ÁREA SOCIOAMBIENTAL: IMPÉRIO DA OPACIDADE

Maio/2021

Projeto Achados e Pedidos revela sete problemas na transparência de órgãos socioambientais federais

Achados e PEDIDOS

ABRAJI

FIQUEM SABENDO

TRANSPARÊNCIA BRASIL

CC-BY

Este trabalho está sob a licença CC BY 4.0. Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

maio/2021

DIREÇÃO EXECUTIVA - TRANSPARÊNCIA BRASIL

Manoel Galdino

GERÊNCIA EXECUTIVA - ABRAJI

Maria Esperidião

DIREÇÃO - FIQUEM SABENDO

Maria Vitória Ramos

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Maria Vitória Ramos, Marina Iemini Atoji

PESQUISA E REDAÇÃO

Lara Corrêa Ely, Taís Seibt

INFOGRAFIA

Natália Santos

REVISÃO

Guilherme Duarte Ferreira Barbosa

FINANCIAMENTO

FORDFOUNDATION

Sumário

Resumo Executivo **4**

Introdução **6**

Metodologia **7**

Sete problemas de transparência na gestão socioambiental federal **12**

1. Dados não produzidos 12
2. Dados com acesso dificultado por falta de sistematização 16
3. Dados indisponíveis por problemas técnicos 19
4. Dados descontinuados ou desatualizados 20
5. Dados descentralizados ou distribuídos em múltiplos sistemas 24
6. Falta de efetividade da LAI 26
7. Ausência de políticas para abertura de dados 27

Conclusão **34**

Anexos **39**

1. Íntegra da denúncia apresentada ao TCU sobre limitações do CAR 39
2. Relação de bases de dados de órgãos socioambientais presentes no Portal Brasileiro de Dados Abertos 39

Resumo Executivo

- Desde fevereiro de 2020, o projeto Achados e Pedidos monitora a **disponibilidade de dados em 43 órgãos federais com atuação** direta ou indireta **na gestão socioambiental**. Desses, **43% não têm um Plano de Dados Abertos**, documento obrigatório desde 2016 para o cumprimento da Política Nacional de Dados Abertos; situação foi comunicada à Controladoria-Geral da União (CGU), que prometeu cobrar providências.

- Respostas a pedidos de informação mostram que **o governo federal não produz ou mantém dados estruturados sobre ações ilegais em Terras Indígenas** (invasões, pecuária, mineração).

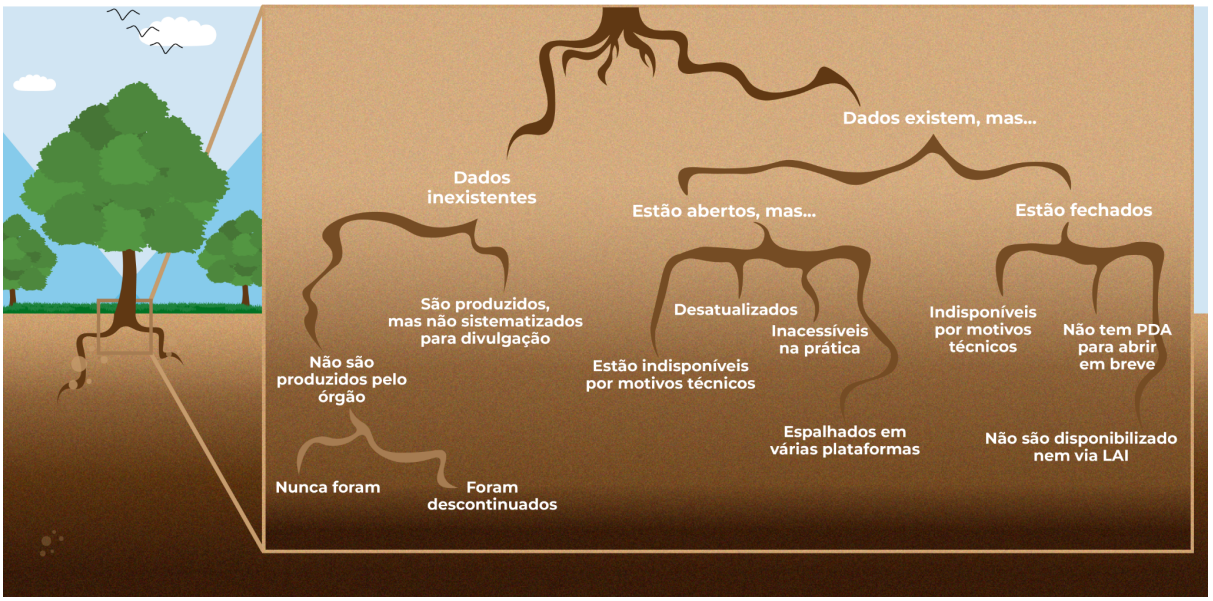
- Relatório enviado pela Controladoria-Geral da União (CGU) ao projeto Achados e Pedidos mostra que **22% das 634 bases de dados de** 24 **órgãos com atuação em políticas socioambientais não são atualizadas desde 2018** no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Ou seja, ainda não tiveram atualização desde o início do governo Bolsonaro.

- **A transferência de órgãos** subordinados ao Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2019 **gerou defasagem de informações-chave para monitoramento de políticas ambientais**; também houve descontinuidade na produção e publicação de bases de dados sobre agrotóxicos em alimentos e emissão de gases do efeito estufa.

- **O acesso a informações socioambientais** no governo federal **é prejudicado por falta de atualização, multiplicidade de portais, problemas técnicos e limitação de recursos humanos e financeiros**, conforme relatos obtidos pelo Achados e Pedidos junto a jornalistas e pesquisadores, além de manifestações dos próprios órgãos em respostas via Lei de Acesso à Informação (LAI).

- **A efetividade da LAI é considerada regular** por especialistas entrevistados, que relatam ter muitos pedidos respondidos apenas parcialmente; no Achados e Pedidos, **uma a cada cinco demandas exigiu pelo menos um recurso** para obter resposta minimamente satisfatória.

POR QUE NÃO TEMOS DADOS SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL?



Introdução

Após um ano de monitoramento da disponibilidade de dados por parte dos principais órgãos federais envolvidos na gestão socioambiental do país, o projeto Achados e Pedidos constatou uma situação crítica de obstáculos ao acesso a informações e deficiências na gestão de dados nessa área.

Foram identificados sete grupos de problemas: não produção de dados necessários ao controle social da execução de políticas públicas; falta de atualização de dados disponíveis; dificuldades no acesso a informações e dados mesmo via transparência ativa; dados descentralizados em múltiplas fontes; cumprimento insatisfatório da LAI; ausência de políticas para abertura de dados; interrupção de produção e disponibilização de dados por questões técnicas.

O cenário mostra o descumprimento sistemático de trechos de ao menos duas leis federais (10.650/2002, Lei de Transparência Ambiental; 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação), um decreto (8.777/2016, que cria a Política de Dados Abertos) e de um acordo internacional (Acordo de Escazú). São problemas que inviabilizam o controle social da execução de políticas públicas tanto por pesquisadores, jornalistas e organizações sociais quanto por parte de povos tradicionais afetados diretamente por essas políticas. Nesse sentido, considera-se que a opacidade também viola indiretamente a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece o direito de povos indígenas e tribais de influenciar decisões administrativas e legislativas que os afetem.

Este relatório, de caráter descritivo, apresenta uma síntese dos principais problemas de transparência identificados ao longo desse acompanhamento, com exemplos ilustrativos de cada situação.

Metodologia

Desde fevereiro de 2020, o projeto Achados e Pedidos, realizado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Transparência Brasil e Fiquem Sabendo, com financiamento da Fundação Ford, monitora a disponibilidade de dados socioambientais no governo federal.

