



o acesso à informação

sobre a implementação
do **Código Florestal**
pelos governos estaduais

Maio/2022

© O acesso à informação sobre a implementação do Código Florestal pelos governos estaduais

Ficha técnica

Coordenação editorial

Ana Paula Valdiones
Bruno Vello
Julia Rocha
Antonio Oviedo

Pesquisa

Julia Rocha
Bruno Vello
Marcondes G. Coelho Junior
Ana Paula Valdiones
Antonio Oviedo
Julia Campos
Celina Pinage
Clara de Assis Andrade
Milene Maia Oberlaender
Anna Beatriz Freitas Lazo
Natalia Grossi

Texto

Marcondes G. Coelho Junior
Bruno Vello
Julia Rocha

Revisão

Ana Paula Valdiones

Projeto gráfico e diagramação

Ana Cristina Silveira/Anacê Design

Realização



Apoio



Destques

Mais de 1/4 dos pedidos de informação sobre implementação do Código Florestal e ações de regularização ambiental realizadas pelos governos estaduais foram respondidos fora do prazo ou não tiveram resposta, violando a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os atrasos não geraram respostas de melhor qualidade. A taxa de respostas satisfatórias para os pedidos respondidos dentro do prazo é de 63%, enquanto para os que atrasaram é de 33%.

Para 40% das informações solicitadas não se teve acesso integral às informações requeridas.

Cerca de 20% das respostas recebidas restringiram o acesso à informação a partir de justificativas inadequadas ou conteúdos errôneos.

Os órgãos ambientais estaduais apresentaram limitações em oferecer resposta e disponibilizar bases de dados espaciais.

Apesar de estruturantes, os problemas identificados podem ser revertidos por escolhas governamentais voltadas a fortalecer a gestão de informações ambientais e as ferramentas disponíveis para garantia do direito à informação.

Introdução

O direito à informação é amplamente reconhecido no âmbito internacional e nacional, sendo estabelecido em diferentes instrumentos jurídicos. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garante o acesso às informações públicas como um direito fundamental (art. 5º, inciso XXXIII), sendo base para outros dispositivos legais que asseguram a transparência na administração pública de forma geral (Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei n. 12.527/2011) e, especificamente, o acesso e divulgação de informações ambientais (Política Nacional de Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981; Lei da Transparência Ambiental, Lei n. 10.650/2003).

Os órgãos ambientais são responsáveis pela disponibilização de informações públicas e de interesse social em sites ou outros meios que sejam acessíveis pela sociedade. No entanto, levantamentos apontam uma baixa transparência em relação às informações ambientais, principalmente no que se refere aos governos estaduais¹.

Aplicado ao Código Florestal (Lei 12.651/2012), o amplo acesso à informação é fundamental para a sua implementação. Esse é um requisito para que a sociedade civil e outros atores interessados possam monitorar, identificar gargalos e contribuir com os estados e o Governo Federal na formulação de soluções que permitam acelerar a regularização ambiental dos imóveis rurais no país.

Nesse relatório, buscamos compreender se os governos estaduais e do Distrito Federal cumprem a LAI quando solicitadas informações sobre a implementação do Código Florestal e bases de dados relacionadas à regularização ambiental de imóveis rurais. Para isso, analisamos 278 pedidos de informação que foram enviados aos órgãos estaduais de meio ambiente e do Distrito Federal, no período de 2019 a 2021. A metodologia utilizada buscou evidenciar tanto o atendimento às solicitações de informações, como também a qualidade das respostas recebidas.

De modo geral, os resultados encontrados expressam uma dificuldade dos órgãos em atender à LAI. Mais de 1/4 dos pedidos de informação foram respondidos fora do prazo ou não tiveram resposta. Para mais de 40% das informações solicitadas não se teve acesso integral ao que foi requerido.

1. Valdiones, A. P.; Amaral, C.; Thuault, A. *Transparência das informações ambientais na Amazônia Legal: o acesso à informação e a disponibilização de dados públicos*. Série Transparência Florestal - Mato Grosso. Instituto Centro de Vida, 2021

O papel dos estados na implementação do Código Florestal

O Código Florestal é uma das principais leis voltadas à proteção da vegetação nativa no Brasil. Sua implantação é fundamental para garantir a manutenção da biodiversidade e conciliar a produção agropecuária com a conservação ambiental.

Etapas fundamentais para implementação do Código Florestal estão sob a responsabilidade dos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), principalmente, no que tange à implantação dos seus principais instrumentos: o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA). O CAR é registro público eletrônico de imóveis rurais em âmbito nacional que tem o objetivo de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais compondo uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento. O PRA, por sua vez, compõe um conjunto de regras e ações desenvolvidas para promover a regularidade dos passivos ambientais dos imóveis rurais.

Dentre as ações das OEMAs, espera-se o apoio à inscrição no CAR dos imóveis rurais da agricultura familiar, assentamentos rurais estaduais e territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Cabe ainda aos governos estaduais, analisar os mais de 6 milhões de imóveis rurais² registrados no CAR para confirmar a veracidade das informações autodeclaradas e, a partir disso, identificar os ativos e passivos ambientais, indicando as áreas para regularização ambiental, conforme determina a legislação. A regulamentação, implantação e monitoramento dos PRAs também são competências dos estados e do Distrito Federal.³

2. Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural.

