Cabe mencionar que os recursos foram registrados para os casos em que as respostas foram consideradas insatisfatórias, o que foi feito até obter-se a informação completa requisitada, alcançando diferentes instâncias recursais. Eles integraram a análise de maneira mais geral, na descrição dos casos.

Dentro da metodologia, existem dois grandes grupos de classificação para análise dos pedidos de informação recebidos, expostos a seguir:

ANÁLISE DOS PEDIDOS POR AMPLITUDE DO ACESSO CONCEDIDO

Essa primeira categorização, feita para todos os casos, levou em conta a amplitude do acesso à informação que a resposta garantiu. Neste item, são possíveis 5 classificações.

ACESSO INTEGRAL A informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa;

ACESSO PARCIAL Os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir ou a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação. Nas ocasiões em que o órgão tenha oferecido um grande volume de informações, mas sem orientações de como encontrar o que foi especificamente solicitado, também se considerou a resposta como parcial. Caso a autoridade responsável tenha indicado a base legal pertinente para deixar de fornecer uma parte da informação requisitada, o acesso parcial é considerado como uma resposta satisfatória;

AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO O órgão alega que não possui a informação ou a resposta não contém a informação que foi solicitada. Caso haja uma base legal pertinente para a justificativa, a resposta é considerada satisfatória;

ACESSO NEGADO O órgão nega expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo. Se a justificativa corresponder às exceções ao acesso trazidas pela LAI, a resposta será classificada como satisfatória;

SEM RESPOSTA O órgão não respondeu ao pedido de informação.

ANÁLISE DA QUALIDADE DA RESPOSTA

Para a análise da qualidade da resposta recebida, considerou-se com mais afinco o conteúdo e os procedimentos da lei de acesso à informação cumpridos pelo órgão demandado. Nessa etapa o que se analisou foi o cumprimento da Lei de Acesso à Informação aplicada ao tema.

SATISFATÓRIA A resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Por outro lado, também é satisfatória quando o responsável pela informação classificada como acesso parcial, acesso negado ou informação ausente apontar uma base legal apropriada³ para deixar de fornecer a informação requisitada;

INCOMPLETA Na resposta recebida faltam dados ou os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir; outra possibilidade é quando a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, incluindo o formato solicitado para a resposta, sem que o órgão tenha apresentado uma justificativa legal para deixar de fornecer a informação;

FUNDAMENTAÇÃO INADEQUADA O motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada ou seu conteúdo é errôneo. Exemplos frequentes de fundamentação inadequada no monitoramento foram respostas que apenas indicavam os portais de transparência, mas não onde os dados requisitados poderiam ser encontrados dentro deles;

NÃO CORRESPONDENTE À SOLICITAÇÃO No conteúdo da resposta oferecida pelo órgão não é possível encontrar o que foi solicitado, de modo que a resposta não é coerente com a pergunta.

CLASSIFICAÇÃO POR TAGS

Além das duas grandes categorias, a metodologia contou com o uso de *tags*. Denominaram-se *tags* alguns elementos qualificadores elaborados para complementar a análise nas respostas obtidas, visando proporcionar uma maior especificidade e abarcar outros aspectos do caso. Devido à complexidade de algumas respostas, como por exemplo respostas diferentes para cada item da pergunta, os pedidos de informação podem ter mais de uma *tag*. Por essa razão, na análise quantitativa das *tags*, a soma dos casos correspondentes a todas elas é maior do que o universo de casos analisados. Existem 7 *tags* possíveis:

TRABALHO ADICIONAL Foram marcadas com a *tag* “trabalho adicional” as respostas que tiveram como justificativa para a negativa ou restrição do acesso à informação a necessidade de trabalho adicional para a elaboração da resposta. Em alguns casos, a alegação de trabalho adicional foi encarada como justificativa pertinente à restrição, mas em outros julgou-se como uma fundamentação inadequada.

PEDIDO TRANSFERIDO Receberam essa *tag* as respostas oferecidas aos pedidos que foram reencaminhados de um órgão para outro ou para os casos em que foi sugerida a realização de um novo pedido para um outro órgão. Buscou-se registrar, dessa forma, quantos pedidos foram respondidos pelo órgão inicial e/ou a frequência de casos em que essa transferência foi sugerida.

CARECE DE ORIENTAÇÃO Nos casos em que foi enviado um grande volume de informações, como um arquivo de muitas páginas, e sem orientação do órgão para encontrar a informação, a resposta foi marcada com essa *tag*. Também a receberam as respostas oferecidas através de link de sistema de informação online sem que o órgão explicasse seu uso.

POUCO ESPECÍFICA A *tag* foi atribuída aos casos em que foram solicitadas informações discriminadas por algum atributo (ano, local, espécie, etc), mas o recebido foi um conjunto total dos dados sem detalhamento. Também foi utilizada essa *tag* para os casos em que a informação foi solicitada em formato específico ou através de um meio específico, porém isso não foi atendido.

ADEQUADA Essa *tag* foi atribuída às respostas completas, informadas de maneira objetiva.

DADOS MANIPULÁVEIS Foi atribuída aos casos em que, como resposta, foi enviado um banco de dados passíveis de manipulação, estivessem em formato aberto⁴ ou não.

FÁCIL ACESSO Essa *tag* foi utilizada para as respostas cujas informações já estavam sistematizadas em transparência ativa e houve orientação para acesso quando necessário.

NOTAS

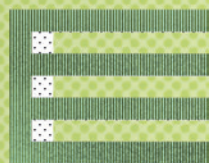
1 Definição disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspetos-gerais-da-lei#11>>.

2 De acordo com o art. 15 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação): “Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência”.

3 Entende-se por base legal apropriada apenas as exceções previstas na LAI, quais sejam: os dados pessoais (Art. 31) e as informações classificadas por autoridades como sigilosas conforme determinados parâmetros previstos em lei (Art. 23). Outras justificativas podem embasar a negativa de informação quando, legitimamente, causarem algum dano a procedimento administrativo em curso (Art. 7º, § 3º, LAI) ou demandar trabalho excessivo para o processamento da informação (Art. 13, Decreto 7.724/2012).