O primeiro passo foi o mapeamento das bases de dados produzidas por 43 órgãos federais, entre superiores e subordinados, inclusive agências reguladoras com atuação direta ou indireta em políticas de gestão socioambiental no Brasil.

Tabela 1. Órgãos federais monitorados

Órgão Superior	Órgão subordinado
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) Sistema Florestal Brasileiro (SFB)

Órgão Superior	Órgãos subordinados
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) Instituto de Pesquisas da Amazônia (Inpa) Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe) Instituto Nacional do Semi-Árido (INSA)
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)
Ministério da Defesa (MD)	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)
Ministério de Minas e Energia (MME)	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)
Ministério da Economia (ME)	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

Órgão Superior	Órgãos subordinados
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	Fundação Nacional do Índio (Funai)
Ministério do Turismo (MTur)	Fundação Cultural Palmares (FCP) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)
Ministério da Saúde (MS)	Fundação Nacional de Saúde (Funasa)
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH)	Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)
Ministério da Educação (MEC)	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)

Tabela 2. Agências reguladoras federais monitoradas

Órgão ao qual é vinculada	Agência
Ministério de Minas e Energia (MME)	Agência Nacional de Mineração (ANM) Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Agência Nacional de Águas (ANA)
Ministério da Infraestrutura	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Ministério da Saúde (MS)	Agência Nacional de Vigilância

	Sanitária (Anvisa)

Para isso, foram computadas as bases de dados disponibilizadas por transparência ativa pelos órgãos no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Paralelamente, foram solicitados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) os inventários de dados desses órgãos, incluindo bases acessíveis por transparência passiva e ativa, tanto no Portal de Dados Abertos quanto em portais alternativos mantidos por cada órgão. Com isso, o projeto chegou a uma lista com mais de 600 conjuntos de dados socioambientais gerados no âmbito do governo federal.

Na avaliação de outros aspectos de transparência ativa, foram realizadas consultas a dados orçamentários de alguns órgãos no Portal da Transparência do governo federal e no Painel do Orçamento do Ministério da Economia; consultas ao módulo público do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

A partir de problemas identificados na transparência ativa e de um dos objetivos do projeto (obter e abrir dados não disponíveis ativamente), foram feitos pedidos de informação - cujas respostas levaram à constatação de deficiências na transparência passiva dos órgãos monitorados, a serem detalhados adiante.

Além das experiências acumuladas em um ano de monitoramento, contribuem para compor este relatório descritivo relatos de jornalistas e pesquisadores que usam dados socioambientais cotidianamente para suas atividades profissionais. O Achados e Pedidos colheu percepções representativas dos entraves ao acesso à informação nos órgãos de gestão socioambiental no governo federal por meio de formulários e entrevistas em dois momentos: no início do monitoramento, em março de 2020, e na consolidação deste relatório, em abril de 2021.

Entre os respondentes da pesquisa estão jornalistas, editores, repórteres freelancers ou colaboradores de veículos de mídia locais, nacionais e internacionais, profissionais autônomos, integrantes de organizações não-governamentais e docentes universitários. A proposta foi verificar se a

percepção desses profissionais coincidia com os resultados preliminares do levantamento do projeto.

Para melhor compreensão dos problemas de transparência identificados, optou-se por apresentar o diagnóstico em sete tópicos, que representam os principais pontos críticos do acesso à informação socioambiental no governo federal. A saber:

1. Dados não produzidos: quando nenhuma instância governamental coleta ou consolida informações estruturadas sobre uma determinada realidade;

2. Dados com acesso dificultado por falta de sistematização: quando os dados são coletados, mas o formato disponibilizado inviabiliza ou dificulta o processamento das informações;

3. Dados indisponíveis por problemas técnicos: casos em que a informação deixou de ser disponibilizada por falhas ou trocas de sistema;

4. Dados descontinuados ou desatualizados: quando as bases de dados deixaram de ser atualizadas por mais de dois anos ou ainda deixaram de ser produzidas pelo órgão;

5. Dados descentralizados ou distribuídos em múltiplos sistemas: casos em que o mesmo conjunto de dados está disponível em diferentes portais com datas de atualização diferentes ou que o mesmo órgão disponibiliza diferentes conjuntos de dados em mais de um portal;

6. Falta de efetividade da LAI: inclui respostas em atraso, pedidos ignorados e respostas insatisfatórias;

7. Ausência de políticas para abertura de dados: balanço da situação dos Planos de Dados Abertos (PDAs) nos órgãos monitorados.

Em cada tópico, são apresentados casos ilustrativos da situação identificada, satisfazendo o caráter descritivo deste relatório. Ao final, apresenta-se um conjunto de recomendações e medidas que podem ser adotadas pelo governo

federal para solucionar as falhas identificadas e aprimorar o acesso à informação sobre políticas socioambientais no Brasil.

Sete problemas de transparência na gestão socioambiental federal

A partir do monitoramento da disponibilidade de dados socioambientais no governo federal e de relatos de jornalistas e pesquisadores que dependem dessas informações em suas atividades cotidianas, foram identificados sete pontos críticos de transparência na gestão socioambiental no Brasil em âmbito federal.

Destaca-se que os entraves ao acesso à informação nesses órgãos podem não se limitar aos observados neste relatório, que tem caráter descritivo, conforme apresentado na metodologia. Ao mesmo tempo, as experiências consolidadas aqui são suficientes para ilustrar situações de opacidade de informações que prejudicam o acompanhamento de políticas socioambientais geridas pelo governo federal.

1. Dados não produzidos

A apresentação de pedidos de acesso a informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) levou à constatação de um problema que é anterior à abertura de dados: há informações que simplesmente não são coletadas ou estruturadas.

Destaque para o fato de que **o governo federal não produz dados estruturados sobre a fiscalização de invasões de Terras Indígenas**, para a criação de gado ou para outros fins, que possibilitem um acompanhamento efetivo e sistemático da situação desses territórios, o que indica descaso com as ameaças aos povos tradicionais no Brasil.

A constatação tem como base a persistente dificuldade de acesso a informações da Fundação Nacional do Índio (Funai), vinculada ao Ministério da Justiça e

Segurança Pública (MJSP). O órgão admitiu, em mais de uma ocasião e contexto, não dispor de dados estruturados sobre a execução de uma de suas atividades-fim: o monitoramento e fiscalização de Terras Indígenas.

Em julho de 2020, ao responder um pedido por dados específicos sobre criação de gado em territórios indígenas[1], a Funai admitiu não manter controle sobre essa questão. Alegou dispor apenas de "dados mais empíricos" e recomendou procurar outros órgãos para obter informações, tais como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza (ICMBio), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que produz o Censo Agropecuário, e as agências de vigilância sanitária nos Estados.

Em recursos à resposta insatisfatória, apontou-se que os dados produzidos pelos órgãos mencionados pela Funai não são suficientes para estimar a exploração desses territórios por terceiros (não indígenas) - uma atividade ilegal que representa ameaça aos povos tradicionais e à preservação nas Terras Indígenas.

O órgão reiterou que "possui meramente estimativas de algumas Terras Indígenas mais emblemáticas, o que não representa dados precisos para cada uma dessas Terras Indígenas e tampouco representa o valor total dos rebanhos em Terras Indígenas no Brasil".

O Achados e Pedidos insistiu no recurso até a terceira instância, junto à Controladoria-Geral da União (CGU), que considerou que a Funai concedeu as informações que tinha sob sua custódia e considerou que o recurso havia perdido o objeto.

Foram solicitados mais esclarecimentos à Funai sobre os "dados empíricos" citados na primeira solicitação em outras duas demandas (aqui e aqui). Também foram feitos pedidos ao Ministério Público Federal (MPF) e à Advocacia-Geral da

[1] A criação de gado em Terras Indígenas por seus ocupantes é legal; segundo o art. 231, § 2º da Constituição, "As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes".