<https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>

3. Do papel a prática: a implementação do Código Florestal

pelos estados brasileiros. Disponível em <https://www.icv.org.br/publicacao/transparencia-florestal-do-papel-a-pratica-a-implimentacao-do-codigo-florestal-pelos-estados-brasileiros/>

Apesar do papel de destaque dos estados na implementação da lei de proteção da vegetação nativa, poucas são as informações disponibilizadas à sociedade sobre as ações empreendidas pelas OEMAs. O Termômetro do Código Florestal⁴ traz um levantamento sobre a transparência ativa, que é a divulgação de informações de interesse geral pelos órgãos e entidades públicas independentemente de terem sido solicitadas, de estados e governo federal em relação a informações sobre regularização ambiental dos imóveis rurais. Os resultados dessa avaliação indicam um índice médio geral de apenas 18% em 2019⁵. Ou seja, menos de 1/5 dos dados pesquisados estavam disponíveis nos sítios eletrônicos das agências ambientais em formato, detalhamento e atualização adequados.

Os dados apontam para uma situação significativamente pior nos estados quando comparados ao Governo Federal. Com um índice de transparência ativa de 86%, os órgãos federais mantêm dados relevantes disponíveis à sociedade, como os registros no CAR, os embargos e autuações, dados de desmatamento, etc. Por outro lado, mais de 2/3 dos estados apresentam índices abaixo de 20%.

Uma vez que os mecanismos de transparência ativa são limitados, a sociedade pode utilizar serviços voltados à transparência passiva, que é a disponibilização de informações a partir de solicitações feitas pelos cidadãos, estabelecida pela LAI⁶ e o decreto que a regulamenta (decreto 7724/2011⁷). Assim, o Observatório do Código Florestal, o Instituto Centro de Vida (ICV), o Imaflora, a ARTIGO 19 e Instituto Socioambiental (ISA) analisaram um conjunto de pedidos de informação realizados ao longo de três anos por meio dos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão, para entender se é possível acompanhar a ação dos governos estaduais para implantação do Código Florestal.

4. Termômetro do Código Florestal <https://termometrocodigoflorestal.surge.sh/>.

5. Mello, K.; Brites, A. Impacto do OCF na implementação do Código Florestal. In: Observatório do Código Florestal, Código Florestal – Avaliação 2017 – 2020, p. 65-75, 2021. Disponível em https://observatoriodoflorestal.org.br/wp-content/uploads/2021/12/O-avanco-da-implementacao-do-Codigo-Florestal-no-Brasil_IPAM-e-OCF_Vfinal.pdf

6. Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n. 12.527/2011). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

7. Decreto regulador da Lei de Acesso à Informação (Decreto 7724/2012). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm

Metodologia

Além do atendimento presencial ao cidadão, os órgãos públicos devem garantir o encaminhamento de pedidos de informação em meio eletrônico. Para atender a essa previsão legal, foram desenvolvidos os sistemas eletrônicos do Serviço de Informação ao Cidadão, chamados de e-SIC. Nesse estudo, analisamos solicitações de informações enviadas via os e-SICs referentes à implementação do Código Florestal pelos órgãos ambientais das 26 unidades federativas e do Distrito Federal.

Foram analisados 278 pedidos de informação realizados entre 2019 e 2021 sobre diferentes temas (**Tabela 1**). Dentre os pedidos havia solicitações de informação sobre políticas, regulamentações e esclarecimentos sobre ações empreendidas pelos órgãos estaduais de meio ambiente, mas também pedidos de base de dados, incluindo dados em formato espacial.

Do total dos pedidos, a grande maioria (67,3%) foi realizada em 2020. Em 2021, foram 27% dos pedidos e uma minoria foi realizada em 2019 (5,8%). Quanto à distribuição dos pedidos entre os estados, em média, foram realizados 10 pedidos por estado.

Os pedidos se distribuem bem em relação aos temas da informação solicitada. Exploração florestal, regularização ambiental (informações sobre CAR e PRA, em sua maioria) e desmatamento autorizado concentram, cada um, cerca de 25% dos pedidos analisados. Juntos, portanto, concentram 72,8%. Os temas que representam um conjunto menor de pedidos incluem fiscalização ambiental (17,6%) e regularização ambiental de territórios tradicionais (9,7%).

Quanto ao tipo de informação solicitada, a maioria dos pedidos (171) solicitava informações sobre os temas e as políticas e ações realizadas solicitaram bases de dados (107).

Tabela 1. Temas abordados pelos pedidos de informação enviados aos órgãos ambientais estaduais e do Distrito Federal.