4 Conforme consta no Portal Brasileiro de Dados Abertos, “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura”. Descrição disponível em: <<http://www.dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>.

ANÁLISE DOS PEDIDOS

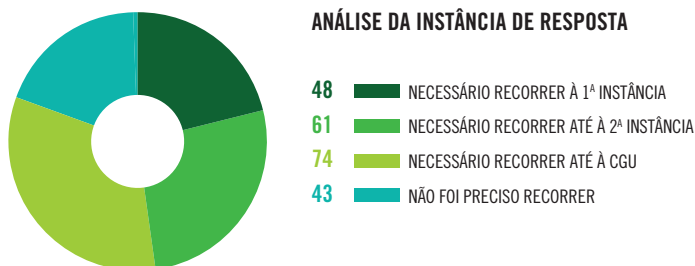


Conforme mencionado, nos 226 pedidos realizados solicitaram-se informações sobre programas de combate ao desmatamento – sendo a maioria das solicitações dedicadas a coletar informações sobre o andamento da 4ª fase do PPCDAm. Para todos os pedidos realizados obteve-se uma resposta inicial. Isso significa que nenhum pedido deixou de ser respondido (sem resposta) ou o acesso à informação deixou de ser concedido (negativa de acesso). Os gráficos abaixo ilustram os resultados encontrados:

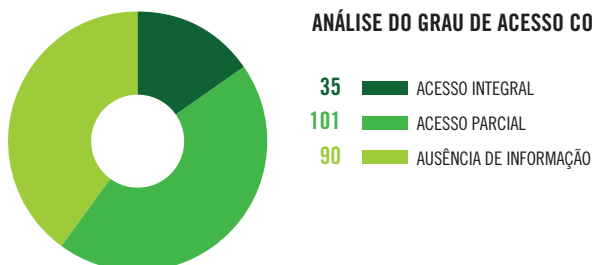
Para os 226 pedidos, em 48 foi necessário recorrer à 1ª instância; para 61, até a 2ª instância; e para 74, até à CGU¹. Somente em 43 pedidos não foi preciso recorrer. Em um caso foi necessário registrar uma reclamação junto à CGU por descumprimento da LAI.

O número referente à ausência de informação nas respostas é especialmente importante, pois para uma quantidade considerável de casos o órgão demandado ofereceu um aglomerado de informações que não condizem com o que foi perguntado.

ANÁLISE DA INSTÂNCIA DE RESPOSTA

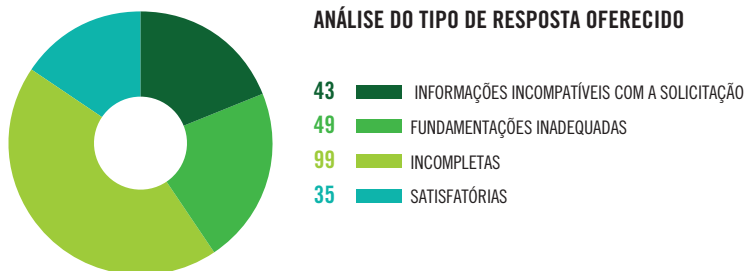


ANÁLISE DO GRAU DE ACESSO CONCEDIDO



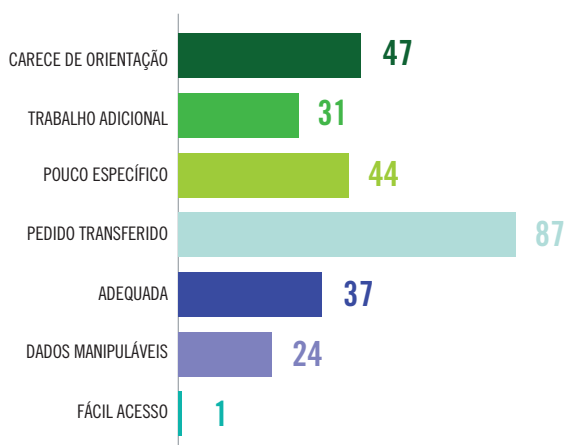
**PARA UM CASO
FOI NECESSÁRIO
REGISTRAR
RECLAMAÇÃO
JUNTO À GPU POR
DESCUMPRIMENTO
DA LAI**

ANÁLISE DO TIPO DE RESPOSTA OFERECIDO



Para uma análise aprofundada, foram usadas as tags descritas na metodologia. Importante frisar uma vez mais que, apesar de todos os pedidos terem recebido uma tag, alguns podem ter recebido mais de uma – o objetivo era o de trazer notoriedade para aqueles casos em que apenas a categorização como acesso parcial e resposta incompleta, por exemplo, seria demasiado generalizada. Ou ainda, para diferenciar respostas apenas satisfatórias daquelas que continham dados manipuláveis; ou com uma informação que poderia ser facilmente localizada em transparência ativa. Abaixo, ilustra-se a distribuição das tags:

DISTRIBUIÇÃO DAS TAGS



Estes resultados mostram que são comuns as falhas nas respostas. Chamou a atenção a frequência com a qual a transferência de órgão demandado foi sugerida. Ademais, o número expressivo de tags identificadoras de falhas contrasta com o número de pedidos identificados com tags positivas (“adequada”, “dados manipuláveis” e “fácil acesso”).

Outras falhas detectadas estão ilustradas no gráfico a seguir:

OUTRAS FALHAS RECORRENTES



O envio de uma resposta correspondente a outro pedido é preocupante, pois mostra que a identificação do requerente foi levada em conta para a resposta do órgão, o que é contrário a uma correta implementação da LAI ou a melhores práticas em acesso à informação. Abaixo, relata-se mais algumas experiências registradas no processo de obtenção das informações.

Para um dos pedidos para o qual o MMA afirmava não possuir o solicitado, julgou-se a fundamentação da resposta inadequada: o mesmo afirmava não ser de sua responsabilidade possuir, em mapa georreferenciado, as áreas dos estados da Amazônia Legal, ainda que isso seja de principal responsabilidade do Ministério. Existe embasamento legal evidente que aponta para responsabilidade do órgão quanto ao programa – o próprio site do ministério o menciona como responsável por ações de combate ao desmatamento².