União (AGU) para obter acesso aos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) mencionados, o que foi concedido pela AGU em um dos casos.

A Funai também alega não dispor de dados estruturados sobre invasões a Terras Indígenas. Uma das respostas do órgão ao Achados e Pedidos cita demanda semelhante de 2019, quando o órgão já admitia que "não detém, em seus procedimentos internos, a manutenção de banco de dados com informações exclusivas acerca de invasões em Terras Indígenas".

Em tentativa mais recente (2021), o projeto solicitou listas contendo as ações de combate à mineração e de extrusão de invasores em Terras Indígenas realizadas pela Funai em 2019 e 2020. Solicitou-se que a lista incluísse informações básicas sobre as ações: datas de realização, Coordenação Regional responsável pela ação, Terra Indígena em que foi realizada, objeto da ação.

A Coordenação de Fiscalização da Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial do órgão reafirmou que "não detém, em seus procedimentos internos, a manutenção de um banco de dados com informações atualizadas, com o nível de detalhamento solicitado" e que "há algumas informações parciais (...) em diversos processos ao longo dos anos". Em relação à fiscalização de garimpo em Terras Indígenas, afirmou que "não tem registros de todos os casos de ações de garimpos ilegais em TIs".

De acordo com a Coordenação, obter os dados demandados "precisaria necessariamente passar por um processo de tratamento, com consulta aos órgãos descentralizados da Funai". Assim como no caso anterior, recomendou que fossem feitos pedidos pelas informações junto a outros órgãos: ICMBio, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), Polícias Militares dos estados, Polícia Federal e Exército.

Diante da resposta, apresentou-se um pedido de informação por detalhes de como é feita a gestão das informações sobre ações de monitoramento e fiscalização na Funai. A resposta, parcialmente satisfatória, indicou que "toda a nossa documentação é formalizada via sistema SEI [Sistema Eletrônico de Informações]" e apontou que "todos os recursos orçamentários

descentralizados pela CGMT em apoio às ações de proteção territorial de terras indígenas (informação, prevenção e fiscalização) são registradas em planilhas eletrônicas" - embora o pedido não fizesse referência a recursos orçamentários.

O Achados e Pedidos protocolou também um pedido à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (órgão que gerencia os bens da União, nos quais se incluem as Terras Indígenas) a fim de averiguar se há controle de invasões no âmbito do órgão ou de outros órgãos do governo federal. A SPU informou que não mantém controle a respeito e indicou consultar a Funai, por meio de um link para o site da fundação, onde há apenas informações genéricas sobre a fiscalização de terras indígenas, sem oferecer qualquer dado ou balanço.

A falta de dados sobre invasão de Terras Indígenas já havia sido mencionada por um dos jornalistas entrevistados pelo projeto em 2020. Segundo o repórter, sem dados oficiais, os levantamentos existentes são produzidos por terceiros, como o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), que é ligado à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Em resposta a uma solicitação por seu inventário de dados, a Funai limitou-se a informar que "o órgão não possui PDA [Plano de Dados Abertos]". Na tentativa de obter mais detalhes, um segundo pedido foi protocolado nos mesmos termos, resultando em resposta semelhante (de que não tem PDA).

Apenas após recurso em segunda instância a resposta foi mais aprofundada: em ofício, o presidente da Funai Marcelo Augusto Xavier da Silva reiterou que "a Funai ainda não realizou a abertura de bases, tornando-se inviável ofertar uma resposta que contemple as indagações contidas no pedido de informação em tela". A resposta, embora mais detalhada, não é satisfatória: a inexistência do Plano de Dados Abertos ou a não abertura de dados não é justificativa para o órgão sequer dispor de dados estruturados sobre as informações que estão sob sua custódia. Conclui-se, então, que a Funai tem uma gestão documental e informacional frágil.

2. Dados com acesso dificultado por falta de sistematização

Nem mesmo a produção de dados estruturados garante transparência. Há múltiplos casos em que eles existem e são divulgados ativamente, mas a quantidade de minúcias necessárias para chegar aos dados e compreendê-los é um obstáculo quase intransponível.

É o caso dos **dados sobre a execução orçamentária da área ambiental**, fundamentais para o controle social das contas públicas. A busca pelos valores previstos e gastos para o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ibama, ICMBio e Sistema Florestal Brasileiro (SFB) nos últimos cinco anos mostrou-se **um verdadeiro quebra-cabeças**.

Há discrepância entre diferentes fontes de informação (Lei Orçamentária Anual, Portal da Transparência, Painel do Orçamento) e necessidade de conhecer em detalhes as ações orçamentárias de alguns dos órgãos. Nem mesmo instruções dadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) para consulta no Portal da Transparência renderam dados confiáveis. Para obter os dados precisos relativos aos últimos cinco anos, o Achados e Pedidos precisou fazer checagens diretamente junto aos órgãos por meio de pedidos de informação ou contatos com os departamentos orçamentários de cada um.

Assim, além das imprecisões na disponibilização dos gastos, o cidadão encontra um obstáculo adicional. Qual fonte deve ser levada em consideração? Os dados disponíveis nesses painéis diferem entre si, mas não há explicação clara do porquê.

Inspirado por um artigo publicado em junho de 2020 com propostas para evitar uma tragédia irreversível na Amazônia tendo em conta as crises sanitária e ambiental, o Achados e Pedidos passou a observar dificuldades de acesso a informações do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Trata-se de um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais de propriedades rurais. O

propósito da base de dados é possibilitar o planejamento ambiental e econômico para combate do desmatamento.

Segundo os autores do artigo, Ilona Szabó de Carvalho (Instituto Igarapé), Brenda Brito (Imazon) e Daniel Azeredo (Ministério Público Federal), tornar o registro 100% público seria uma das medidas necessárias à preservação da Amazônia. Atualmente, a plataforma retringe acesso às informações sobre os titulares de imóveis, em descumprimento à Política Nacional de Meio Ambiente[2], às diretrizes do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente[3] e à Política Federal de Acesso a Informações Públicas.

A ausência dessas informações em transparência ativa fere a própria razão de ser do CAR, uma vez que a finalidade da coleta de dados é permitir o acompanhamento, tanto por autoridades públicas quanto pela sociedade civil, da proteção de áreas ambientais por propriedades rurais. A não publicação das informações relacionadas à titularidade de imóveis rurais descumpre e prejudica diversas políticas públicas federais, assim como políticas públicas internacionais com as quais o Brasil se comprometeu. Na prática, a situação dificulta a prevenção e o combate à devastação das florestas brasileiras.

O Achados e Pedidos constatou que a plataforma apresenta dados desatualizados: uma consulta realizada em dezembro de 2020 mostrava dados atualizados até fevereiro, por exemplo. Em resposta a um pedido de informação por dados mais atuais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), informou que "a análise e validação dos dados relativos ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) é de competência estadual, como explicita o art. 42 da Instrução Normativa nº 2/MMA" e sugeriu entrar em contato com os órgãos responsáveis pelo CAR nos Estados. Ofereceu apenas orientações sobre como obter os dados diretamente no portal do CAR e indicou relatórios consolidados por órgãos do governo, como o boletim produzido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que é

[2] Lei 6.938/1981. Art. 4º, V ("A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) à divulgação de dados e informações ambientais"). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

[3] Portaria MMA nº 160, de 19 de maio de 2009, capítulo III. Disponível em https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=211075

responsável pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), sobre os imóveis rurais declarados até 31 de janeiro de 2020.