Tema	Breve descrição
Regularização ambiental	Foram solicitadas informações referentes ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Sobre o CAR, foi solicitado o número de cadastrados analisados pelo órgão ambiental até a data do pedido. Para o PRA, foram solicitadas informações sobre o status legal da sua implementação estadual, a existência de um sistema específico para execução do PRA e a quantidade de Termos de Compromisso firmados no âmbito do PRA.
Exploração florestal	Foram solicitadas informações a respeito da implementação do Sinaflor pelo estado em questão, além de bases de dados espaciais referentes aos planos de manejo florestal e autorizações de exploração florestal, quando se aplicava ao contexto do estado.
Desmatamento autorizado	Foram solicitadas base de dados de autorizações de supressão da vegetação nativa (desmatamento). Foi solicitado ainda que, caso disponível, as informações fossem disponibilizadas em formato <i>shapefile</i> , para análises espaciais.
Fiscalização ambiental	Foram solicitadas informações sobre os autos de infração e embargos por desmatamento ilegal. Foi solicitado ainda que, caso disponível, as bases de dados fossem disponibilizadas em formato <i>shapefile</i> , para análises espaciais.
Regularização ambiental de territórios tradicionais	Foram solicitadas informações específicas sobre as ações de promoção do órgão público para a inscrição dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais no CAR, tais como, quantas ações foram realizadas, quais comunidades e povos envolvidos, e quantos cadastros de territórios tradicionais foram inscritos no CAR.

Avaliação das respostas

Para avaliar a amplitude do acesso concedido e a qualidade das respostas foi realizada uma solução metodológica que consistiu em desmembrar os pedidos realizados em informações solicitadas. Essa adaptação foi adotada porque muitas vezes um único pedido solicitava mais de uma informação e a avaliação sobre a resposta deve levar em conta se cada uma das informações solicitadas foi oferecida de maneira satisfatória ou não. Portanto, enquanto tivemos um total de 278 pedidos de informação, o desmembramento gerou um total de 448 informações solicitadas e que foram analisadas, conforme descrito a seguir.

A metodologia adotada não se propôs a fazer uma avaliação crítica da implementação do Código Florestal a partir do conteúdo das respostas concedidas aos pedidos de informação, mas do respeito à LAI pelos órgãos ambientais estaduais. Isso significa dizer, por exemplo, que respostas classificadas como “acesso integral” e “satisfatórias” podem ter um conteúdo que não representa, de fato, uma ação efetiva de implementação da política florestal. Portanto, uma resposta que foi concedida de forma completa e de acordo com o que foi solicitado, apenas foi avaliada sobre esses dois quesitos, sem se propor em representar uma análise dos esforços das OEMAs na implementação do Código Florestal e ações correlatas.

Foram analisadas as respostas iniciais recebidas, desconsiderando respostas de eventuais recursos interpostos. Essa padronização foi necessária porque alguns estados não possuem ferramentas de interposição de recursos em seus sistemas e-SIC⁸.

Amplitude de acesso

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

8. Panorama dos Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão:

Uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos. Disponível em

https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf

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 LAI cumpridos pelo órgão demandado.

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 apropriada 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. Nos casos em que a resposta oferecida pelo órgão contém apenas orientação de encaminhamento ou prorrogação de prazo, também se usou a classificação de não correspondente.

Sem Resposta:

O órgão não respondeu de fato à solicitação. Não inclui notificações de transferência de pedido ou prorrogação de prazo, por exemplo, pois estes demonstram o funcionamento do sistema e, portanto, foi contabilizado como resposta.

Análise dos pedidos

Atenção aos prazos da legislação

Como estabelecido no Decreto regulamentador da LAI, quando a informação solicitada está disponível, ela deve ser repassada imediatamente ao solicitante⁹. Caso o acesso imediato não seja possível, o órgão possui até 20 dias para a responder ao pedido de informação. Esse prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias, caso haja uma justificativa para tanto. Para fins da análise, foi considerado como atendimento do prazo todos os pedidos respondidos em até 30 dias.

Pouco mais de 70% dos pedidos realizados foram respondidos em até 30 dias (**Tabela 2**). Ou seja, mais de um quarto dos pedidos (28,1%) não respeitaram a legislação, seja porque foram respondidos fora do prazo (16,6%) ou porque sequer foram respondidos (11,5%). Os atrasos, por sua vez, não podem ser considerados pouco expressivos. Dos 47 pedidos que foram respondidos com atraso, em quase metade (22 pedidos) a equipe levou mais de sessenta dias para obter retorno.

Os casos mais graves foram os pedidos não respondidos, na medida em que desrespeitam integralmente a LAI. Ajustando o foco para esses casos, que compreendem 11,5% de todos os pedidos enviados, identificamos a existência de desigualdades regionais. A região Norte acumula quase dois terços dos 32 pedidos não respondidos, com destaque para o estado do Acre, cujos órgãos públicos não responderam nenhum dos pedidos enviados durante a pesquisa (**Tabela 3**).

⁹. Decreto 7.724/2012, em seu Art. 15, que estabelece: "Recebido o pedido e estando a informação disponível, o acesso será imediato".

Tabela 2. Tempo de resposta dos pedidos realizados entre 2019 e 2021.

Tempo de resposta	N	%	Freq. acum. %
Até 20 dias	134	48,2	48,2
Entre 21 e 30 dias	66	23,7	71,9
31 a 60 dias	25	9,0	80,9
61 a 90 dias	6	2,2	83,1
Mais de 90 dias	15	5,4	88,5
Sem resposta	32	11,5	100,0
Total	278	100	

Tabela 3. Quantidade de pedidos não respondidos por região e estado.