Nenhuma das perguntas sobre os orçamentos dos projetos foi respondida da maneira solicitada – com discriminação das atividades e em formato xls. De modo geral, informaram que não existe a consolidação de um orçamento detalhadamente estipulado – muito menos organizado de maneira desagregada por atividade. Por outro lado, os protocolos de comunicação foram todos compartilhados conosco. De maneira geral, foram encontrados problemas na obtenção dos dados sobre desmatamento e sobre as metas dos programas.

Ao pedido que solicitava índices de desmatamento na Amazônia Legal, a resposta foi uma tabela com os valores de áreas desmatadas (em km²), compilados de 2004 a 2018 e separados por Unidade Federativa. Contudo, os dados referentes às porcentagens e áreas desmatadas de maneira legal e ilegal na mesma região, que exigiam um mínimo cruzamento, não foram oferecidos e a justificativa para tal foi a de que a compilação das informações requeridas acarretaria em trabalho adicional. Em seu lugar, foi oferecida uma tabela com as áreas autorizadas para desmatamento em cada estado – de maneira que caberia ao requerente sobrepor a área total desmatada e descobrir quanto do desmatamento foi legal e ilegal.

Ainda, o INPE não divulgou as ações/atividades internas aos programas Deter e Prodes, pois afirma que “não se organiza dessa forma”, logo não possui esta informação consolidada. Após realização de recurso, as informações solicitadas permaneceram faltantes,

como aquelas acerca da natureza dos gastos e o orçamento para 2020 discriminado por atividade. Ainda, foi orientado que a solicitação de informações ao INPE deveria ser realizada mediante envio de e-mail, e não via uso do e-SIC – o que é preocupante, uma vez que o sistema existe e reúne não só a possibilidade de realizar o pedido, mas também materiais fundamentais para a garantia do acesso à informação.

Foi muito comum a resposta com o Balanço do PPCDAm e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) – sobre o qual não foi solicitada nenhuma informação ou dado –, sem indicações de onde, exatamente, poderiam ser encontradas as informações solicitadas, o que foi considerada uma resposta insatisfatória por conter um número muito maior de informações do que as originalmente solicitadas – uma hipótese que se enquadra no Artigo 32 inciso I da LAI³, uma vez que se trata do fornecimento de informações imprecisas.

Ao interpor-se recurso, foram obtidas respostas mais elaboradas e detalhadas. Como resposta recursal, assim como para a primeira resposta obtida, foi comumente informado que o MMA não seria o órgão detentor da informação, mas sim o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), a partir da reconfiguração ministerial de 2019. Contudo, como a informação solicitada já esteve em posse do MMA, seria obrigação do mesmo compartilhá-la excetuando a possibilidade de sigilo. Não fornecer a informação seria uma violação do Artigo 7 inciso III da LAI⁴, que versa justamente sobre isso.

Ademais, ainda que o MAPA ou qualquer outro órgão fosse o único detentor da informação solicitada, seria obrigação do órgão demandado encaminhar o pedido de informação ao destinatário correto, conforme preconiza o Artigo 11º, inciso III da LAI⁵.

Além disso, integram a lista de motivos para os recursos:

- O compartilhamento de links indisponíveis/inacessíveis;
- O envio de informações não solicitadas sobre outras fases do PPCDAm;
- O envio de um relatório extenso, sem indicação de onde se encontraria a informação;
- O compartilhamento de um sistema interativo que conteria a informação, mas sem explicações do funcionamento do mesmo.

A indisponibilidade dos links era a principal razão pela qual não se conseguia acesso a uma parte considerável das informações. Contudo, quando de fato foi possível analisar o relatório recebido sobre o PPCDAm, notou-se que ou ele estava desatualizado, ou as ações do Programa estão atrasadas. No caso de alguns resultados esperados, como 7.1⁶ e 7.2⁷, praticamente não houve andamento nas ações de acordo com o relatório.

Foi comum o respondente orientar sobre a necessidade de encaminhar o pedido a

algum outro órgão (MAPA, ME, MJSP, Funai, ICMBio e até MC). Dessa forma, os mesmos pedidos foram feitos aos órgãos mencionados. Somente os que foram refeitos à Funai foram respondidos em integralidade, sem necessidade de recurso. Em contrapartida, para um dos pedidos que solicitava informações acerca do resultado esperado 8.1⁸ foi recebida a resposta, *ipsis litteris*, “não sei onde essa informação pode ser encontrada”, o que julgamos de extrema preocupação. A inexistência de fluxos de compartilhamento de informação ou da estruturação de um sistema de informações públicas dentro dos órgãos faz com que o direito de acesso a elas seja prejudicado.

Na teia de reencaminhamentos de pedidos, não foi incomum que o pedido direcionado a um novo órgão fosse novamente encaminhado ao MMA – isso aconteceu em 6 dos 17 pedidos refeitos. Tal fato aponta para falhas graves na gestão da informação interna do MMA. Ainda, para alguns desses 17 pedidos, não foi recebido nem aviso de resposta via e-mail (contrariando o que foi solicitado no sistema), nem de prorrogação de prazo da resposta, uma falha técnica que viola a LAI. Para outros pedidos reencaminhados foi recebido, como resposta de primeira instância, exatamente a mesma resposta obtida com o pedido original.

Também causou preocupação o recebimento da mesma resposta para uma grande variedade de pedidos diferentes – tratava-se literalmente do mesmo texto, com um erro de grafia que se repetia. Isso demonstra que ainda existem empecilhos dentro da própria gestão da informação e dos protocolos de resposta aos pedidos de informação de cidadãos.

Essa situação se repetiu de forma distinta no decorrer da pesquisa. Para uma parte considerável dos pedidos, obteve-se como resposta uma lista de itens (algumas com quase 20) que responderiam, em teoria, a uma gama de solicitações encaminhadas. Em alguns casos, a ordem desses itens se alterava, mas o conteúdo se mantinha. Isso foi considerado algo negativo, pois é uma demonstração de que houve identificação do requerente, o que pode culminar em parcialidade na gestão de um serviço público ou até em perseguição. Em relatório anterior, denominado Identidade Revelada⁹, já foi apontada a importância de se garantir a proteção da identidade do requerente, inclusive dando-lhe o direito de permanecer anônimo.

