



MAPEAMENTO DOS RETROCESSOS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

— 2019 E 2020



INDEX

03
SUMÁRIO
EXECUTIVO

05
INTRODUÇÃO

08
TRANSPARÊNCIA

23
PARTICIPAÇÃO
SOCIAL

33
REFERÊNCIAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este estudo levanta um panorama dos principais retrocessos ocorridos desde o início de 2019 nas políticas ambientais brasileiras quanto à transparência e participação social. O intuito é jogar luz sobre as ameaças sofridas atualmente à continuidade da democracia brasileira, para que a sociedade civil possa antecipar-se a novas ameaças e, se possível, revertê-las.

Principais resultados

- *Retrocessos de transparência ambiental incluem: alterações nos protocolos de comunicação dos órgãos ambientais, ameaças a servidores, elevação do sigilo de documentos públicos, apagões em bases de dados ambientais e deslegitimação de órgãos públicos responsáveis pela produção de dados ambientais*
- *Levantamento realizado neste estudo aponta que dos 10 órgãos federais que gerenciam bases de dados relevantes para as políticas ambientais, apenas 3 cumprem atualmente o requisito legal de possuir Planos de Dados Abertos vigentes em 2020. Trata-se de uma diminuição de 70% em relação ao número de órgãos com PDAs vigentes em 2019.*



- *Levantamento realizado a partir da solicitação de 321 informações sobre políticas ambientais a órgãos federais aponta uma redução de 78% no número de respostas satisfatórias em 2019, em comparação com o período 2017-2018.*
- *Retrocessos de participação social nas políticas socioambientais incluem a extinção de colegiados voltados à inclusão da sociedade civil na tomada de decisão e redefinição de regras que reduzem a representação da sociedade civil e dificultam sua atuação.*
- *De 22 colegiados nacionais associados às políticas socioambientais levantados no estudo, 4 (18,2%) foram extintos e 9 (40,9%) foram reestruturados. Ou seja, mais da metade dos colegiados foi diretamente impactada por extinções ou reestruturações, enquanto apenas 9 (40,9%) se mantiveram inalterados.*
- *No Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), a redefinição de regras abarcou: redução de assentos destinados à sociedade civil, perda de garantia da representação de populações tradicionais e comunidades indígenas, redução da duração dos mandatos dos representantes para um ano e substituição do método eleitoral pelo sorteio na definição das organizações representadas. Na Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), as alterações incluíram: perda de competências, redução do número de assentos destinados às organizações da sociedade civil e restrições de condições de participação – representantes devem estar previamente inscritos no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas e sua indicação deve ser feita pelo presidente da Comissão, que pertence ao segmento estatal.*



INTRODUÇÃO

A transparência pública e a participação da sociedade civil na discussão e tomada de decisões coletivas constituem princípios democráticos. A existência e o bom funcionamento de instrumentos que concretizam esses princípios, por sua vez, são condições necessárias para a elaboração e implementação de diferentes políticas públicas, inclusive as ambientais, e permitem a construção de soluções com maior legitimidade e efetividade.

Nas últimas décadas, o Brasil produziu avanços importantes no sentido de tornar-se um país mais transparente e participativo. Quanto à transparência, marcos legais e institucionais desses avanços constituem a publicação da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) e a instituição da Política e da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016). Em conjunto, essas normas estabelecem: (i) a transparência como regra e o sigilo como exceção; (ii) a obrigação dos órgãos públicos de divulgarem informações de forma proativa; (iii) a divulgação de dados em formato aberto, garantindo seu livre uso e facilitando o seu processamento; e (iv) a elaboração e implementação, pelos órgãos públicos federais, de planos de dados abertos que incluam um cronograma para a abertura das bases consideradas prioritárias¹.

Na área ambiental, especificamente, diversas normas incorporaram a transparência e o acesso à informação como diretrizes e criaram obrigações de transparência aos órgãos públicos. A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) define a divulgação de dados e informações ambientais como um de seus objetivos e obriga o Estado a produzir tais informações quando inexistentes. Já a Lei de Acesso à Informação Ambiental

¹ IMAFLORA. O uso de dados abertos na prevenção, no monitoramento e no controle do desmatamento | Bruno Vello; Renato Pellegrini Morgado; Marcelo Hugo de Medeiros Bezerra; Leandro Siqueira; Julia Campos Silva. 2020. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/dados_abertos_desmatamento_final.pdf>



(Lei nº 10.650/2003), que precede em oito anos a LAI, obriga órgãos públicos a fornecerem informações e dados ambientais aos cidadãos e cidadãs.