Região	N	Frequência (%)
Norte	21	65,6
AC	13	40,6
RR	3	9,4
TO	2	6,3
AM	1	3,1
PA	1	3,1
RO	1	3,1
Nordeste	4	12,5
RN	2	6,3
BA	1	3,1
PI	1	3,1
Centro-Oeste	3	9,4
MT	2	6,3
DF	1	3,1
Sudeste	1	3,1
RJ	1	3,1
Sul	3	9,4
PR	2	6,3
RS	1	3,1
Total	32	100,0

Os dados (**Tabela 4**, na página seguinte) revelaram a variação entre os Estados quanto ao tempo levado para responder os pedidos enviados durante a pesquisa. A média para resposta, considerados todos os pedidos, foi de 30 dias, que seria o prazo legal considerando os 10 dias de prorrogação caso houvesse justificativa expressa. O tempo mais frequentemente utilizado para a resposta (moda), por sua vez, são 20 dias. Entretanto, cabe ressaltar que quando o pedido corresponder a uma informação já disponível, o acesso deve ser imediato, encurtando o prazo de resposta.

A região Norte é a região que apresenta a maior média de dias para responder os pedidos (41), principalmente, em razão dos prazos dos Estados do Amazonas e Tocantins, que levaram em média 121 e 35 dias para responder os pedidos, respectivamente. Os Estados do Pará, Amapá, Roraima e Rondônia apresentam médias dentro dos prazos legais. O Estado do Acre não figura na tabela, pois, como apontado anteriormente, não respondeu aos pedidos.

A região Nordeste apresenta uma média acima dos prazos legais (35 dias), principalmente, devido aos Estados do Piauí, Sergipe e Maranhão, que levaram em média, respectivamente, 101, 90 e 39 dias para responder os pedidos enviados. Entretanto, os Estados do Ceará e Paraíba destacaram-se por levar, em média, menos de 10 dias para responder os pedidos.

A média de dias que as OEMAs dessas duas regiões levaram para responder os pedidos está fora dos prazos definidos pela legislação. São essas as regiões que influenciaram a média nacional para 30 dias, já que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentaram médias menores aos prazos legais (respectivamente 20, 18 e 16 dias).

Por exemplo, no Sudeste, o Estado de São Paulo se destacou com um tempo médio de 12 dias. Por outro lado, o Estado do Rio de Janeiro tem uma média de mais do que o dobro desse tempo (33 dias). No Sul, o Estado de Santa Catarina se destacou com 9 dias e no Centro-Oeste a melhor média foi do Distrito Federal.

Vale salientar que mesmo que os prazos sejam rigorosamente respeitados para conferir acesso à informação, é preciso avaliar se a informação obtida cumpre com o que foi requerido pela pessoa solicitante.

Tabela 4. Distribuição do tempo de resposta (em dias) dos pedidos de informação por regiões e estados.

Localidade	Média	Moda
Norte	41	20
AM	121	30
TO	35	39
PA	23	20
AP	21	20
RR	17	20
RO	16	21
Nordeste	35	20
PI	101	20
SE	90	14
MA	39	32
BA	27	20
AL	22	22
PE	20	21
RN	12	2
PB	8	6
CE	5	1
Sudeste	20	21
RJ	33	28
ES	21	21
MG	18	7
SP	12	21
Sul	18	21
RS	21	21
PR	20	ND*
SC	9	15
Centro-Oeste	16	21
MS	19	21
GO	15	1
MT	15	ND*
DF	14	21
Brasil	30	20

***ND: Não Disponível.** Trata-se dos casos em que não há um número de dias com frequência maior do que os outros, de maneira que não é possível se obter uma moda estatística.

Amplitude do acesso concedido

Quanto à amplitude do acesso, apenas 57,1% concederam acesso integral à informação solicitada (Tabela 5). Apesar de se tratar de uma maioria numérica das informações solicitadas, pode-se considerar um número reduzido em vista de uma legislação que define a transparência como regra e o sigilo apenas como exceção.

Um número relativamente grande de respostas alegou ausência da informação (22,5%), seguido daqueles que concederam acesso parcial (15%) e daqueles que negaram acesso à informação solicitada (5,4%) (**Tabela 5**). A prevalência de 5,4% de acessos negados preocupa, ainda que em baixo índice, uma vez que os pedidos tratavam de informações de interesse público, não havendo a solicitação de dados classificados como sigilosos.

Importante notar a diferença dos resultados quando foram comparadas as respostas dentro e fora do prazo de 30 dias. As respostas fora do prazo foram mais restritivas em relação ao acesso concedido. Apenas 32,9% delas concederam acesso integral à informação solicitada. A maioria (42,4%) alega ausência de informação. Também aumentaram consideravelmente os casos de acesso negado com 9,4% das respostas fora do prazo (contra 4,4% das respostas dentro do prazo).

Esses resultados sugerem que mesmo quando ocorreram atrasos, estes não serviram para que os órgãos públicos pudessem compartilhar uma informação de maior qualidade. Os atrasos e a precariedade da resposta foram aspectos que andaram juntos, evidenciando uma falha estrutural mais ampla na capacidade dos estados em atender aos pedidos de informação.