É igualmente digno de nota o fato de que, para o pedido que solicitava relatórios atualizados referentes à Revisão do Macrozoneamento Ecológico Econômico (resultado 2.5¹⁰), a resposta estaria disponibilizada através do SIAGEO¹¹, um sistema da Embrapa que reúne informações importantes sobre Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs), o qual requeria justificativa para dar acesso à informação buscada.

Desse modo, foi feito a um novo recurso, ressaltando que indagar as motivações para a solicitação de informação configura conduta irregular ao que postula a Lei de Acesso à Informação em seu artigo 10, parágrafo 3º, que estabelece que:

“Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

[...]

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.”

Paralelamente, foi protocolado junto ao sistema de ouvidorias do governo federal (Fala. Br¹²), uma reclamação formal por violação da LAI, uma vez que um mecanismo de fornecimento de informação, sobretudo em transparência ativa, não deveria demandar justificativas daqueles e daquelas que o acessam.

Como resposta, a CGU informou ser incapaz de atuar no caso, uma vez que ele não havia chegado à terceira instância. Contudo, não se tratava de um pedido não respondido ou respondido parcialmente/incorrectamente, mas sim uma violação da LAI – e, conforme previsto no artigo 32¹³ da lei, sujeito a punibilidade. Sendo assim, a maneira com a qual a CGU lidou com a reclamação protocolada foi julgada incoerente – não houve solicitação para que o órgão garantisse o acesso à informação desejada, mas sim que fossem tomadas providências quanto a um sistema de disponibilização de informações em transparência ativa violador de um dos preceitos fundamentais da LAI. Ainda, a Controladoria afirmou que dar seguimento a essa reclamação seria, de alguma forma, retrabalho.

Outra situação que chamou a atenção foi o conjunto de respostas oferecidas pelo órgão demandado aos pedidos que solicitavam as metragens de áreas embargadas, discriminando-nas entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, em conformidade com o resultado esperado 3.1¹⁴ do plano. Como resposta, foi recebido apenas o dado total de áreas, sem discriminação, ainda que insistindo junto ao órgão. Entretanto, procurando a informação em sites de busca e no próprio site do ICMBio, foi possível encontrar os dados desejados¹⁵.

Conforme mencionado, não foi incomum receber do MMA a indicação de reenviar o pedido a outro órgão. Dentre esses, 5 pedidos referentes ao resultado esperado 3.1 foram encaminhados à Funai após a primeira resposta – e foram rapidamente respondidos em integralidade. Inclusive, uma das respostas recebeu a tag “fácil acesso”, pois as informações estavam em transparência ativa e poderiam ser encontradas de forma intuitiva.

Já as informações solicitadas sobre autos de infração e operações de fiscalização na Amazônia Legal foram enviadas, também, em integralidade e rapidamente. Um destaque positivo para esses pedidos foi o envio de tabelas que possibilitaram a manipulação dos dados (aplicação de filtros, cruzamento, etc), o que foi considerado uma prática bastante positiva. Uma das tabelas recebidas (com dados sobre áreas embargadas), apesar de par-

cialmente completa, contava com erros em seu preenchimento, mas ainda assim apontam para uma forma mais inteligente de organizar e disponibilizar a informação pública.

AVALIAÇÃO DO GRAU DE EFETIVIDADE DO PPCDAM EM SUA QUARTA FASE (2016 A 2020)

A quarta fase do PPCDAm está estruturada em quatro eixos temáticos (ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental, fomento às atividades produtivas sustentáveis e instrumentos econômicos e normativos), nove objetivos estratégicos e trinta resultados esperados. Sintetizou-se abaixo o grau de efetividade das informações obtidas sobre os objetivos estratégicos, especialmente quando elas possibilitam uma avaliação sobre a implementação do Plano.

Importante frisar que a maioria das respostas aos pedidos de informação apresentadas para os objetivos do PPCDAm referem-se aos anos de 2017 e 2018. Algumas poucas incluíram resultados para os anos de 2016 e 2019. Igualmente, os pedidos referentes aos resultados das fases 1 e 2 não foram respondidos.

PROMOVER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

Foram obtidas informações que permitem a transparência sobre os seguintes resultados: regulamentação da Câmara Técnica de Destinação de Terras¹⁶ e destinação de 47,8 milhões de hectares pela Câmara Técnica (34 sob gestão do Terra Legal, 1,5 milhão em títulos emitidos, 7,5 milhão para conservação ambiental, 100 mil para o INCRA, 2,5 mil para reserva indígena e 4 milhões em repasses a municípios). Peças técnicas foram elaboradas para apenas 44 processos gerados para destinação.

Para a conservação e manejo florestal foram destinados 7,5 milhões de hectares, mas os estudos só cobriram 76% da área a ser destinada. Houve a inclusão de 422 glebas na base cartográfica do Programa Terra Legal, porém o plano de trabalho para a destinação e o ordenamento dessas terras federais não foi concluído. Um total de 1,8 milhões de hectares foram destinados por meio da titulação rural e urbana – contudo, apenas 3.744 mil títulos foram emitidos, totalizando 225.345 mil hectares. Com os resultados apresentados aos pedidos de informação, esse objetivo não atingiu a meta de titulação de 26 mil títulos sob gestão do Terra Legal. A Câmara Técnica destinou uma área superior à meta de 10 milhões de hectares, mas a conclusão dos planos de trabalho e titulação da terra apresentaram baixo grau de efetividade.

PROMOVER O ORDENAMENTO TERRITORIAL, FORTALECENDO AS ÁREAS PROTEGIDAS:

As duas primeiras fases do PPCDAm apresentaram resultados significativos nesse objetivo, tais como a criação de mais de 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação federais, outros 25 milhões de hectares de Unidades de Conser-

vação estaduais e homologação de 10 milhões de hectares de Terras Indígenas. Ainda, em 2007, houve a criação do ICMBio.

