

## Transparência das informações ambientais na Amazônia Legal: a disponibilização de dados públicos em 2022

MARCONDES G. COELHO JUNIOR E ANA PAULA VALDIONES

### Introdução

A garantia ao acesso à informação é um direito estabelecido na Constituição Federal de 1988 e fundamental para implementação efetiva das políticas públicas. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), mais conhecida como LAI, estabelece a garantia desse direito e como as instituições devem prover mecanismos de acesso. Em relação a dados públicos ambientais, mesmo antes da LAI, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei da Transparência Ambiental (Lei nº 10.650/2003) já versavam sobre a sua disponibilização à sociedade.

A transparência permite ao cidadão e cidadã acompanhar o trabalho de quem atua na gestão pública, sendo condição indispensável para o controle social das políticas. Na esfera pública, permite a comunicação e colaboração entre os órgãos do executivo e proporciona aos órgãos de controle e fiscalização uma maior agilidade no uso e cruzamento de dados. Já na esfera privada, pode favorecer a credibilidade do mercado, por permitir o monitoramento da regularidade ambiental nas diferentes cadeias de fornecimento.

Apesar dos instrumentos legais que versam sobre o direito à informação, a sociedade brasileira enfrentou retrocessos para acessar os dados públicos nos últimos anos. Ocultação de bases, deslegitimação de órgãos públicos responsáveis pela produção das informações ambientais e alterações nos protocolos de comunicação dessas agências foram alguns exemplos dos retrocessos documentados<sup>1</sup>.

Além disso, a sociedade ainda se deparou com o cerceamento da participação social. Extinção de conselhos, mudanças na representatividade e normas de participação provocaram o impedimento ao acompanhamento das políticas socioambientais e chegaram a congelar recursos para a proteção da maior floresta tropical do mundo, como no caso do Fundo Amazônia, que foi interrompido em consequência da destituição do seu Comitê Orientador<sup>2</sup>.

1. Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020.

2. Carvalho, R. et al. (2022). Lack of transparency and social participation undermine the fight against deforestation in Brazil. *DIE ERDE – Journal of the Geographical Society of Berlin*, 153(1), 65-69.

Para os próximos anos, além de reestruturar os mecanismos de participação social e prestação de contas, é essencial ampliar a transparência das informações pelos órgãos públicos e instituições privadas que atuam na Amazônia. Só assim, será possível aprimorar a governança ambiental e possibilitar o combate às práticas ilegais que ameaçam a manutenção da floresta e seus diversos benefícios para as pessoas e para o planeta.

## A TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL

Avaliações anteriores sobre a transparência das informações ambientais na Amazônia Legal, realizadas pelo Instituto Centro de Vida (ICV), já apresentavam a baixa implementação da LAI nos estados amazônicos e a insuficiente disponibilização no âmbito estadual e federal. Outras pesquisas realizadas pelo Imaflora, também destacaram limitações na abertura de bases de dados federais relacionadas as políticas de agricultura, floresta e clima<sup>3</sup>.

Assim, as análises sobre a transparência pelos órgãos de meio ambiente, fundiários e de sanidade agropecuária são fundamentais para identificar tanto as falhas no processo da disponibilização quanto as oportunidades que a sociedade tem para executar um controle social das políticas ambientais e apoiar gestores públicos para maior transparência.

Nesse relatório, apresentamos o nível de transparência das informações públicas ambientais e fundiárias na Amazônia Legal, por meio de avaliações das práticas de transparência passiva (disponibilização de informação a partir de solicitações enviadas aos órgãos públicos) e ativa (disponibilização online pelos sítios eletrônicos dos órgãos competentes) e fornecemos recomendações que priorizam a melhoria da transparência para o fortalecimento da governança ambiental.

## Metodologia

Os três passos metodológicos adotados (**Figura 1**) visam construir uma abordagem replicável centrada nas necessidades dos usuários. Essa metodologia permite medir a transparência passiva e ativa e indicar necessidades de melhoria para os gestores públicos responsáveis.

A primeira etapa teve como objetivo identificar listas de informações-chave a serem disponibilizadas. Essas listas foram desenvolvidas levando em consideração as necessidades de cinco tipos de usuários de informação relevantes para o controle ambiental (sociedade civil, órgãos do executivo, órgãos de controle, financiadores e setor privado) em seis agendas ambientais prioritárias para a Amazônia. Em seguida, 41 informações-chave foram validadas por 211 usuários em uma pesquisa online realizada entre agosto e outubro de 2014<sup>4</sup>.