O Achados e Pedidos fez algumas solicitações aos órgãos estaduais da região da Amazônia Legal, o que revelou grande disparidade no entendimento de cada Estado sobre a demanda. O governo de Rondônia indicou a plataforma federal para consulta, assim como Tocantins e Maranhão; enquanto Amapá e Pará forneceram planilhas em formato aberto. Mato Grosso deu uma resposta genérica, já Amazonas e Acre nunca responderam à solicitação, casos que foram denunciados ao Ministério Público (MP) nos respectivos Estados.

Analisando o teor das respostas obtidas nos órgãos estaduais e o indicado pelo Incra, foi identificada uma série de dificuldades para obtenção de dados sistematizados sobre o CAR. Os problemas vão desde falhas na geração de relatórios na seção de consulta pública, que é a parte do sistema acessível sem cadastro, até a necessidade de se fazer download de dados de cada município individualmente.

O sistema não consolida dados sequer por Estado, de modo que seria necessário baixar mais de 5 mil relatórios, um por vez, para consolidar dados do país inteiro. Ainda, para fazer download dos dados, é preciso preencher um e-mail e um captcha (código de verificação para confirmar não ser um robô) a cada município pesquisado.

No caso do CAR, portanto, **o problema não é a falta de dados**, pois eles existem e são armazenados em sistema eletrônico. Contudo, **a consulta e o processamento, principalmente de forma automatizada** - o que seria fundamental devido à grande quantidade de registros que ele oferece -, **é dificultada pela falta de sistematização adequada**. Além disso, por se tratar de uma base de dados volumosa, para dar mais transparência a essas informações, seria desejável que fossem apresentadas não só em formato aberto, mas também em painéis simplificados para fácil compreensão dos cidadãos.

Os problemas de transparência do Sicar pautaram uma denúncia apresentada pelas organizações realizadoras do projeto Achados e Pedidos ao Tribunal de Contas da União (TCU), em março de 2021. Nela, as organizações solicitam que os órgãos competentes tomem as providências necessárias para incluir as informações, disponibilizar os dados atualizados, permitir o download dos mesmos e eliminar a exigência de cadastro de e-mail e a utilização de captcha como requisito para baixar os dados. O documento requer também que o TCU aplique multa aos agentes públicos responsáveis. A denúncia não teve desdobramentos até o fechamento deste relatório.

3. Dados indisponíveis por problemas técnicos

Por meio de demandas via LAI pelos inventários de dados dos órgãos monitorados, foi possível mapear as bases de dados que haviam sido descontinuadas nos últimos dois anos e por quais motivos. **Trocas de sistema, vencimento de licenças ou finalização de contratos de pesquisa e prestação de serviços são as principais razões pelas quais informações ficaram indisponíveis ao público**.

Um exemplo é o conjunto de dados Herbário Online, citado pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Na consulta respondida em março de 2020, o órgão listou este conjunto entre os disponíveis por transparência ativa, porém o link de acesso informado estava quebrado. Em setembro de 2020, o Inpa foi questionado novamente sobre a disponibilidade da base de dados.

Na oportunidade, o órgão indicou um repositório externo que disponibiliza os dados e informou que o servidor do Inpa "comprado com recursos do projeto Reflora (CNPq/Fapeam) continua não funcionando após um problema não explicado em 2017". De acordo com a resposta via LAI, "o banco de dados do herbário continua sendo alimentado com informação e imagens, em parte com apoio de bolsistas providenciados pelo INCT- Herbário Virtual".

O Inpa informou ainda que o sistema estava sendo migrado para uma nova versão e que uma licença do programa estava sendo comprada com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam). “Os recursos para este projeto foram depositados em agosto. Compramos um computador para hospedar o banco de dados usando os mesmos recursos, com capacidade melhor para repor o computador comprado em 2014 (REFLORA) que está no fim da sua vida. Com estes avanços teremos condições de recriar os sites, e esperamos recuperar o servidor, e assim esperamos ter um site do herbário funcionando nos próximos dois meses”, diz a resposta.

No fechamento deste relatório, as informações do Herbário Online seguiam acessíveis apenas no portal alternativo indicado pelo Inpa, o que remete a outro ponto crítico de transparência apontado mais adiante neste diagnóstico: a multiplicidade de fontes.

4. Dados descontinuados ou desatualizados

Outra situação verificada a partir de respostas a pedidos por inventários de dados nos órgãos monitorados foi a descontinuidade ou desatualização de bases de dados. Entre as razões para **descontinuidade**, aparecem a **migração de responsabilidade de coleta e/ou armazenamento** de certas informações para outros ministérios e a **limitação de recursos humanos** para a realização de alguns levantamentos.

Serve de exemplo a resposta do **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)**, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), quanto às **Séries Temporais do sensor MODIS**, que permite analisar mudanças de uso e cobertura de terra: “O banco de dados de Séries Temporais MODIS deixou de ser atualizado a partir de 2017 devido ao fato de não existir mais equipe para fazê-lo, por consequências de aposentadorias e encerramento de bolsas”.

Também é ilustrativa a resposta do **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)**: “Em 2018 e 2019, o ICMBio passou por diversas

mudanças na alta administração, somadas as trocas de equipes técnicas. Essas mudanças e trocas na gestão prejudicaram o processo de atualização dos dados entre a Autarquia e o sítio governamental".

No caso do **Serviço Florestal Brasileiro (SFB)**, que saiu do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e foi incorporado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) na gestão Bolsonaro, houve impacto na atualização de algumas bases de dados disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Ao ser questionado sobre a desatualização, o MAPA esclareceu que "desde 2019 o Serviço Florestal Brasileiro não faz mais parte do MMA, não havendo mais o fluxo de informações com aquele Ministério. Essa desvinculação do SFB ao MMA fez com ficássemos impossibilitados, no ano de 2019, de fazermos nosso Plano de Dados Abertos (PDA), o que passará a ser feito juntamente com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) no PDA MAPA 2020/2021, que está sendo construído".

O Plano de Dados Abertos do MAPA foi publicado com ressalvas, de acordo com o painel da Controladoria-Geral da União (CGU) que monitora a atualidade dessa documentação nos órgãos federais (por meio de um aviso que aparece no próprio painel da entidade). O plano prevê atualizações em conjuntos de dados de responsabilidade do SFB.

No atual PDA do MAPA (2020/2022) constam 32 menções ao Serviço Florestal Brasileiro, das quais apenas 15 têm dados disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Entre as que não têm estão o Sistema Cadeia de Custódia (SCC)**, que contém a origem e o destino dos produtos florestais nas concessões florestais, **o Sistema de Gestão de Concessões Florestais (GCF)**, cuja atribuição é gerenciar e organizar informações referentes à execução dos contratos de concessão florestal federal, incluindo a destinação de recursos advindos dos pagamentos dos produtos e serviços florestais.

Outros serviços que não têm dados disponíveis são um aplicativo interativo para identificação de espécies "Madeiras Comerciais do Brasil" e o **Inventário Florestal Nacional (IFN)**, um dos principais levantamentos realizados pelo

governo federal para produzir informações sobre os recursos florestais brasileiros.

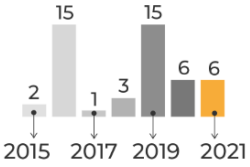
Na resposta via LAI, o MAPA sustentou que os conjuntos de informações do SFB fazem parte do portal do Sistema Nacional de Informações Florestais (Snif), onde estavam atualizados. Essa situação, no entanto, remete a outro problema de transparência, que é a multiplicidade de fontes para acesso a informações oficiais, tópico que será abordado em seguida neste relatório.

Ainda no que se refere à desatualização de dados, um relatório enviado pela Controladoria-Geral da União (CGU) ao Achados e Pedidos mostra que **22% das bases disponibilizadas por 24 órgãos federais com atuação em políticas socioambientais têm data de atualização em 2018 ou antes**. De 634 bases, 142 não tiveram atualização no governo Bolsonaro, cujo mandato iniciou em 2019.