Entretanto, segundo respostas com base no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), a fase quatro do PPCDAm não atingiu sua meta de aumento do percentual de área protegida. Em 2018, o MMA informou uma linha de base de 22,6% em relação à Amazônia Legal – mas para a fase 4 o incremento foi de somente 0,5%, com a criação do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos (79.029 ha), da Reserva Extrativista Baixo Rio Branco - Jauaperi (581.128 ha) e da Reserva Extrativista Itapetininga (16.294 ha). A efetividade de gestão para as Unidades de Conservação federais da Amazônia (RAPPAM), estimada em 2015, é de 55,4%. Apenas 27% das Unidades de Conservação possuem Plano de Manejo. Não existem indicadores RAPPAM mais recentes sobre a efetividade de gestão para as Unidades de Conservação federais.

Para as Terras Indígenas, as respostas demonstram o não cumprimento da meta de acelerar o reconhecimento dos territórios. As respostas oferecidas apresentam informações sobre limites definidos para apenas duas Terras Indígenas (Jurubaxi-Têa e Kaxuyana/Tunayana) e desintrusão de 231 ocupações de não índios. Sobre a meta de implementar Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) em 40 Terras Indígenas durante a fase 4, foram realizados apenas nove planos. Ainda, não foram oferecidas informações sobre o número de Macrozoneamentos Ecológico e Econômico estaduais revisados ou elaborados.

PROMOVER A RESPONSABILIZAÇÃO PELOS CRIMES E INFRAÇÕES AMBIENTAIS:

O MMA-Ibama não apresentou dados sobre operações de fiscalização na Amazônia Legal para as fases 1 e 2, mas disponibilizou os dados para as fases 3 (2012-2015) e 4 (exceção para 2016). Entre as fases 3 (2.060 operações) e 4 (1.158 operações), observou-se uma redução de 43% nas operações de fiscalização. Mais especificamente, entre 2018 e 2019, houve uma redução de 32%.

Ainda, não foram respondidos pedidos sobre o número de operações de fiscalização em Unidades de Conservação e Terras Indígenas, com exceção de 2017, ano para o qual foi relatado o quantitativo de 165 operações de fiscalização em 56 Unidades de Conservação. Os relatórios não estão disponíveis no Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do Ibama. Isso é preocupante, pois as Unidades de Conservação federais e Terras Indígenas apresentaram aumentos alarmantes de 76% e 83%, respectivamente, no desmatamento em 2019, segundo dados levantados pelo sistema Prodes-INPE. Um total 87 Unidades de Conservação federais e 181 Terras Indígenas registraram desmatamentos em 2019.

As informações sobre autuações ambientais e áreas embargadas são disponibili-

zadas na página do Ibama para os recortes estaduais e municipais. Em 2019, o número de autuações durante a estação seca (maior ocorrência de desmatamento e queimadas) foi o menor dos últimos cinco anos. A análise da efetividade dos embargos em áreas autuadas por desmatamento ilegal, no período de 2004 a 2016, indica que em apenas 30% das áreas houve o cumprimento do embargo (regeneração natural) .

Apesar de requeridas, não foram fornecidas informações sobre o número de autuações em Unidades de Conservação e Terras Indígenas, bem como aqueles sobre o número de operações realizadas pelo Grupo Especial de Fiscalização (GEF). Entretanto, servidores do MMA denunciam que o GEF não está operante, apesar de continuar existindo formalmente na composição do órgão¹⁷.

EFETIVAR A GESTÃO FLORESTAL COMPARTILHADA:

Sobre o número de autorizações de exploração para Planos Operacionais Anuais (POA) e seus respectivos Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), o ICM-Bio emitiu 16 autorizações e o Ibama emitiu 30, aprovadas no Sistema Nacional de Gestão Florestal (Sinaflor).

O quantitativo total de produtos de comunicação elaborados, para os anos de 2017 e 2018, é muito baixo e não demonstra um grau de performance adequado para conhecer e combater o desmatamento ilegal na Amazônia. A lentidão na análise e validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) põe em risco a segurança jurídica dos proprietários e posseiros rurais e tem implicações na gestão florestal e controle do desmatamento.

O MMA não apresentou o número de autorizações de supressão de vegetação e a área total correspondente. Também não foram apresentados os produtos de comunicação elaborados com informações sobre exploração florestal sustentável.

PREVENIR E COMBATER A OCORRÊNCIA DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS:

As respostas aos pedidos de informação sobre este objetivo foram limitadas, mas considerando a elevação significativa no número de queimadas na Amazônia em 2019, com quase 90 mil focos de calor registrados, na esteira de um aumento alarmante no ritmo do desmatamento com intensificação de conflitos e invasões em Terras Indígenas, fica evidente que o grau de implementação das políticas públicas de combate ao desmatamento e queimadas não estão dando respostas efetivas a essas práticas ilegais.

O número de ações de combate a incêndios florestais, informado somente para os anos de 2017 a 2019, registrou média anual de 1.769 operações. Entre 2013

e 2019, o número de brigadas de incêndio das Terras Indígenas passou de 21 para 31, mas o número de operações de combate reduziu 61% nos últimos três anos. Ainda, o Ibama não forneceu informações sobre o combate aos incêndios em Unidades de Conservação. Até o momento, o Projeto de Lei 11.276/2018¹⁸, que institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, encontra-se parado, aguardando a constituição de uma comissão temporária.

APRIMORAR E FORTALECER O MONITORAMENTO DA COBERTURA VEGETAL:

O principal resultado desse objetivo foi a implementação do Sistema em Tempo Real para Detecção de Desmatamento (Deter), um sistema baseado em satélite que fornece vigilância quase constante da atividade de desmatamento na Amazônia. O Deter emite um alerta de desmatamento georreferenciado ao Ibama, sinalizando as áreas que precisam de atenção imediata. Nesse contexto, o Deter foi um grande salto na capacidade de fiscalização na Amazônia, permitindo que as autoridades ambientais identifiquem melhor e rapidamente as áreas desmatadas ilegalmente. Esse sistema contribuiu na redução significativa do desmatamento entre os anos de 2004 a 2012.