A partir dos critérios de referência validados nessa consulta, verificamos a disponibilização dessas informações pelos órgãos de meio ambiente e institutos de terras dos nove estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia,

3. Bezerra, M. H. M.; Morgado, R. P. (2020). Dados Abertos em Clima, Floresta e Agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020) Perspectiva Imaflora, n. 8, Piracicaba: Imaflora, 40 p.

4. O resultado detalhado da pesquisa online está disponível em <http://www.icv.org.br/site/2014/11/17/transparencia-das-informacoes-ambientais-na-amazonia-episodio-1/>.

Roraima e Tocantins) e pelos órgãos federais atuantes nesses estados. Para isso, foi feita uma análise dos websites de 28 órgãos estaduais e de 7 órgãos federais, entre setembro e dezembro de 2022. Em paralelo, foram protocoladas 119 solicitações via sistemas eletrônicos dos Serviços de Informação ao Cidadão, entre os meses de janeiro e outubro de 2022.

A última etapa do estudo consistiu em uma consolidação de índices de transparência passiva e ativa para retratar a situação por estado e por agenda. O índice de transparência passiva corresponde ao percentual de pedidos atendidos dentro do prazo estabelecido por lei em relação aos pedidos protocolados.

Já o índice de transparência ativa é o produto entre o percentual de informações disponibilizadas de forma rotineira e a qualidade da sua disponibilização. O primeiro percentual é calculado a partir das listas de dados pesquisados, enquanto o segundo é fruto de uma avaliação da periodicidade de atualização, do detalhamento e do formato de disponibilização.

**FIGURA 1. FLUXOGRAMA DA AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA E ATIVA**



**TABELA 1. CÁLCULO DOS ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA E ATIVA**

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA	ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA ATIVA	
Percentual de pedidos de informação atendidos / protocolados	Disponibilização ativa das informações	X Qualidade da disponibilização das informações
	Percentual de informações disponibilizadas / informações necessárias para o controle ambiental	Percentual de informações bem disponibilizadas/ informações disponibilizadas

# Resultados

## AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Os Serviços de Informação ao Cidadão são canais dedicados ao recebimento de pedidos feitos pela sociedade. Para assegurar que estes também sejam encaminhados por meio eletrônico, foram desenvolvidos os sistemas eletrônicos dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SICs).

Entre janeiro e outubro de 2022, encaminhamos e monitoramos 119 pedidos enviados pelos e-SICs dos poderes executivo federal e dos nove estados da Amazônia Legal, com solicitações de dados ambientais, fundiários e de sanidade agropecuária.

Segundo o Art. 11 da LAI, caso o órgão ou entidade não consiga conceder o acesso imediato à informação, há um prazo de 20 dias, com possibilidade de prorrogação por mais 10 dias, se houver justificativa expressa. No geral, apenas 46,2% dos pedidos enviados tiveram respostas correspondentes às solicitações e dentro do prazo (considerando os casos de prorrogação), com tempo médio de 13 dias (**Figura 2**). Ainda que outros pedidos tenham sido atendidos pelos órgãos, os mesmos não apresentaram respostas às informações requeridas. Já sobre os pedidos que tiveram algum retorno fora do prazo, apenas 3,4% apresentaram respostas correspondentes às solicitações. Contudo, por ultrapassar o prazo estabelecido na legislação, essas respostas não foram consideradas para o cálculo do índice de transparência.

**FIGURA 2. PEDIDOS DE INFORMAÇÃO E RESPOSTAS**



De forma geral, os sistemas estaduais eletrônicos melhoraram em relação às avaliações anteriores. Por exemplo, os estados de Roraima e Tocantins migraram para usar a plataforma federal (**Fala BR**), vinculada à Controladoria-Geral da União, que oferece as funcionalidades que envolvem o acesso à informação, como o acompanhamento da solicitação e interposição de recursos em duas instâncias.