HISTÓRICO DOS ÓRGÃOS* QUE MAIS ATUALIZARAM AS SUAS BASES DE DADOS EM 2021

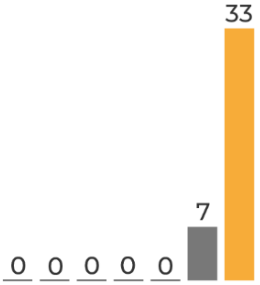
Dados coletados até 14/04/2021

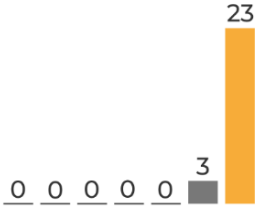
Legenda

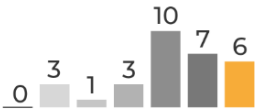


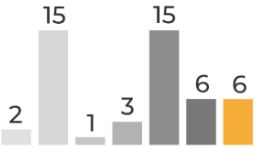
**O relatório contém 24 órgãos federais com atuação em políticas socioambientais*

ANO	BASES ATUALISADAS
2015	2
2016	49
2017	50
2018	41
2019	82
2020	94
2021	316









Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU)

Achados e PEDIDOS

ABRAJI

FIQUEM SABENDO

TRANSPARÊNCIA BRASIL

Note-se que, segundo alguns órgãos questionados pelo Achados e Pedidos, que a data informada no relatório da CGU (indicada nos metadados do conjunto no portal) nem sempre é a data em que os dados que compõem o conjunto foram de fato atualizadas.

A título de exemplo, transcreve-se trecho de resposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), subordinado ao MMA, sobre esse ponto: "O campo 'Última Atualização', presente na página inicial do Conjunto de Dados, não possui atualização automática, gerando esse tipo de equívoco. Para real constatação da data de última atualização do conjunto de dados, a pessoa deve acessar o conjunto, de preferência no formato html, e observar a data no canto superior à esquerda da página, logo abaixo do nome do conjunto de dados, que será apresentada".

Há outros exemplos de descontinuidade na produção de dados citados por jornalistas entrevistados pelo Achados e Pedidos, como os **relatórios sobre a presença de agrotóxicos nos alimentos**, que eram atualizados a cada dois anos pela **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**. Em 2020, os relatórios foram publicados com abrangência de três anos (2017-2020) e mudanças na metodologia, mas em seguida o programa de análise de agrotóxicos em alimentos foi suspenso, tendo a pandemia de Covid-19 como justificativa.

O Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene), **fonte oficial de dados sobre emissões e sumidouros de gases de efeito estufa** do governo federal, **está desatualizado há cinco anos**. Questionado em maio de 2020, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) informou que as emissões de 2016 seriam inseridas, "em breve", na plataforma.

O órgão disse que pretendia "disponibilizar publicamente, ao longo do ano de 2021, as emissões do período de interesse (2017 a 2020)", o que ainda não ocorreu. Além da promessa não ter sido cumprida, fazendo com que uma fonte oficial de dados críticos esteja desatualizada, há vários links quebrados no interior da página.

Para pesquisadores que acompanham séries históricas relacionadas a mudanças do clima, a fonte de informações mais atualizada e confiável sobre o assunto é produzida pela sociedade civil - a exemplo do que acontece em relação a dados sobre invasões a Terras Indígenas.

O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), desenvolvido pelo Observatório do Clima, tem base na metodologia dos Inventários Brasileiros de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases do Efeito Estufa, elaborados pelo MCTI, e em dados obtidos junto a relatórios governamentais, institutos, centros de pesquisa, entidades setoriais e organizações não governamentais.

A descontinuidade de informações sobre a qualidade do ar no governo federal afeta também o monitoramento nos Estados, como exemplifica esta resposta da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso a outra demanda do Achados e Pedidos, em novembro de 2020. O órgão estadual mencionou que "a partir de março de 2020, o site do Inpe parou de disponibilizar as informações usadas pela Sema para apurar as concentrações estimadas de material particulado e monóxido de carbono na atmosfera" e que "já foram enviados dois ofícios ao Inpe, mas a ferramenta não voltou a funcionar", impedindo que os dados sejam atualizados no portal estadual.

No caso de dados para monitoramento da **regularização de terras quilombolas**, a Fundação Cultural Palmares oferece dados sobre certificações em transparência ativa, em formato aberto. Ao contrário do que indica no site, porém, não as atualiza mensalmente (em fevereiro de 2021, os dados presentes no site eram de julho de 2020; foram atualizados após pedido de informação). Os dados apresentam ainda problemas semelhantes aos que foram explorados no item anterior deste relatório e aos que são descritos no próximo: estão desnecessariamente separados em bases diferentes de acordo com o status dos processos de certificação e apresentam problemas de precisão. Após questionamento via LAI, o órgão corrigiu discrepâncias nas bases.

O Incra, por sua vez, só publica dados defasados (janeiro de 2019) sobre processos de titulação em tabelas em PDF. Foi necessário um pedido de informação para obter os dados atualizados, e a planilha oferecida apresentava alguns problemas, explorados em detalhes em relatório publicado em abril de 2021.

5. Dados descentralizados ou distribuídos em múltiplos sistemas

Apesar de os órgãos poderem criar páginas e atualizar suas bases de dados diretamente no Portal Brasileiro de Dados Abertos, desenvolvido para centralizar os repositórios de dados do governo federal disponibilizados por transparência ativa, há registros duplicados ou até triplicados em mais de um sistema, como já se mencionou ao longo deste relatório.

Além de dificultar a consulta, pois exige do cidadão conhecer a existência de mais de um portal de acesso, a multiplicidade também cria desencontros de informação. Observa-se anacronismo na atualização de bases iguais em cada site e nomes diferentes para o mesmo conjunto de dados de um sistema para outro.

Das 746 bases de dados identificadas pelo Achados e Pedidos nos órgãos monitorados, entre consultas diretas ao Portal de Dados Abertos, portais alternativos e respostas via LAI, 20% não estavam disponíveis no Portal de Dados Abertos quando o levantamento inicial foi produzido, entre maio e junho de 2020.

A situação se torna mais crítica em unidades que produzem muitas informações, como é o caso da Agência Nacional de Águas (ANA). A agência reguladora subordinada ao MMA tem mais de 200 conjuntos de dados sob sua custódia. Em resposta a demanda do Achados e Pedidos, a ANA afirma que “foi implementada ferramenta para a coleta de dados a partir do Portal de Dados Abertos da ANA, visando replicação automática no Portal Brasileiro de Dados Abertos”, mas eventuais problemas de “indisponibilidade temporária no portal

ou em suas ferramentas de atualização" podem gerar desencontro de informações.