Ainda, o MMA não ofereceu informações sobre o aperfeiçoamento do mapeamento do desmatamento e degradação florestal, e da estimativa de área queimada. Em 2019, o MMA fez ataques ao sistema Deter de monitoramento, realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), contrariando os dados divulgados e se opondo ao princípio da transparência. Esse fato resultou na exoneração do diretor do INPE. O que se observou na sequência dos fatos foi um aumento significativo no desmatamento. Considerando a redução nas operações de fiscalização e queda de 29% no número de multas aplicadas por desmatamento, os dados do Deter registraram, em 2019, um aumento de 85,3% no desmatamento na Amazônia. Os altos índices, já registrados nos últimos anos, apontam para um baixo grau de uso do sistema Deter nas operações de fiscalização, embora o sistema já tivesse comprovado sua eficácia no combate ao desmatamento durante as fases 1 e 2 do PPCDAm.

AUMENTO DA PRODUÇÃO DE MADEIRA POR MEIO DO MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL:

A concessão de novas áreas para manejo florestal sustentável teve aumentos expressivos durante a fase 3 (anos 2014 e 2015) com os editais das Flonas Saracá-Taquera¹⁹, Crepori²⁰ e Altamira²¹, totalizando 754 mil hectares de novas áreas, e Termo de Execução Descentralizada para o manejo florestal comunitário na Resex Verde Para Sempre.

A Câmara Temática sobre Manejo Florestal Sustentável²² foi regulamentada. No

entanto, segundo resposta do MMA em seu balanço de execução da fase 3, tais resultados representam uma efetividade de 28% dos resultados previstos²³. No início da fase 4 (2016), a área de concessão para o manejo florestal teve um incremento de 20%, mas depois não sofreu novos incrementos.

Em 2018 foram reportados o edital para concessão na Flona Jamari²⁴ e estudos para subsidiar editais de concessão das Flonas de Bom Futuro e Jatuarana, bem como formação de educadores em sistemas agroflorestais e publicação de guia técnico em restauração ecológica. Ainda em 2018, foi relatada a inserção de dois novos produtos (buriti e murumuru) na pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio)²⁵ para a safra 2018.

Não foram respondidos os pedidos referentes ao número de Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), organizações de produtores comunitários em Unidades de Conservação e a inclusão das Terras Indígenas, Unidades de Conservação e assentamentos diferenciados (PCTs) como unidades censitárias do IBGE.

Considerando que o MMA não tem mais atribuição da gestão territorial e produção de comunidades indígenas e tradicionais, bem como extinguiu a Secretaria de Extrativismo, Desenvolvimento Rural e Combate à Desertificação e transferiu a agenda econômica de cadeias florestais (castanha, açaí, látex, óleos essenciais, etc.) para a pasta da agricultura, os sinais não são favoráveis para o fortalecimento da cadeia produtiva da sociobiodiversidade e o cumprimento das metas previstas nesse objetivo.

PROMOVER A SUSTENTABILIDADE DOS SISTEMAS PRODUTIVOS AGROPECUÁRIOS:

O MMA disponibilizou informações genéricas sobre sua atuação no grupo de trabalho da soja e moratória da soja²⁶ – importantes mecanismos para conter o avanço do desmatamento. A área de soja em desacordo com a Moratória subiu de 47 mil hectares (2017) para 64 mil hectares (2018).

Ainda, foram relatadas a criação do grupo de trabalho da carne, no âmbito do MMA, e a regulamentação de 357 novos contratos de sistemas produtivos sustentáveis por meio do Programa de Agricultura de Baixo Carbono (ABC), em 183 municípios e área de mais de 95 mil hectares. A Embrapa implementou 284 unidades de referência e formou 519 agentes multiplicadores em 80 inovações tecnológicas. A produção agrícola de baixo carbono representa apenas 0,2% da área coberta pela atividade agropecuária.

Não foram fornecidas respostas sobre medidas adotadas para reduzir os impactos das cadeias da soja e da carne durante a fase 4 do PPCDAm, bem como medidas para coibir o avanço da pecuária sobre áreas de vegetação natural. Adicionalmente,

o governo tem manifestado disposição para rever as regras da moratória da soja²⁷, especialmente sobre a proibição dos cultivos em áreas desmatadas nos últimos anos.

IMPLEMENTAR INSTRUMENTOS NORMATIVOS E ECONÔMICOS PARA CONTROLE DO DESMATAMENTO ILEGAL:

Esse objetivo foi o que apresentou o menor grau de atendimento dos pedidos de informação. O MMA não respondeu se houve expansão do crédito em linhas de financiamento já existentes durante a fase 4, bem como não informou o número de linhas de crédito para o setor produtivo sustentável nas instituições financeiras públicas federais. Em 2018, o Decreto 9.640 de 2018²⁸ regulamentou a Cota de Reserva Ambiental (CRA), e apesar de existir uma incerteza momentânea quanto a seu conteúdo jurídico, a iniciativa diminui lacunas para a regularização de imóveis rurais e pode incentivar o desenvolvimento do mercado de venda de ativos ambientais.

Sobre os mecanismos de compras públicas por meio de instrumentos colaborativos para atendimento aos produtos originários da sociobiodiversidade, foram relatadas apenas reuniões entre a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o setor madeireiro e as bolsas de mercadorias.

Finalmente, não foram apresentadas informações sobre o orçamento das fases do PPCDAm. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) apresenta limitação para identificar o conjunto de ações e programas que contribuem para os objetivos do PPCDAm.

NOTAS

1 Os dados foram coletados até 20 de fevereiro de 2020.

2 Como exemplo, disponibiliza-se a parte sobre Florestas do site do referido órgão: <<https://www.mma.gov.br/florestas.html>>.