Apesar de ter melhorado o sistema, o estado de Roraima apresentou uma pequena redução no índice de transparência quando comparado com a avaliação anterior. Dessa vez, o estado atingiu 54,5%, com destaque positivo para o órgão de defesa agropecuária, que enviou todas as respostas de forma satisfatória.

Já no caso de Tocantins, a melhoria da plataforma não representou um melhor serviço. Apenas 27,3% dos pedidos enviados aos órgãos do estado foram considerados como respondidos. Destaca-se que o órgão fundiário estadual enviou respostas que fogem do escopo legal, uma vez que o órgão condicionou uma resposta completa à apresentação de documentos pessoais e somente de forma presencial, além de inserir na resposta parcial enviada, informações que não correspondiam ao que foi solicitado.

É preciso enfatizar que o sistema eletrônico é um canal oficial para a pessoa requerer informações, tendo os próprios dados pessoais no cadastro, conforme Art. 10º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011). Para esses casos, foram interpostos recursos, mas sem sucesso.

Os demais estados apresentaram sistemas próprios que também melhoraram. Com exceção do estado de Mato Grosso, todos os outros estados possibilitam o acesso ao histórico das solicitações por requerente, com informações-chave como número do protocolo, data de abertura e a situação da tramitação. No sistema de Mato Grosso, a consulta é feita por cada protocolo de solicitação. O sistema também não possui funcionalidade própria para o recurso, sendo necessário a abertura de uma nova solicitação.

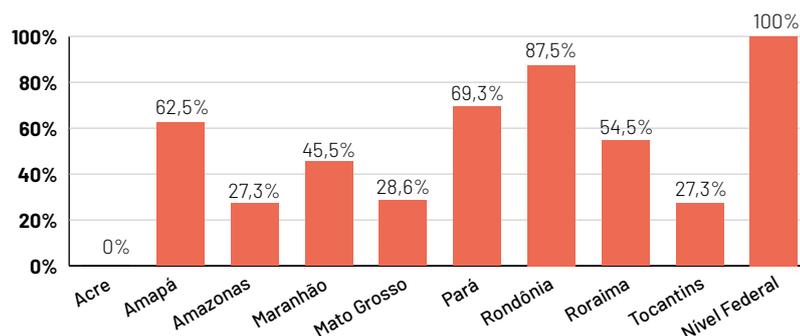
Em Mato Grosso, o órgão estadual que atua na regularização fundiária teve o menor desempenho em responder de forma adequada às solicitações enviadas. Nenhum dos pedidos feitos ao órgão pôde ser considerado no cálculo do índice estadual, visto que uma parte dos pedidos teve respostas fora do prazo e incompatíveis à solicitação e a outra parte sequer foi respondida. A falta de transparência sobre a gestão de terras compromete a participação da sociedade no ordenamento territorial, que é central para o estado que tem a produção agropecuária como base de sua economia.

Nos estados como o Acre e Rondônia os resultados foram antagônicos. Se, por um lado, o primeiro não respondeu nenhuma das solicitações enviadas, por outro, o segundo enviou respostas para todos os pedidos, sendo desconsiderada no cálculo do índice apenas uma dessas respostas, pois foi fornecida fora do prazo previsto na legislação.

Amapá e Pará alcançaram índices superiores a 60%, sendo o segundo e terceiro maior índice, respectivamente. No Amapá, observamos uma disparidade entre os órgãos para atendimento aos pedidos. Enquanto o órgão estadual de meio ambiente enviou respostas a todos os pedidos, a agência de defesa e inspeção agropecuária não respondeu nenhum.

O estado do Amazonas alcançou apenas 27,3%, uma vez que somente dois dos órgãos consultados atenderam aos pedidos. No caso da Secretaria de Estado das Cidades e Territórios, o pedido não teve resposta correspondente e o órgão justificou que a solicitação precisaria de mais informações para ser completa e atendida. No entanto, o pedido foi feito de forma objetiva.

**FIGURA 3. ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL E NOS ÓRGÃOS FEDERAIS**



O estado do Maranhão alcançou valor próximo (45,5%) do índice geral de transparência passiva (46,2%). Chama a atenção que, em 27% das respostas disponibilizadas pelo estado, a Ouvidoria enviou justificativas de que apesar dos vários esforços para obter as informações solicitadas, com o consequente encaminhamento da solicitação aos setores responsáveis, não obteve êxito no requerimento.