A participação, por sua vez, mencionada como um princípio em diversos trechos da Constituição de 1988, encontrou no Brasil um terreno fértil para desenvolver-se. Com os anos, o país tornou-se um caso de experimentação e inovação democrática celebrado internacionalmente. Formatos participativos desenvolvidos incluem colegiados nos níveis municipal, estadual e federal, conselhos gestores de políticas públicas, conferências de políticas, audiências públicas, orçamentos participativos, observatórios cidadãos, comitês de bacias hidrográficas, entre outros².

As políticas ambientais possuem papel pioneiro nesse cenário. Um caso emblemático é o Conselho Nacional do Meio Ambiente. Criado ainda em 1981 (Lei Federal nº 6.938), o conselho integra atores do Estado e sociedade civil na discussão e definição de critérios para licenciamento ambiental e normas para o controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, produzindo decisões vinculantes, que devem ser obedecidas pelo poder público. A nível local, a arquitetura participativa é complementada pela existência de conselhos municipais de meio ambiente, presentes em 66% dos mais de 5 mil municípios brasileiros³. Além disso, pelo menos até 2018, era possível identificar arquiteturas de governança com colegiados participativos, audiências e consultas públicas estruturadas em nível nacional e subnacional em diversas políticas ambientais específicas - unidades de conservação, concessões florestais, combate ao desmatamento, entre outros⁴.

Recentemente, esse rico cenário de aprofundamento da democracia brasileira tem sofrido reversões. Desde o início de 2019, são veiculadas notícias sobre ações do governo federal no sentido de reduzir o acesso à informação e restringir o espaço de participação da sociedade civil nas

² ISUNZA, Ernesto Vera; GURZA, Adrian Lavalle. 2018. Controles Democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford: Peter Lang Ltd, International Academic Publishers.

³ IBGE. 2013. Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

⁴ IMAFLORA. 2019 "Sob a Lupa do Governo Aberto: Uma Análise das Políticas de Clima, Floresta e Agricultura no Brasil". Renato Pellegrini Morgado; Bruno Vello, Marcelo Hugo de Medeiros Bezerra; Maira Rodrigues; Arilson Favareto; Gabriela Lotta; Wagner Romão. Sustentabilidade em Debate, n. 9. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5cd01dc4b7484_relatorio_sob_a_lupa_gov_aberto.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020



políticas ambientais. Sem instrumentos de transparência e participação, tornam-se mais escassas as possibilidades da sociedade civil acompanhar e monitorar as políticas ambientais, produzir diagnósticos e soluções para os principais problemas coletivos enfrentados e dialogar com tomadores de decisão para implementação destas soluções. Como resultado, é de se esperar uma redução da qualidade destas políticas e, por consequência, da capacidade do país de garantir a proteção do meio ambiente.

Este estudo levanta um panorama dos principais retrocessos ocorridos desde o início de 2019 nas políticas ambientais brasileiras, quanto à transparência e participação social. O intuito desse levantamento é jogar luz sobre as ameaças sofridas atualmente à continuidade da democracia brasileira, para que a sociedade civil possa antecipar-se a novas ameaças e, se possível, revertê-las.

O boletim está organizado em duas partes: uma dedicada ao tema da **transparência pública**, outra ao da **participação social**. Ambas as partes iniciam-se por uma linha do tempo com os principais retrocessos ocorridos, a maioria deles já veiculados pelos órgãos de imprensa. Ao compilá-los, é possível obter uma visão de conjunto que aponta para a gravidade do atual cenário.

Essa linha do tempo é, então, complementada por análises inéditas que aprofundam a compreensão sobre os retrocessos ocorridos e alguns de seus impactos sobre as políticas ambientais. No caso da transparência, as análises apontam para a restrição do acesso e redução da qualidade das respostas a pedidos de informação oferecidas pelos órgãos ambientais a partir de 2019, em comparação com o período 2017-2018. Também demonstram a redução do número de Planos de Dados Abertos atualmente vigentes pelos órgãos federais que possuem bases de dados relevantes para a implementação e monitoramento das políticas ambientais. No caso da participação, a linha do tempo é complementada por um levantamento da extinção e reestruturação dos colegiados participativos na área ambiental. É apresentado o status de 22 colegiados e são detalhadas as alterações ocorridas, e seus impactos sobre as políticas, em dois casos específicos - Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO).