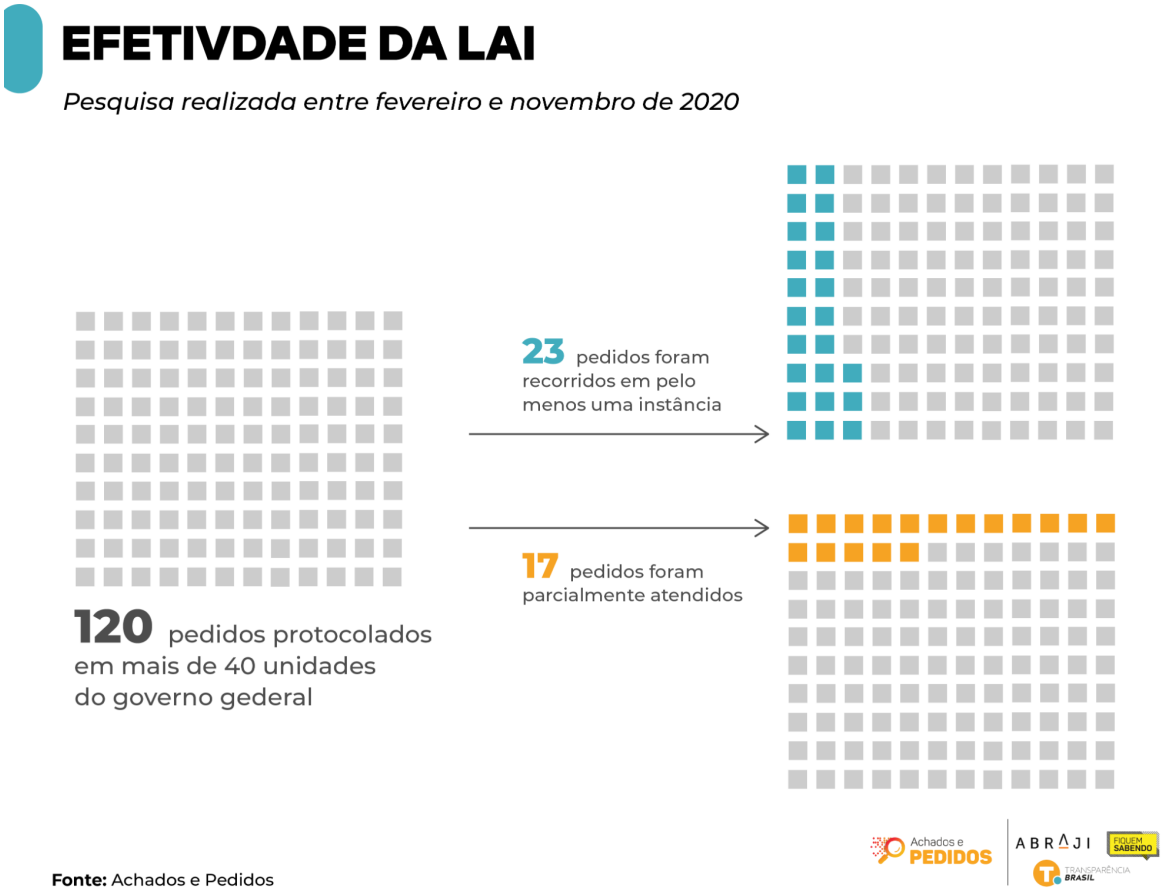
Dessa forma, é possível que haja discrepância em análises produzidas por jornalistas ou pesquisadores sobre um mesmo tema, ainda que ambas estejam se utilizando de fontes oficiais, o que prejudica a credibilidade dos dados. Além disso, trata-se de um descumprimento direto de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (art. 6º, II[4] e art. 8º, § 3º, V e VI[5]) e da Política de Dados Abertos do Executivo Federal (art. 3º, VI[6])

[4] "Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;"
[5] "Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;"
[6] "A Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será regida pelos seguintes princípios e diretrizes: atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários;"

6. Falta de efetividade da LAI

Os órgãos ambientais do governo federal não se destacam entre os mais demandados no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), conforme os relatórios gerados pela Controladoria-Geral da União (CGU), que gerencia o serviço. Ainda assim, há problemas de efetividade no uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) para obter dados nesses órgãos.

De fevereiro a novembro de 2020, o Achados e Pedidos protocolou 120 pedidos de informação em mais de 40 unidades do governo federal. Em 23 casos (19%), foi necessário recorrer em pelo menos uma instância para obter informações, ou seja, a cada cinco respostas, uma não era minimamente satisfatória. Em 17 pedidos (14%) a demanda foi atendida apenas parcialmente ao término da tramitação.



Fonte: Achados e Pedidos

Nove pesquisadores e jornalistas entrevistados pelo Achados e Pedidos relataram experiências similares. Dentre os consultados, 67% utilizam a LAI eventualmente, 22% com frequência e 11% nunca utilizam. Dos que realizaram pedidos com base na LAI, 56% informaram que, no geral, são parcialmente atendidos em suas solicitações (apenas alguns dados/informações são fornecidos) contra 33% que dizem serem geralmente atendidos na íntegra (todos os dados/informações são fornecidos). Sobre a qualidade das respostas, 56% classifica como regular (as informações são fornecidas parcialmente sem fundamentação para a ausência do restante), enquanto apenas 22% diz ser ótima (as informações são fornecidas e/ou a negativa - total ou parcial - de acesso é fundamentada).

O prazo da primeira resposta foi cumprido em todas as demandas do Achados e Pedidos. Somente em 23 situações as demandas foram respondidas em mais de 20 dias, que é o prazo regulamentar da LAI, porém nunca excederam 30 dias, respeitando, portanto, a prorrogação por mais 10 dias como estabelecido na legislação. O cenário é semelhante ao observado pelos jornalistas e pesquisadores consultados: a maioria classifica o tempo de atendimento como regular, ou seja, resposta em até 30 dias (44%). Mais de um quarto dos respondentes (22%), no entanto, classificou como péssimo, ou seja, resposta em mais de 35 dias ou nunca.

Nesse público, o Ibama foi o mais citado, seguido do Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos como a Agência Nacional das Águas, a Agência Nacional de Mineração, o Ministério da Defesa, entre outras secretarias locais. A temática mais presente nas buscas apontada na pesquisa é Políticas e Legislações, seguida de Desmatamento na Amazônia e Educação. Entre outros interesses que motivam os pedidos via Lei de Acesso à Informação estão dados de Saúde (Covid), Comunidades Quilombolas ou Indígenas, Mudanças Climáticas, Biodiversidade, Energia e Desastres Naturais.

A “cultura do sigilo” nos órgãos públicos, servidores despreparados para fornecer o que é solicitado e sistemas que muitas vezes não ajudam, com limitação de tamanho para envio de anexos, por exemplo, são alguns dos

motivos apontados pelos entrevistados para os pedidos serem parcialmente atendidos e com qualidade e tempo de resposta regulares.

Entre os comentários adicionais sobre o assunto, os respondentes pontuam um contexto de "decepção" (para quem realiza as pesquisas), "um conceito ótimo mas de difícil execução" (sobre os pedidos da Lei de Acesso à Informação) e, por fim, a "necessidade de maior articulação entre as pastas envolvidas" (sobre como melhorar gerenciamento de dados socioambientais poderia apoiar nas tomadas decisão pelos órgãos públicos).

7. Ausência de políticas para abertura de dados

Como recorte inicial, para fazer a checagem e conferir a transparência de dados dos principais órgãos federais direta ou indiretamente responsáveis pela gestão socioambiental no Brasil, definiu-se um escopo prioritário para analisar a existência e a validade dos Planos de Dados Abertos (PDAs) nos 43 órgãos de interesse do projeto Achados e Pedidos.

O PDA é um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Sua criação é determinada pelo art. 5º do Decreto 8.777/2016, e serve para organizar o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados em cada órgão.

Como responsável pela gestão e acompanhamento da Política de Dados Abertos no governo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) criou o Painel de Monitoramento para verificar se os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional estão cumprindo com a obrigação de publicar o documento norteador da abertura de dados. No painel, os órgãos se dividem entre os que têm PDA publicado (em data vigente e em conformidade com as normas), com PDA em construção (quando há pendências para atender integralmente às normas) ou sem PDA (não possui plano vigente e em conformidade com as normas).