Em âmbito nacional, o desempenho dos órgãos federais foi de acordo com os prazos legais, alcançando 100% na taxa de pedido atendido no prazo e com resposta coerente ao que foi solicitado. Contudo, destaca-se que muitas das respostas só foram concedidas nos últimos dias do prazo de prorrogação.

## AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

A análise dos websites da maioria dos órgãos estaduais responsáveis pelo controle ambiental, sanidade agropecuária e regularização fundiária demonstrou níveis baixos de disponibilização e de qualidade das informações ambientais. Já os órgãos federais possuem um índice mais alto de transparência ativa. Isto resultou em um índice médio de transparência ativa na Amazônia Legal de 30%.

O índice de transparência ativa dos órgãos federais continua o mais elevado (77%). O destaque fica para os dados sobre regularização e licenciamento ambiental, enquanto a disponibilização de informações sobre o CAR ainda precisa de melhoria, já que a última atualização da base de dados foi somente em dezembro de 2021<sup>5</sup>. O CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional e obrigatório aos imóveis rurais. Por ser uma base de dados essencial para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento, é importante que os dados disponíveis à sociedade estejam atualizados e completos.

Já entre as informações avaliadas que puxam o nível de transparência para menor desempenho, estão aquelas sobre a regularização fundiária no país. Faltam detalhes sobre os programas e projetos de regularização fundiária, tais como municípios abrangidos, metas, indicadores e resultados em cada município. Alterações realizadas pela última gestão no site do órgão fundiário (INCRA) podem explicar porque essas informações não foram mais encontradas durante a pesquisa.

Dos nove estados da Amazônia Legal, Mato Grosso possui o melhor índice de transparência ativa (53%), seguido do Pará (47%) e Rondônia (33%). O estado do Amazonas aparece na sequência, com um índice de 31%. Os três primeiros estados possuem em comum, páginas da internet dedicadas a portais da transparência específicos para informações ambientais. Os demais estados apresentaram índices abaixo de 21%, com o estado do Tocantins com o valor mais baixo (11%).

Analisando os eixos temáticos da pesquisa comuns a todos os estados, encontramos o melhor índice na média para transparência das informações sobre exploração florestal. Quatro dos estados analisados apresentaram um índice nessa categoria maior do que a média.



5. Disponível em: <https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>. Acesso em: 21/03/2023.

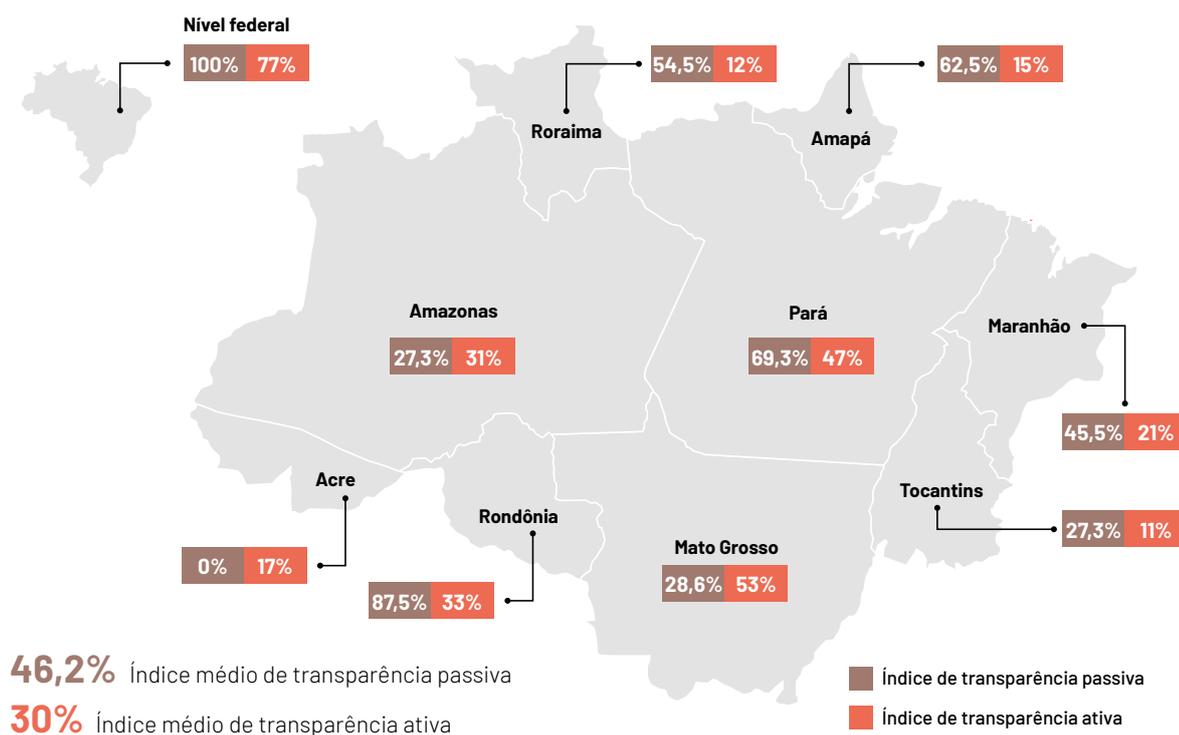
Mas, no caso de Acre, Amapá, Maranhão, Roraima e Tocantins o índice está abaixo da média, indicando a necessidade de maior atenção para a divulgação de informações como as autorizações de exploração florestal e planos de manejo florestal sustentáveis.