TRANSPARÊNCIA

Há notícias de retrocessos e ameaças à transparência pública desde janeiro de 2019, com problemas específicos associados à transparência ambiental. São alterações nos protocolos de comunicação dos órgãos ambientais, ameaças a servidores, elevação do sigilo de documentos públicos, apagões em bases de dados ambientais e deslegitimação de órgãos públicos responsáveis pela produção de dados ambientais.

Quando vir este ícone  clique para acessar o conteúdo na íntegra.

2019

**GOVERNO FEDERAL
TENTA AMPLIAR A
PRERROGATIVA DE
IMPOSIÇÃO DE SIGILO
A DOCUMENTOS
PÚBLICOS**

JAN



Já em janeiro de 2019, o Governo Federal publicou o Decreto nº 9.690/2019, que alterava a Lei de Acesso à Informação, aumentando as categorias de agentes públicos habilitados a classificar documentos governamentais como sigilosos ou ultrassecretos. Essas classificações, que colocam em sigilo documentos pelo período de cinco, 10 ou 25 anos, eram até então prerrogativa restrita a funcionários de primeiro escalão. Com o decreto, seriam estendidas também aos servidores de segundo escalão.

A medida foi barrada pela atuação do Congresso Nacional. Em fevereiro, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto sustando o decreto . Antes de a medida ser votada no Senado, o próprio Governo Federal a revogou .

GOVERNO FEDERAL VETA PROTEÇÕES A QUEM UTILIZA A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No veto nº 24/2019, proposto sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o Executivo impediu a instituição de dispositivos de proteção a requerentes de pedidos de informação por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). O alvo específico foi o inciso IV do Art. 23 da Lei nº 13.853/2019, que determinava que "sejam protegidos e preservados dados pessoais de requerentes de acesso à informação, no âmbito da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, vedado seu compartilhamento na esfera do poder público e com pessoas jurídicas de direito privado."



JUL

À época da votação (agosto de 2019) no Congresso, organizações da sociedade civil enviaram aos deputados uma carta pedindo a derrubada do veto, por entenderem que a medida poderia ser usada para constranger ou perseguir pessoas que fazem pedidos de informação, com o risco de ter seus dados compartilhados entre órgãos públicos e possibilitando retaliações, perseguições ou monitoramento de cidadãos. O veto foi mantido pelo Congresso.

GOVERNO FEDERAL DESLEGITIMA PRODUÇÃO DE DADOS SOBRE DESMATAMENTO PELO INPE

Após a divulgação dos dados do DETER ter apontado o aumento dos focos de desmatamento em 2019, a reação do Presidente foi a de deslegitimar o INPE, que produz os dados. Bolsonaro lançou dúvidas sobre a veracidade dos dados, e afirmou que antes de serem divulgados publicamente, estes deveriam passar pelo seu conhecimento, o que fere diretamente os princípios da transparência e da impessoalidade.

"Pode divulgar os dados, mas tem de passar para as autoridades. Não posso ser surpreendido por uma informação tão importante como essa daí. Não posso ser pego de calças curtas. As informações têm de chegar ao nosso conhecimento de modo que a gente possa tomar decisões precisas em cima dessas informações e não ser surpreendido"



AGO

Além de desacreditar os dados, o presidente também lançou desconfiança sobre o próprio INPE, afirmando que seu diretor à época, Ricardo Galvão, estaria "a serviço de alguma ONG". Como uma das repercussões da crise, Ricardo Galvão foi exonerado no mesmo mês.

"Isso que acontece de muitas divulgações, por exemplo, como a de ontem, do INPE, é uma cópia de anos anteriores. Até mandei ver quem é o cara que está na frente do INPE. Ele vai ter que vir se explicar aqui em Brasília esses dados aí que passaram pra imprensa do mundo todo, que pelo nosso sentimento não condiz com a verdade. Até parece que ele está à serviço de alguma ONG, que é muito comum"

O descrédito na geração dos dados ambientais por órgãos governamentais e o cerceamento da divulgação dessas informações são um risco para o conhecimento da realidade ambiental do país e confunde e dificulta a atuação do monitoramento e controle social das ações do governo em relação ao desmatamento e proteção ambiental.