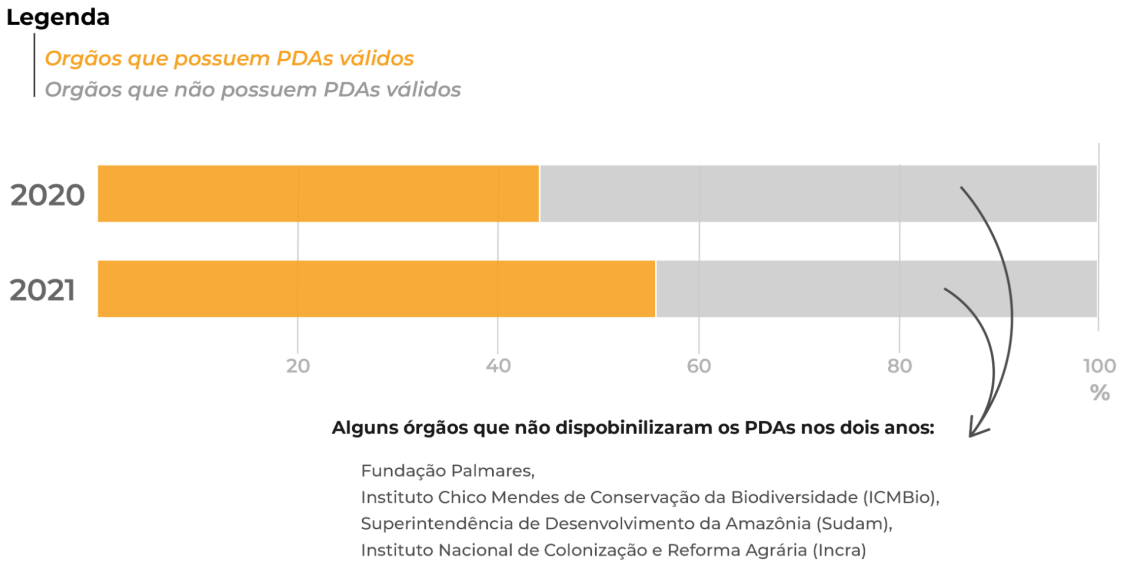
A consulta do Achados e Pedidos partiu desse portal e incluiu verificação nos portais próprios de cada órgão. Há situações em que órgãos subordinados

estabelecem suas políticas de abertura de dados em documentos específicos, enquanto outras unidades subordinadas estão contempladas nos PDAs de seus órgãos superiores. Para fins estatísticos neste levantamento, considerou-se também esses casos de dependência do PDA do órgão superior como "com PDA".

Em maio de 2020, quando foi feito o primeiro levantamento, 23 dos 43 órgãos monitorados pelo Achados e Pedidos estavam sem PDAs vigentes, sendo que quatro deles nunca tiveram um PDA.

PLANOS DE DADOS ABERTOS

Pesquisa analisou a existência e a validade dos PDAs em 43 órgãos federais



Fonte: Achados e Pedidos

A situação foi denunciada à Controladoria-Geral da União (CGU) pelas organizações realizadoras do Achados e Pedidos em 2020. O órgão agradeceu as informações apresentadas e prometeu cobrar providências. Um ano depois, percebe-se que ainda há problemas no cumprimento da política de abertura de

dados: o número de órgãos sem um PDA vigente sofreu uma redução pequena e passou a 19.

Ou seja: passados cinco anos da publicação do decreto que regulamentou os critérios e a exigência desse documento norteador, quase metade (43%) dos órgãos que têm ação direta ou indireta na gestão socioambiental no país ainda não definiram seus critérios para abertura de dados.

Tabela 3. Status de Planos de Dados Abertos em órgãos monitorados

Órgão	**Status do PDA 2020** (período de vigência)	**Status do PDA 2021** (período de vigência)
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Expirado (2017-2018)	Válido (2021-2022)
ICMBio	Expirado (2018-2019)	Expirado (2018-2019)
IBAMA	Válido (2019-2021)	Válido (2019-2021)
Ministério da Agricultura (MAPA)	Expirado (2018-2019)	Com pendências (2020-2022)
INCRA	Nunca teve	Nunca teve
Instituto de Meteorologia (Inmet)	Expirado (2018-2019)	Com pendências (2020-2022)
Secretaria de Agricultura Familiar (SEAF)	Expirado (2018-2019)	Com pendências (2020-2022)
Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	Expirado (2018-2019)	Com pendências (2020-2022)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Válido (2020-2021)	Válido (2020-2021)

Órgão	**Status do PDA 2020** (período de vigência)	**Status do PDA 2021** (período de vigência)
CEMADEN	Válido (2020-2021)	Válido (2020-2021)
CNPq	Expirado (2019)	Expirado (2019)
Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA)	Válido (2020-2021)	Válido (2020-2021)
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)	Válido (2018-2020)	Expirado (2018-2020)
Instituto Nacional de Pesquisa do Semi-Árido (INSA)	Expirado (2017-2018)	Expirado (2017-2018)
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Expirados (vários[7])	Expirados (vários[8])
Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	Expirado (2018-2019)	Expirado (2018-2019)
Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	Válido (2020-2022)	Válido (2020-2022)
Ministério da Defesa	Válido (2019-2020)	Válido (2020-2022)
Censipam	Válido (2019-2020)	Válido (2020-2022)
Ministério de Minas e Energia (MME)	Expirado (2016-2017)	Válido (2020-2021)

[7] PDAs de vários órgãos que foram absorvidos pela pasta
[8] Idem.

Órgão	**Status do PDA 2020** (período de vigência)	**Status do PDA 2021** (período de vigência)
CPRM	Nunca teve	Nunca teve
Ministério da Economia	Válido (2018-2020)	Válido (2021-2022)
INDE	Válido (2018-2020)	Válido (2021-2022)
Inmetro	Válido (2018-2020)	Expirado (2018-2020)
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Expirado (2017-2019)	Válido (2020-2022)
Funai	Nunca teve	Válido (2021-2023)
Iphan	Expirado (2017)	Expirado (2017)
Fundação Palmares	Expirado (2017-2019)	Expirado (2017-2019)
Fundação Nacional da Saúde (Funasa)	Expirado (2017-2018)	Expirado (2017-2018)
Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)	Válido (2020-2021)	Válido (2020-2021)
Secretaria de Educação (Secad)	Válido (2020-2022)	Válido (2020-2022)

Tabela 4. Status de Planos de Dados Abertos de agências reguladoras

Agência	**Status do PDA 2020** (período de vigência)	**Status do PDA 2021** (período de vigência)
ANA	Válido (2019-2020)	Válido (2020-2022)
ANEEL	Expirado (2018-2019)	Válido (2020-2022)
ANM	Válido (2018-2020)	Válido (2020-2022)
ANP	Válido (2019-2021)	Válido (2019-2021)
ANTAQ	Válido (2018-2020)	Expirado (2018-2020)
ANTT	Válido (2019-2021)	Válido (2019-2021)
Anvisa	Válido (2019-2021)	Válido (2019-2021)

Entre os órgãos que fizeram atualizações, destaca-se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que publicou seu PDA este ano e, na última checagem em abril, constava com os dados parcialmente completos. Contudo, o Plano foi publicado com pendências, por não atender a todos os requisitos listados na Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA). Portanto, o atual PDA do MAPA não pode ser considerado válido.

Dentre os que ainda não disponibilizaram seus Planos de Dados Abertos, destacam-se órgãos cuja função é estratégica para a gestão socioambiental pública no Brasil e sobretudo, da Amazônia, tais como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

(Sudam), cujos problemas já foram retratados anteriormente no presente documento.

Conclusão

A indisponibilidade, desatualização, imprecisão ou incompletude de informações públicas comprometem gravemente a transparência dos órgãos federais socioambientais. Imprensa, pesquisadores, gestores públicos e cidadãos não conseguem exercer plenamente o controle social sobre gastos públicos e a execução de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente e a povos tradicionais.

A gestão e a regulação dos recursos naturais também ficam prejudicadas; não há como fazer avaliações precisas ou planos minimamente eficazes. Reportagem recente mostra que a produção de políticas e legislação para proteção marinha é prejudicada pela desatualização de dados sobre a pesca nacional: os mais recentes são de 2011. A falta de acessibilidade de informações sobre o nível de risco de barragens impede que moradores saibam com clareza o perigo ao qual estão expostas.