Outro eixo comum foi o de regularização ambiental. A média dos estados e governo federal foi de 28%. É necessário ampliar as informações que os órgãos estaduais divulgam sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais, que estão diretamente relacionadas à implementação do Código Florestal no país, uma política pública federal que depende da atuação dos estados para sua efetividade.

Informações sobre a pecuária também compuseram um eixo comum, atingindo uma média de 33%. Os estados de Mato Grosso e Pará se destacaram com índices de transparência maiores a 60%. O primeiro alcançou um valor superior ao do governo federal, saindo à frente nesse quesito de disponibilização de informação. Contudo, o acesso à Guia de Trânsito Animal (GTA), documento controlado pelo Instituto de Defesa Agropecuária do estado, pode ser considerado como parcial, uma vez que não apresenta dados de CPF/CNPJ, nome da origem e do destino. Essas informações são cruciais para avançarmos em sistemas de rastreabilidade da carne robustos, que auxiliem no combate ao desmatamento associado a essa cadeia.

Em eixos que não foram contemplados por todos os estados, como as informações sobre a Soja, os melhores índices novamente foram dos estados de Mato Grosso e Pará. O índice mais baixo foi no Tocantins. A ausência de informações sobre a licença ambiental rural, autos de infração e áreas embargadas, atrapalharam o desempenho do estado, ficando 30% abaixo do índice médio.