Aplicando-se a lente regional, observamos que os estados do Nordeste apresentam as menores taxas de acesso integral (44,7%), em comparação com os estados das outras três regiões (Tabela 6). Estados da região Norte, Centro-Oeste e Sul, apresentaram taxas em uma posição intermediária, sendo, 58,3%, 67,2% e 61,4%, respectivamente. No Sudeste essa taxa foi de 73% (**Tabela 6**).

A amplitude de acesso também se diferencia a depender do tipo de informação ou dado solicitado. Como indicado na **Tabela 7**, há uma limitação expressiva na amplitude do acesso concedido para uma solicitação de base de dados, sobretudo quando se refere às informações espaciais (por exemplo, em formato *shapefile*). A negativa do acesso aos dados é quatro vezes mais frequente quando são solicitadas bases de dados em comparação com solicitações de informações sobre políticas e ações realizadas (10,7% contra 2,7%, respectivamente) (Tabela 7). Pela resposta de alguns órgãos, se percebe uma dificuldade de gestão de informação e organização dos dados em formato digital e vetorial, como indicado em outros estudos¹⁰.

10. Desmatamento ilegal na Amazônia e no Matopiba: falta transparência e acesso à informação. <https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2021/05/icv-relatorio-f.pdf>

Tabela 5. Amplitude de acesso concedido por informação solicitada (2019-2021).

Amplitude do acesso	Dentro do prazo	Fora do prazo	Total
Acesso integral	62,8	32,9	57,1
Ausência de informação	17,9	42,4	22,5
Acesso parcial	14,9	15,3	15,0
Acesso negado	4,4	9,4	5,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	363	85	448

Tabela 6. Amplitude de acesso à informação por regiões geográficas do Brasil.

Amplitude do acesso	Nordeste	Norte	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Total
Acesso integral	44,7	58,3	73,0	67,2	61,4	57,1
Ausência de informação	30,6	28,1	5,4	10,9	25,0	22,5
Acesso parcial	14,7	9,4	17,6	21,9	13,6	15,0
Acesso negado	10,0	4,2	4,1	0,0	0,0	5,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	170	96	74	64	44	448

Tabela 7. Amplitude do acesso (por tipo de categoria de informação solicitada) (2019-2021)

Amplitude do acesso	Solicitação de informação	Solicitação de base de dados	Total
Acesso integral	66,8	38,0	57,1
Ausência de informação	17,8	32,0	22,5
Acesso parcial	12,8	19,3	15,0
Acesso negado	2,7	10,7	5,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	298	150	448