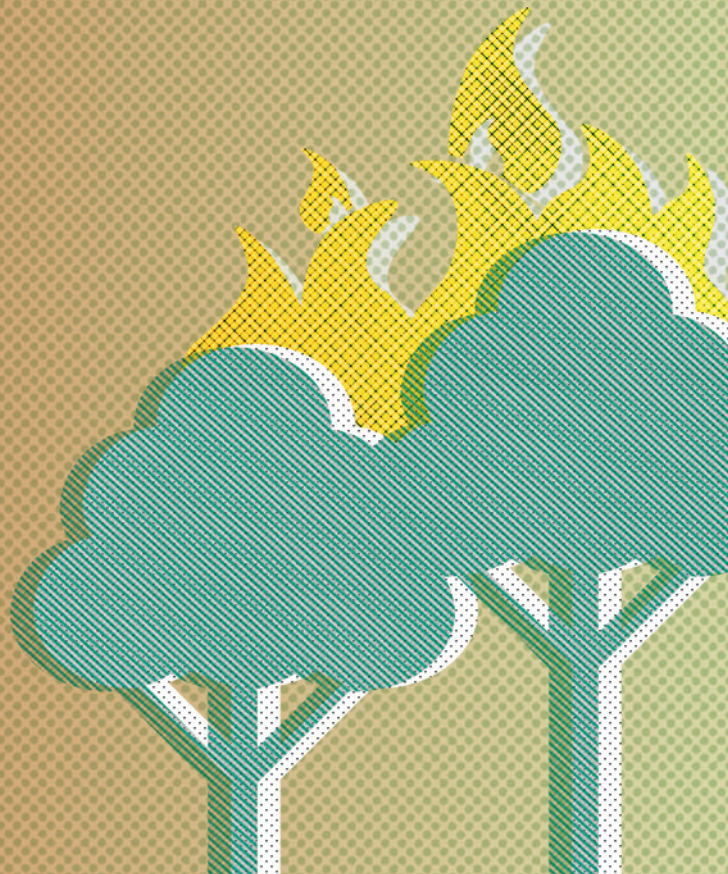
3 Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;"

4 Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

- 5 Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.
- 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.
- 6 Resultado esperado 7.1: Aumento da produção de madeira por meio do Manejo Florestal Sustentável atingindo 4 milhões de hectares ao final de 2020 com produção anual de 1,6 milhões de m³.
- 7 Resultado esperado 7.2: Fortalecimento da cadeia produtiva da sociobiodiversidade.
- 8 Resultado esperado 8.1: Redução da expansão das atividades agrícolas sobre áreas de vegetação natural.
- 9 Disponível em: <<https://artigo19.org/blog/2018/05/15/identidade-revelada-entra-na-busca-por-informacao-publica-no-brasil/>>.
- 10 Resultado esperado 2.5: Revisão do Macrozoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) da Amazônia Legal.
- 11 Disponível em <<https://www.amazonia.cnpia.embrapa.br/>>.
- 12 Site do sistema disponível em: <<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f->>.
- 13 Na íntegra, o artigo estipula que: “Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:
 - I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
 - II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
 - III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
 - IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
 - V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
 - VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
 - VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.”
- 14 Resultado esperado 3.1: Aumento da punibilidade dos crimes e das infrações ambientais.
- 15 Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/infracoesambientais/areas-embargadas?id=4004:mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-ucs>> (última visita: 17 de dezembro de 2019).
- 16 Em 2013, por meio da Portaria Interministerial Nº 369, de 4 de setembro de 2013, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), juntamente com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) instituiu a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal para tornar o processo de destinação mais ágil.
- 17 Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,servidores-do-ibama-culpam-colaso-da-gestao-ambiental-por-recordes-de-desmatamento,70003372581>>.
- 18 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E5117E00962F961F-FE120433C8BF37E.proposicoesWebExterno2?codteor=1707953&filename=Avulso+-PL+11276/2018>.
- 19 Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/proximas-concessoes/102-concessoes-florestais/florestas-sob-concessao/saraca-taquera-lote-sul/357-edital-da-licitacao-para-concessao-florestal-na-flona-saraca-taquera-lote-sul>>.
- 20 Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/aberta-consulta-para-concessao-na-flona-do-crepori>>.
- 21 Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/flona-de-altamira-inicia-concessao-florestal>>.
- 22 Órgão responsável pelo aperfeiçoamento da legislação sobre manejo florestal sustentável, de forma a facilitar sua implementação e monitoramento da detecção de exploração seletiva como instrumento de gestão dos planos de manejo, no âmbito das organizações públicas de meio ambiente.
- 23 Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>>
- 24 Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/publicacoes/96-concessoes-florestais/florestas-sob-concessao/jamari/310-edital-da-licitacao-para-concessao-florestal-na-flona-do-jamari-anexos>>.
- 25 Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/precos-minimos/pgpm-bio>>.
- 26 Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>>.
- 27 Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/ministra-da-agricultura-critica-moratoria-da-soja>>.
- 28 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9640.htm>.



CONSIDERAÇÕES FINAIS





QUANTO À DIFICULDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO

De maneira geral, observou-se que ainda existem muitos obstáculos ao pleno acesso à informação ambiental no Brasil. Constatar que apenas 35 dos 226 pedidos garantiram o acesso integral à informação solicitada é um resultado preocupante no que concerne à efetividade da implementação de políticas públicas de acesso à informação, participação e acesso à justiça em questões ambientais. O desdobramento de uma possível campanha de desinformação empregada pelo governo federal, consolidada na constante deslegitimação de órgãos oficiais de pesquisa ambiental e climática e nos ataques diretos aos dados produzidos, é apenas um aspecto desse cenário.

Um primeiro ponto a ser levantado é o recebimento da mesma resposta para um grande conjunto de pedidos que solicitavam diferentes informações. Isso se repetiu para diferentes conjuntos de pedidos e em diferentes níveis (resposta, primeira e segunda instâncias): frequentemente era encaminhado o mesmo link como resposta, ou uma resposta demasiadamente longa que reunia informações solicitadas para dezenas de pedidos diferentes. Isso mostra desconformidade com a LAI, que preza pela clareza e objetividade das informações, julgando o compartilhamento excessivo de informações em um mesmo pedido, motivo plausível para interposição de recurso.