**FIGURA 4. TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL E NOS ÓRGÃOS FEDERAIS**

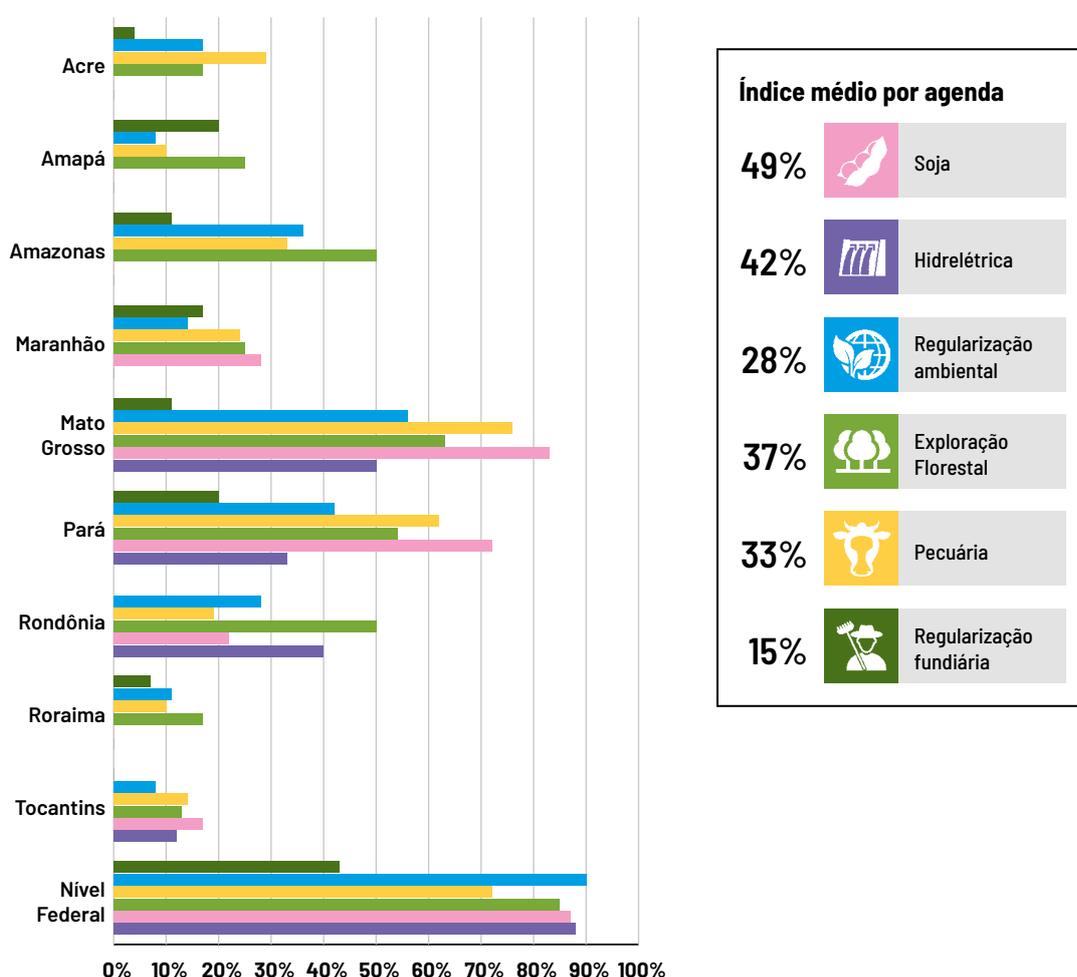


A transparência que integra a regularização ambiental dos imóveis rurais, com os critérios de soja e pecuária, é um elemento-chave para favorecer a rastreabilidade nas cadeias agropecuárias e promover uma produção de alimentos, fibras, madeiras e outros produtos alinhada com as metas climáticas e de conservação da biodiversidade. Com acesso limitado às informações, a cadeia produtiva pode ser contaminada, o que acarreta riscos aos mercados importadores e prejuízos em cascata.

No caso do eixo sobre licenciamento ambiental para hidrelétricas, entre os quatro estados considerados, Mato Grosso se destacou, seguido do Pará. Mas ambos atingiram um índice nessa categoria muito inferior em relação ao governo federal. O menor índice ficou outra vez com o estado de Tocantins. Isso aponta que os Estados precisam investir na organização e disponibilização das informações relacionadas aos processos de licenciamento ambiental e o acompanhamento desses empreendimentos.

Com o pior índice médio entre os eixos temáticos, a regularização fundiária alcançou um valor de 15%. Mesmo aqueles estados que se destacaram em outros temas e possuem o protagonismo com portais de transparência das informações relacionadas ao uso da terra, não mantiveram o mesmo padrão. Isso nos mostra que a transparência sobre regularização fundiária na maior parte da Amazônia é um gargalo a ser superado.

**FIGURA 5. ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA ATIVA POR AGENDA**



Nos últimos anos, a grilagem de terras na Amazônia tem aumentado de forma sem precedentes. Essa ocupação ilegal no bioma avança, principalmente, sobre as terras públicas não destinadas, muitas vezes ainda cobertas por vegetação nativa que é derrubada para especulação imobiliária. Um relatório recém aprovado na Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal, reiterou que, até o final de 2020, mais de 14 milhões de hectares das florestas públicas não destinadas estavam registrados ilegalmente como propriedade particular no Cadastro Ambiental Rural (CAR), sendo que 3,4 milhões de hectares já haviam sido desmatados<sup>6</sup>. Em outra análise recente, realizada sobre uma área de 300.689 km<sup>2</sup> em nova fronteira de ocupação na Amazônia, mais de 90% dos registros no CAR não estão em conformidade com a legislação e 45% desses registros estão sobrepostos às áreas protegidas<sup>7</sup>.