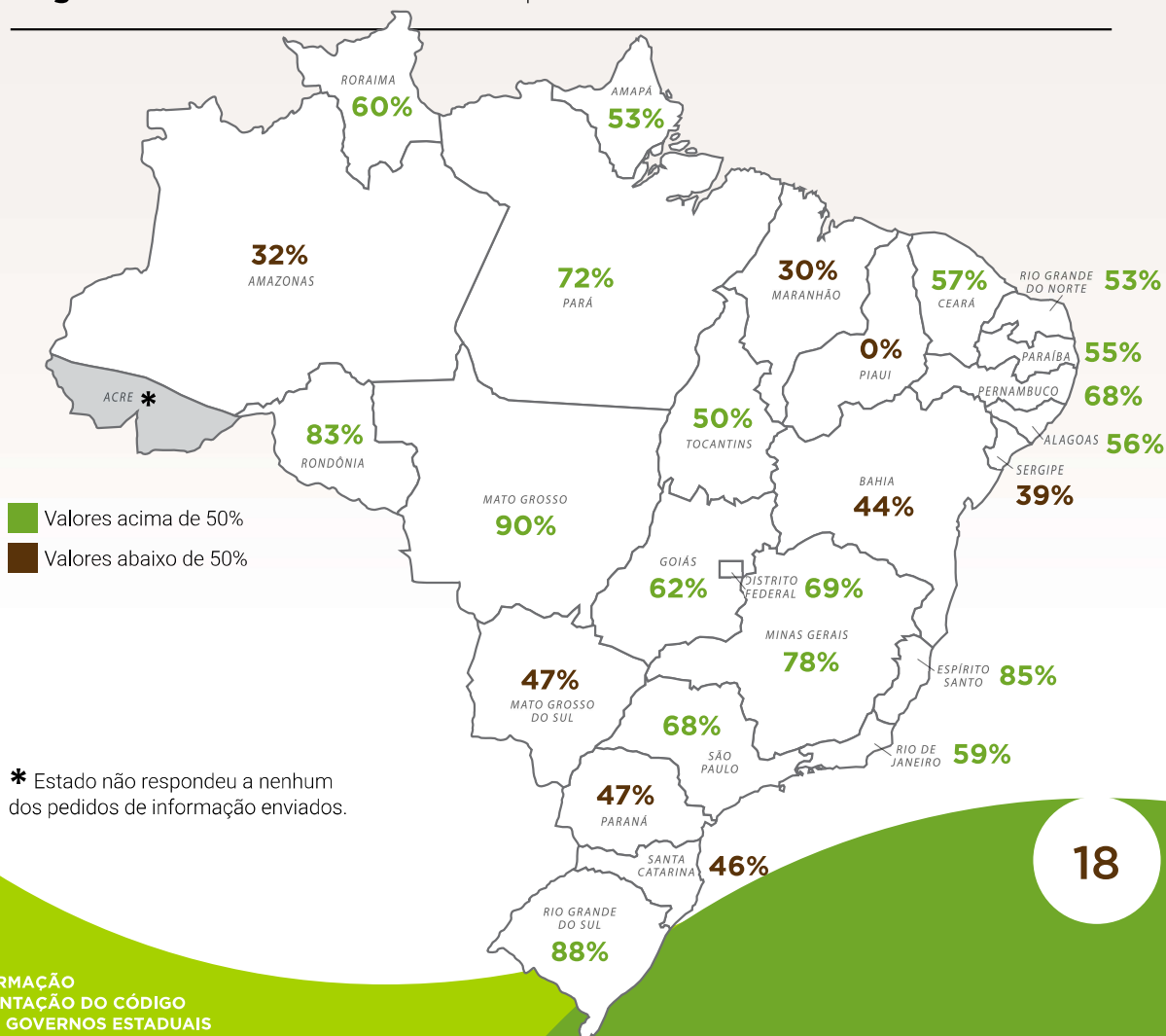
Qualidade das respostas

Quanto à qualidade, 57,1% das respostas foram consideradas satisfatórias (**Tabela 8**). O Estado de Mato Grosso se destaca com 90% de suas respostas como satisfatórias (**Figura 1**). Em 19,9% dos casos, considerou-se que a fundamentação para a restrição do acesso estava inadequada. Respostas incompletas foram dadas a 14,3% das informações solicitadas e 8,7% das respostas oferecidas não correspondiam à solicitação.

Tabela 8. Qualidade da resposta recebida pela informação solicitada no período de 2019 a 2021.

Qualidade da resposta	Dentro do prazo	Fora do prazo	Total
Satisfatória	62,8	32,9	57,1
Fundamentação inadequada	18,5	25,9	19,9
Incompleta	14,0	15,3	14,3
Não correspondente à solicitação	4,7	25,9	8,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	363	85	448

Figura 1. Percentual estadual de respostas satisfatórias.



A comparação entre respostas dentro e fora do prazo apontou um padrão semelhante ao encontrado na análise da amplitude do acesso concedido. Respostas dadas fora do prazo apresentaram qualidade inferior às dadas dentro do prazo. Apenas 32,9% das respostas fora do prazo foram classificadas como satisfatórias. A categoria que mais cresceu foi a de respostas não correspondentes à solicitação (25,9% das respostas fora do prazo contra 4,7% das respostas dentro do prazo). Já as respostas com fundamentação inadequada corresponderam a 25,9% das respostas fora do prazo contra 18,5% das respostas dentro do prazo.

A análise mostrou que uma grande parte dos estados ainda falha em conceder respostas satisfatórias. Além disso, revelou que a menor atenção aos prazos por parte dos órgãos estaduais avaliados corresponde também a uma queda em aspectos qualitativos da resposta, sejam eles referentes à amplitude do acesso concedido ou à qualidade da resposta oferecida. Assim, os estados que consideram a produção e disseminação de informações como parte das políticas ambientais estão mais preparados para responder solicitações de informação.

O mesmo quadro de diferença regional encontrado para amplitude de acesso é visto para a qualidade da resposta. As taxas de respostas satisfatórias mais baixas ocorreram na região Nordeste (44,7%), enquanto estados da região Sudeste se destacaram positivamente com 73% de suas respostas consideradas satisfatórias. Estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, ocuparam colocação intermediária, com 58,3%, 67,2% e 61,4% de respostas satisfatórias, respectivamente (**Tabela 9**).

Chamam a atenção os índices de respostas incompletas oferecidas pelas regiões Sudeste e Centro-oeste – que são seguidas pela região Sul. Nesses casos, são exemplos de respostas incompletas aquelas em que as informações não estavam disponíveis no formato solicitado ou sistematizadas pelo órgão, ainda que esse seja um passo fundamental para a condução de políticas públicas.

A análise de qualidade da resposta por tipo de informação solicitada evidenciou o mesmo padrão para amplitude de acesso (**Tabela 10**). Os pedidos com solicitações de informações sobre políticas e ações realizadas tiveram respostas satisfatórias (66,8%) quase duas vezes mais do que aqueles pedidos com solicitações de bases de dados (38%). Pedidos com solicitação de bases de dados somaram o triplo dos classificados com fundamentação inadequada.

Tabela 9. Qualidade da resposta por regiões geográficas do Brasil.

Qualidade da resposta	Nordeste	Norte	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Total
Satisfatória	44,7	58,3	73,0	67,2	61,4	57,1
Fundamentação inadequada	28,2	21,9	9,5	7,8	18,2	19,9
Incompleta	13,5	9,4	16,2	21,9	13,6	14,3
Não correspondente à solicitação	13,5	10,4	1,4	3,1	6,8	8,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	170	96	74	64	44	448

Tabela 10. Análise da qualidade da resposta por tipo de informação solicitada.