Um segundo aspecto digno de nota é a aparente falta de comunicação entre o MMA e os órgãos a ele subordinados. Não foi incomum obter como resposta a indicação de que o pedido deveria ser encaminhado a outro órgão – o que deveria ser feito pelo próprio órgão demandado, conforme estabelece o inciso III do artigo 11º da LAI. Além de desrespeitar o referido marco legal, quando realizou-se uma nova solicitação ao órgão indicado (ME, MJSP, MAPA, ICMBio e Funai), observou-se que o reencaminhamento do pedido ao próprio MMA foi repetido. Isso demonstra uma aparente falha na gestão de informações ambientais em âmbito federal e falta de comunicação entre órgãos que trabalham com a gestão ambiental, uma vez que não foi possível obter a informação através do primeiro órgão demandado.

Soou preocupante, também, a escassez de dados disponibilizados pelos órgãos: as tabelas recebidas estavam frequentemente incompletas e sem discriminação das informações. Salvo exceções, as respostas não foram apresentadas para todos os anos solicitados. No caso da base mais completa recebida (sobre operações de fiscalização e autos de infração), devido à não discriminação por tipo de área, foi indicado utilizar um programa de georreferenciamento para a designação do tipo de território. Isso viola um princípio básico do direito ao acesso à informação e dados abertos, segundo o qual toda informação pública deve estar disponibilizada de maneira compreensível e em formato não-proprietário, de maneira que qualquer cidadão consiga acessá-la sem sistema operacional ou software específico. Dessa maneira, além de pagar pela informação, seria necessário receber treinamento para a operação de softwares de georreferenciamento para poder usar o dado recebido.

Outro aspecto que demonstra falhas na produção das informações é o constante emprego do conceito de “trabalho adicional” para justificar o não compartilhamento de uma base de dados. Essa justificativa foi dada no fornecimento de dados brutos/primários, mas também para bases que exigiam cruzamento ou a interpretação por um outro software – o que recai, portanto, na questão previamente levantada de que não seria obrigação de um cidadão dispor de um software ou conhecimento específico e qualificado para conseguir acessar um dado simples e direto. Isso configura, inclusive, uma violação dos princípios de dados abertos, que é a disponibilização de dados legíveis por máquina e facilmente compreensíveis.

Julgamos também importante destacar o caso do SIAGEO como violação da LAI. Ao requerer que o solicitante justifique o porquê da realização do pedido, ainda que para fins de armazenamento e pesquisa, o órgão acaba por inibir o acesso à informação, assim como acontece em casos de necessidade de identificação excessiva do requerente. Igualmente importante é o fato de que não foi recebido alerta de resposta do órgão ou de prorrogação do prazo de resposta para diversos pedidos, um grave entrave para o direito à informação.

Destaca-se como um aspecto preocupante a resposta frequente de que a informação ou os dados solicitados não existiriam. Tendo em vista que se trata de um programa público, executado com verbas públicas, é de vital importância que todo e qualquer tipo de informação que possibilite o acompanhamento do Plano seja disponibilizado ao público – o próprio formato do PPCDAm em objetivos específicos facilita que o andamento seja compartimentado em indicadores passíveis de avaliação. Dessa forma, essa escassez de informações denota, muito possivelmente, dificuldades na produção das informações, conforme previamente mencionado aqui, mas também pode significar que o monitoramento interno dos projetos tenha falhas quanto ao acompanhamento de orçamentos e cronogramas.

QUANTO ÀS INFORMAÇÕES COLETADAS

O presente estudo não se propõe a fornecer um resultado conclusivo sobre a efetividade do PPCDAm, fase 4, uma vez que muitos pedidos de informação não foram respondidos ou apresentaram resultados parciais. Entretanto, as informações recebidas já oferecem indicadores que demonstram resultados parciais sobre a sua implementação.

Ressalta-se primeiramente que relatórios disponibilizados apresentam diversos endereços eletrônicos (sites e links para relatórios), onde os resultados não estão disponíveis, bem como resultados parciais, lacunas de dados em anos específicos, diferentes recortes geográficos e ausência de informações para alguns resultados planejados. Com isso, fica evidente que a informação disponibilizada pelo MMA reduz ou fragiliza a capacidade de responsabilização (accountability) dele próprio.

Os dados abertos disponibilizados sobre o PPCDAm (CNUC; sistema de cadastro, arrecadação e fiscalização; consulta de autuações ambientais e embargos) mostram que apesar do governo investir em ferramentas de transparência dos dados governamentais abertos, é preciso também investimentos na promoção de uma comunicação efetiva entre governo e a sociedade. As informações oferecidas pelo MMA sugerem que o governo federal deve se atentar para melhorar a capacidade de entendimento desses dados, pois muitos dos dados disponibilizados são parciais e de difícil compreensão para a maioria dos usuários.

Ademais, os resultados encontrados por essa pesquisa são relevantes para que a sociedade e os gestores públicos possam medir a transparência das ações públicas de forma a criar estratégias de divulgação dos dados governamentais e ampliar o nível de transparência dos serviços para a sociedade.

Finalmente, em meio à pior crise de desmatamentos e queimadas na Amazônia dos últimos anos, as informações fornecidas pelo governo federal dão sinais de baixíssimos investimentos para o combate ao desmatamento. Alguns indicadores fornecidos (a implementação de Unidades de Conservação, demarcação de Terras Indígenas, autuações, uso do sistema Deter, fomento ao manejo florestal e agricultura de baixo carbono, por exemplo) caíram significativamente em comparação com períodos anteriores.

O Brasil precisa retomar seu protagonismo como líder internacional na redução do desmatamento e do fogo. Para isso ele precisa retomar os rumos do PPCDAm, enquanto ação coordenada pelo MMA com outros ministérios. Uma moratória sobre o desmatamento e queimadas, combinada com forte fiscalização é urgentemente necessária para reverter a tendência de alta na destruição da Amazônia brasileira.

ARTIGO 19

ARTIGO 19 BRASIL

Defendendo a Liberdade
de Expressão e Informação

www.artigo19.org

FB @artigo19brasil

IG @artigo19

TW @artigo19

✉ comunicacao@artigo19.org



Esta publicação conta com
o apoio da Fundação Ford e
Open Society Foundations,
a quem agradecemos a
confiança e parceria.