Além da perda de vegetação nativa, biodiversidade e emissão de gases de efeito estufa, a grilagem de terras acirra conflitos no campo. Segundo o último relatório da Comissão Pastoral da Terra, houve um aumento de 25% no número de ocorrências de conflitos no campo entre 2018 e 2021, com aumento de 80% da área abrangida por esses conflitos no país. Somente na Amazônia, o relatório aponta que o número de famílias que sofreram invasão de terras aumentou 206% entre 2018 e 2021, evidenciando o problema da violência e conflito causado pela grilagem.

Ressalta-se, ainda, que a ausência de informações nos websites dos órgãos de terras, sobretudo os estaduais, impossibilita o acompanhamento das políticas fundiárias pela sociedade, limitando o controle social, a cooperação entre os diferentes órgãos do Poder Executivo e a atuação das agências de controle.

## Considerações finais e recomendações

Diferentemente das outras avaliações, dessa vez não apresentamos uma análise comparativa entre os anos para os índices da transparência ativa em razão de atualização no processo de coleta e análise das informações. Mas, de forma geral, as melhorias observadas nos estados amazônicos são pontuais e ainda estão aquém do previsto na legislação brasileira.

Já em relação a transparência passiva, destacamos o amplo atendimento aos pedidos de informação enviados aos órgãos federais. Por meio do sistema Fala.BR, os pedidos podem ser acompanhados e, quando necessário, recursos em instâncias superiores podem ser interpostos para garantir o acesso à informação.

Os resultados encontrados refletem uma heterogeneidade no status da transparência nos estados da Amazônia Legal, especialmente pela transparência passiva. Solicitações enviadas aos órgãos ambientais, ou não são respondidas, como no caso do Acre, ou não correspondem ao que foi solicitado, como foi comum nos pedidos respondidos pelo Amazonas e Tocantins.

6. Relatório de avaliação da política pública da regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal brasileira. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9207360>. Acesso em 04/11/2022.

7. Carrero, G. C. et al. (2022). Land grabbing in the Brazilian Amazon: Stealing public land with government approval. Land Use Policy, 120, 106133.

Estados que possuem portais dedicados à divulgação de informações ambientais, como Mato Grosso, Pará e Rondônia, se destacaram ao apresentar a informação para sociedade de forma pública e sem a necessidade de uma solicitação individual. Promover iniciativas desse tipo pelos órgãos ambientais é uma ótima estratégia para o estado cumprir o que está estabelecido em lei, ao mesmo tempo em que poupa o trabalho dos servidores que teriam que responder a um pedido de informação.

Não há dúvidas de que a permanência de um baixo nível de transparência dificulta o controle ambiental e impõe limitações para a comprovação de legalidade para as cadeias de suprimento do agronegócio e demais atividades econômicas.

Governos, empresas e a sociedade no geral precisam se engajar para garantir a implementação das diferentes leis que versam sobre a disponibilização de dados públicos à sociedade e para assegurar o direito à informação, com atenção às seguintes ações prioritárias:

- **Aprimorar a aplicação da LAI pelos Estados, melhorando o cumprimento dos prazos, a qualidade das respostas e das funcionalidades dos sistemas eletrônicos dos Serviços de Informação ao Cidadão;**
- **Estabelecer nos órgãos ambientais, fundiários e de sanidade agropecuária rotinas de gestão de dados, garantindo que informações essenciais ao controle ambiental estejam organizadas e disponíveis a sociedade;**
- **Implementar processos que viabilizem o diálogo e a cooperação entre os órgãos ambientais e os diferentes usuários, deixando claro o interesse público na disponibilização de informações e priorizando a disponibilização das bases com maior potencial de uso;**
- **Replicar nos estados abordagens exitosas de disponibilização de bases de dados, como os portais de transparência ambiental, planos de dados abertos e grupos voltados ao diálogo entre órgãos públicos e sociedade.**

Por fim, a prática da cultura da transparência deve ser entendida como uma aliada à gestão ambiental pública e não um entrave burocrático e legal. Atividades e ações que fogem às regras legais podem ser enfrentadas por diferentes setores, não somente pelo aparato do estado. Por isso, o acesso às informações produzidas e geradas pelos estados tem grande potencial para o controle social das políticas ambientais pela sociedade civil e para permitir o monitoramento de cadeias de suprimento a partir da rastreabilidade da origem dos produtos.

APOIO