Qualidade da resposta	Solicitação de informação	Solicitação de base de dados	Total
Satisfatória	66,8	38,0	57,1
Fundamentação inadequada	11,7	36,0	19,9
Incompleta	12,8	17,3	14,3
Não correspondente à solicitação	8,7	8,7	8,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	298	150	448

Amplitude de acesso e qualidade das respostas

Todas as respostas consideradas satisfatórias também permitiram o acesso integral ao que foi solicitado (**Tabela 11**). Isso significa que as razões apresentadas para não compartilhar informações ambientais não se basearam no que está estabelecido na LAI e em seu decreto regulador. Por exemplo, ao ser solicitado acesso a base de dados de autorizações de exploração florestal, o órgão negou o acesso esclarecendo que “todas as informações relacionadas a terceiro devem ser solicitadas via protocolo, com justificativa e análise”. Entretanto, a LAI prevê em seu Art. 10 que “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo” e que “§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.

Tabela 11. Cruzamento dos dados avaliando amplitude de acesso e qualidade da resposta.

Amplitude do acesso	Qualidade da resposta				Total
	Satisfatória	Fundamentação inadequada	Incompleta	Não correspondente à solicitação	
Acesso integral	256	0	0	0	256
Ausência de informação	0	63	0	38	101
Acesso parcial	0	2	64	1	67
Acesso negado	0	24	0	0	24
Total	256	89	64	39	448

Amplitude de acesso, qualidade das respostas e tema da solicitação

Entre os temas solicitados, os pedidos de informação sobre regularização ambiental - tanto em imóveis privados como em territórios tradicionais - e sobre exploração florestal tiveram uma maior frequência de respostas que atenderam completamente ao que foi solicitado (**Tabela 12**). Também foram os pedidos com maior índice de respostas consideradas satisfatórias (**Tabela 13**).

Apesar do presente estudo não estar voltado à avaliação das ações em si, mas sim ao atendimento dos pedidos de informação, vale salientar que no tema “Regularização Ambiental de Territórios Tradicionais”, embora os pedidos tenham alcançado mais de 60% em acesso integral e de forma satisfatória, parte significativa das respostas indicam que poucas ações foram realizadas ou que não está clara a competência dos órgãos estaduais em promover ações para implantação do Código Florestal junto aos territórios coletivos¹¹. A inscrição no CAR desses segmentos segue de forma morosa, com pouco mais de 3 mil inscrições de territórios PCTs na base do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar)¹².

Entre os pedidos sobre regularização ambiental que não tiveram respostas satisfatórias, a maioria (12,4%) atendeu o critério “não corresponde à solicitação”. Isto é, no conteúdo da resposta oferecida pelo órgão não foi possível encontrar o que foi solicitado. De qualquer modo, a frequência entre 62% e 68% de respostas satisfatórias para ambos os casos de regularização ambiental ainda é baixa para respostas que deveriam ser respondidas de forma adequada, com acesso integral e de forma satisfatória, seguindo o que está estabelecido pela LAI.

A situação torna-se ainda mais problemática quando consideramos o índice de respostas com “ausência de informação” (**Tabela 12**) para os pedidos sobre desmatamento autorizado, incluindo dados espaciais. Mais de 1/3 dos órgãos ambientais ou disponibilizaram informação que não continha resposta ao que foi solicitado ou alegaram não possuir a informação desejada. Situação semelhante pôde ser vista para a classificação por “fundamentação inadequada” (**Tabela 13**), em que cerca de 34,5% dos pedidos tiveram respostas com motivos para restrições sem fundamentação legal ou inadequada ao caso. Também foi para pedidos sobre desmatamento autorizado a maior taxa de respostas classificadas como acesso negado (Tabela 8), ou seja, respostas em que o órgão negou expressamente o acesso à informação, alegando sigilo ou outro motivo que não se encaixava nas exceções previstas na LAI.

Os pedidos de informação referentes aos autos de infração e áreas embargadas pelos órgãos ambientais, enquadrando no tema de fiscalização ambiental, tiveram uma parcela significativa de respostas com fundamentação inadequada (31,5%). Assim como apresentado no caso de pedidos de exploração florestal, também tivemos pedido sobre fiscalização ambiental com respostas solicitando que o pedido deveria ser feito via protocolo, incluindo justificativa para análise e aprovação, contrariando o estabelecido no Art. 10 da LAI.

11. Em uma das respostas foi informado que “Não compete a Secretaria Estadual de Meio Ambiente a inscrição de comunidades de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no Cadastro Ambiental Rural CAR, sendo competência dos órgãos ambientais da esfera federal”.

12. <https://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>

No tema da exploração florestal, também com mais de 60% das respostas concedidas integralmente e de maneira satisfatória, cabe ressaltar que foram solicitadas, basicamente, duas informações: a bases de dados das autorizações de exploração florestal e a etapa de implementação do Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor) no estado. Em caso de acesso negado às bases de dados, as justificativas não se enquadram nas exceções da LAI, como, por exemplo, ao negar o acesso, a OEMA justificar que as informações requeridas estavam temporariamente indisponíveis, sem apresentar razões legais para tal, ou também solicitar que o pedido fosse feito por outra via diferente do e-sic, incluindo justificativa para análise.