O cenário é ainda mais grave diante do contexto atual, em que os temas ligados à sustentabilidade têm os holofotes, sobretudo no mundo dos negócios e nas nações desenvolvidas. A falta de uma gestão transparente e integrada dos dados evidencia que a pauta não é prioridade, o que coloca o país em posição de - no mínimo - constrangimento frente a atores externos, e sujeição a pressões internacionais.

Segundo o cientista Carlos Nobre, especializado em assuntos climáticos, se o Brasil não inverter o atual cenário de cuidado com seus recursos naturais, sobretudo o gerenciamento do desmatamento da Amazônia, até novembro - quando deve ocorrer a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a COP26 - poderá ter prejuízos de ordem financeira e reputacional, haja vista a relevância que os temas ESG (Environmental, Social and Governance) passaram a ter para empresas e investidores internacionais. Os sinais dessa consequência já aparecem: no início de maio, cerca de 40 empresas britânicas do setor alimentício ameaçaram parar de comprar produtos do Brasil caso seja aprovado um projeto de lei que facilita a regularização de terras desmatadas ilegalmente.

A opacidade sobre a gestão socioambiental federal é evidenciada por outras organizações do terceiro setor, como as que compõem o Observatório do Clima. A sociedade civil acaba, também, por assumir o papel de produzir e/ou organizar informações: o Imazon acompanha o avanço do desmatamento na Amazônia por meio de análises próprias e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) historicamente monitora violência contra povos indígenas.

Desta forma, a situação ideal de integração entre sociedade e órgãos públicos para um objetivo comum dá lugar a uma certa inversão de papéis com o objetivo de reduzir danos e manter o mínimo de ações com vistas ao desenvolvimento sustentável do país.

A partir do cenário descrito neste relatório, apontamos **sete soluções** que mudariam significativamente o cenário de opacidade reinante entre os órgãos socioambientais federais:

1. Garantia da acessibilidade das informações

O cumprimento de forma plena e profunda do art. 5º da Lei de Acesso à Informação representaria um grande avanço. Segundo o trecho, "É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão". Ou seja, os órgãos devem **oferecer as informações com o mínimo de obstáculos possível**: sem necessidade de o usuário baixar dezenas de bases para obter uma informação, sem uso de jargões e códigos ou exigência de conhecimento específico por parte do cidadão.

Painéis de visualização e consulta rápida de dados são uma alternativa para apresentar as informações mais relevantes ao público geral, como se vê no Portal da Transparência do Governo Federal. Só não podem ser os únicos formatos disponíveis; o **acesso a dados abertos e desagregados deve ser garantido**, sempre.

2. Reconhecer o registro e a gestão de informações como estratégicos

Processos de registro e gestão de dados e informações devem ser considerados estratégicos pelos órgãos e, como tais, objetos de planejamento e constante aperfeiçoamento.

O registro de informações deve servir tanto ao usuário externo quanto aos servidores e gestores do órgão. Procedimentos e ferramentas devem majoritariamente possibilitar a extração de dados estruturados que permitam a avaliação de ações e programas, e não se limitar a gerar e armazenar informações úteis apenas para o público interno (como a inclusão de informações no Sistema Eletrônico de Informações, SEI). Desta forma, reduz-se a necessidade de servidores compilarem dados manualmente para relatórios ou atendimento a pedidos de informação.

A política de gestão de informações precisa fazer parte da rotina de todos os servidores do órgão; desta forma, o atendimento a pedidos de informação será mais ágil e qualificado.

3. Construir indicadores, instrumentos e metodologias de avaliação e acompanhamento de políticas

Esta providência está intimamente ligada à recomendação anterior. **Indicadores e metodologias de avaliação dão mais clareza às necessidades informacionais** de um órgão ou atividade, dando suporte à construção de processos e políticas de gestão de dados. Ao mesmo tempo, alimentam-se e dependem de uma gestão de dados e informações estruturada.

Trata-se de uma ação que **facilita o planejamento, acompanhamento e aperfeiçoamento das atividades** tanto pelo público interno (servidores e gestores) quanto pelo externo.

4. Adotar a transparência com foco no cidadão

A divulgação de informações (de forma ativa ou passiva) deve obviamente se basear no cumprimento da legislação; mas não deve se limitar a isso. O objetivo não deve ser somente “cumprir tabela”, mas **oferecer um bom serviço ao cidadão**.

Um item da Lei de Acesso ao qual se costuma dar pouco destaque é uma ferramenta útil neste item: a obrigação de divulgar nos sites oficiais as respostas a perguntas frequentes da sociedade (art. 8º, § 1º, VI). Ele não deve ser cumprido apenas literalmente, como a maioria dos órgãos faz (criando uma seção de perguntas frequentes e colocando ali as respostas), mas de forma ampla.

Usar os pedidos de informação para identificar não apenas as demandas, mas os interesses mais comuns dos cidadãos e a partir disso passar a oferecer ativamente informações que as atendam torna a transparência mais efetiva. Os pedidos podem também **indicar as dificuldades enfrentadas pelos cidadãos no acesso a informações já divulgadas ativamente** e servir, assim, de fonte para implementar alterações em sites.

Evitar a multiplicidade de fontes de dados e divergência de informações, que geram confusão no usuário e minam a credibilidade do ente público. Muitas vezes a ânsia de adotar novos sistemas e ferramentas para divulgação de dados (dashboards, visualizações de dados dinâmicas etc.) se sobrepõe à real necessidade do usuário. **Nem sempre criar novos sites e portais é a solução mais adequada para uma melhor transparência**. Mudanças devem ter mais foco na usabilidade do que na aparência.

5. Adotar parâmetros internacionais na priorização da divulgação de informações

Os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)** são indicadores amplamente usados por órgãos de governo, empresas e organizações não-governamentais no Brasil e ao redor do mundo como **balizadores de desenvolvimento e avaliação de gestão**.

Priorizar a divulgação de dados socioambientais que sirvam à avaliação externa sobre os avanços do país no alcance de tais objetivos, portanto, **fomenta oportunidades de negócios com outras nações e empresas**. Mostra, de partida, que o Brasil está atento à agenda da sustentabilidade e é um parceiro confiável.

O **Acordo de Escazú**, de caráter mais regional (América Latina e Caribe), também deve ser um parâmetro para a divulgação de informações socioambientais. Em vigor desde 22 de abril de 2021, o texto **trata especificamente do acesso a essas informações**. Embora o Brasil o tenha assinado mas ainda não o tenha ratificado (ou seja, não é obrigado a cumpri-lo), deve, desde já, adaptar-se a ele - que guarda uma relação bastante próxima com os ODS.

6. Cumprimento da Política de Dados Abertos do Executivo Federal

O cumprimento do Decreto 8.777/2016 por todos os órgãos do Executivo federal seria um grande avanço. Elaborar e publicar Planos de Dados Abertos (PDAs) no prazo necessário - além, é claro, de segui-los - aumentaria a oferta de dados críticos na área socioambiental.

7. Garantia do monitoramento da abertura de dados e da transparência

É necessário **garantir recursos orçamentários e humanos suficientes para que a Controladoria-Geral da União (CGU) efetivamente promova e monitore** o cumprimento da Política Nacional de Dados Abertos e da Lei de Acesso à Informação, assegurando inclusive a qualidade da abertura dos dados (para evitar, por exemplo, multiplicidade de fontes assíncronas ou desatualização de bases) e das transparências ativa e passiva dos órgãos federais.

Anexos

1. Íntegra da denúncia apresentada ao TCU sobre limitações do CAR

2. Relação de bases de dados de órgãos socioambientais presentes no Portal Brasileiro de Dados Abertos