Tabela 12. Amplitude de acesso à informação considerando os temas dos pedidos de informação.

Amplitude do acesso	Exploração florestal	Regularização Ambiental	Fiscalização ambiental	Desmatamento autorizado	Regularização Ambiental em Territórios Tradicionais	Total
Acesso integral	63,5	68,1	44,9	34,5	62,7	57,1
Ausência de informação	19,0	22,1	27,0	36,2	9,8	22,5
Acesso parcial	12,4	8,8	19,1	20,7	21,6	15,0
Acesso negado	5,1	0,9	9,0	8,6	5,9	5,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	137	113	89	58	51	448

Tabela 13. Qualidade da resposta recebida considerando os temas dos pedidos de informação.

Qualidade da resposta	Exploração florestal	Regularização Ambiental	Fiscalização ambiental	Desmatamento autorizado	Regularização Ambiental em Territórios Tradicionais	Total
Satisfatória	63,5	68,1	44,9	34,5	62,7	57,1
Fundamentação inadequada	15,3	10,6	31,5	34,5	15,7	19,9
Incompleta	11,7	8,8	19,1	17,2	21,6	14,3
Não correspondente à solicitação	9,5	12,4	4,5	13,8	0,0	8,7
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	137	113	89	58	51	448

Conclusões

A obrigatoriedade do poder público em responder pedidos de informação sobre qualquer política pública está prevista na Lei de Acesso à Informação. Assim como o Código Florestal, a LAI completa uma década de vigência em 2022. Os resultados obtidos nesse estudo integram um conjunto mais amplo de diagnósticos que têm revelado as dificuldades de implementação da LAI¹³, especialmente em nível subnacional.

A transparência passiva dos estados, quando se trata de pedidos de informações relacionados aos esforços subnacionais para implantação do Código Florestal e outras políticas de regularização ambiental, se mostrou limitada para garantir à sociedade o acesso integral a informações de interesse público. Mais de 1/4 dos pedidos de informação foram respondidos fora do prazo ou não tiveram resposta. Para mais de 40% das informações solicitadas, não se teve acesso integral ao que foi requerido. E, ainda que não tivesse sido solicitada qualquer informação classificada como sigilosa, cerca de 5% das informações solicitadas tiveram acesso negado.

Com baixa transparência ativa nos estados e funcionamento inadequado dos sistemas de informação ao cidadão, o acompanhamento das ações para implantação do Código Florestal pelos governos estaduais fica comprometido. A transparência e o acesso à informação são essenciais para melhorar a governança ambiental, garantir a participação qualificada da sociedade, a cooperação entre os diferentes órgãos públicos e o monitoramento e inovação dos atores privados.

Desde 2012, estados avançaram no cadastramento de propriedades no CAR, especialmente no segmento de imóveis rurais. Porém, o cadastramento dos PCTs e as fases seguintes de validação dos cadastros e adesão aos Planos de Regularização Ambiental ainda caminham a passos lentos¹⁴. Parte das causas que resultam na lentidão da aplicação da LAI nos estados, sobretudo estrutura tecnológica e recursos humanos insuficientes, também impactam negativamente a capacidade dos órgãos estaduais de meio ambiente de implementar o Código Florestal com celeridade.

13. Algumas referências que podem ser relacionadas: "Panorama dos Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão: Uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos", disponível em https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf; "Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020", disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf

14. Observatório do Código Florestal. "Código Florestal: avaliação 2017-2020". Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/avaliacao-do-codigo-florestal-2017-2020/?sf_paged=2.

Assim, as dificuldades de acesso à informação retratadas nesta publicação constituem uma face complementar desse cenário de baixa implementação do Código Florestal e contribuem para reduzir a efetividade do Código como política capaz de conciliar produção agropecuária e conservação da vegetação nativa no Brasil. Apesar de estruturantes, os problemas identificados podem ser revertidos por escolhas governamentais voltadas a fortalecer as estruturas estaduais que garantem acesso à informação, por meio de ações como:

- **Esforços de coordenação interfederativa operados pelo Governo Federal, sobretudo em estados com maiores taxas de pedidos não respondidos, atrasos, e respostas não satisfatórias;**
- **Iniciativas voltadas ao compartilhamento de boas práticas de gestão da informação e dos sistemas de acesso à informação entre os estados;**
- **Treinamento de servidores sobre protocolos de respostas a pedidos de informação;**
- **Priorização à concessão de respostas que contemplem a informação solicitada, evitando-se equívocos sem fundamentação legal;**
- **Aprimoramento dos sistemas estaduais de acesso à informação (e-sic), incluindo a geração de protocolos, datas, possibilidades de acompanhamento do processo entre outras opções de melhoria da experiência de uso dos sistemas;**
- **Adoção de práticas de gestão e organização de informações, com a produção de bases de dados em formato espacial;**
- **Disponibilização de informações e bases de dados nos sítios eletrônicos das OEMAs, o que pode resultar na diminuição dos pedidos de informação.**

Realização



<https://observatorioflorestal.org.br>



www.icv.org.br



www.imaflora.org



<https://artigo19.org>



www.socioambiental.org