20 20

GOVERNO FEDERAL SUSPENDE PRAZOS PARA RESPOSTA DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Durante a pandemia do novo coronavírus, o Executivo editou a Medida Provisória 928/2020, que suspendeu os prazos para resposta de pedidos de acesso à informação em órgãos públicos cujos servidores se encontrem em regime de quarentena ou teletrabalho. Também definiu que pedidos não respondidos dentro do prazo deveriam ser reiterados pelos demandantes após o fim da vigência da MP.

MAR



A medida foi criticada por organizações da sociedade civil, como a Transparência Internacional - Brasil. De acordo com a organização, o não atendimento dos pedidos de informação durante a pandemia dificulta o monitoramento social das ações públicas, abrindo brechas à descontinuidade da transparência e aumentando a dificuldade de monitoramento da corrupção. A organização também apontou que haveria outras formas de lidar com o afastamento dos agentes públicos do ambiente físico de trabalho e o atendimento aos pedidos de informação, como atribuir à CGU ou à Comissão Mista de Reavaliação de Informações avaliar a necessidade em eventuais casos da suspensão do prazo do atendimento ao pedido de informação .

O ato foi suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) .

LEI DA MORDAÇA É OFICIALMENTE IMPOSTA AO IBAMA

MAR



Apesar de ocorrer na prática desde 2019 , a centralização no Ministério do Meio Ambiente das demandas de imprensa feitas ao Ibama foi oficializada pela Portaria nº 560/2020, que “determina que qualquer contato com a imprensa deve ser mediado pela Assessoria de Comunicação e que as chefias precisam reportar qualquer tentativa de contato direto dos jornalistas” .

Essa centralização diminui a autonomia dos órgãos ambientais em serem transparentes. Servidores do MMA indicaram que a mordaça “é uma forma de interferir na publicidade e transparência das informações e dados produzidos pelo Ibama” .

HORA DE “PASSAR A BOIADA”: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE UTILIZA A CRISE DO CORONAVÍRUS COMO DIVERSIONISMO PARA ALTERAR REGRAS AMBIENTAIS

O Ministério do Meio Ambiente aproveitou os desafios de garantir transparência durante o período de maior crise pandêmica no Brasil para alterar regras ambientais, escapando da cobertura midiática. Em reunião ministerial no dia 22 de abril de 2020, o ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles afirmou: “Precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de

ABR



cobertura de imprensa, porque só fala de Covid, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas” .

De fato, desde o início da pandemia no país, o número de atos publicados em Diário Oficial relacionados a regras ambientais aumentou 12 vezes em relação ao mesmo período do ano passado, de acordo com um levantamento da Folha de São Paulo em parceria com o Instituto Talanoa. No levantamento, as organizações apontam que a grande quantidade de mudanças nas regras ambientais e o momento da pandemia diminuíram a capacidade de acompanhamento e monitoramento da população .

O Ministério Público Federal apresentou um pedido de investigação contra o ministro Ricardo Salles por esta fala. Desde então, a cada 23 dias o MPF tem realizado algum ato processual solicitando o afastamento do ministro .

IBAMA ESTENDE MORDAÇA A REDES SOCIAIS PESSOAIS DOS SERVIDORES

Em maio de 2020, circulou internamente entre os servidores do Ibama a Nota Técnica nº 1/2020 da Comissão de Ética do órgão, com o objetivo de coibir servidores de se manifestarem publicamente de maneira contrária ao Governo Federal em suas redes sociais. A Nota enquadra como posturas passíveis de responsabilização dos servidores “denúncias” sobre

MAI



manifestações contra políticos, contra projetos de lei ou decisões do Executivo contra decisões específicas do Ibama e compartilhamento de notícias veiculadas na imprensa.

O vice-presidente da Associação Nacional dos Servidores Ambientais (ASCEMA), Denis Ribas, considera a nota “uma tentativa de intimidar os servidores na sua manifestação com a sociedade”. Ele também afirma que “há diversos casos de servidores que foram intimidados no ambiente mais reservado, sem a possibilidade de defesa”. Segundo Ribas, trata-se de “uma prática deste novo governo, colocar os servidores em uma sala fechada, sem celular e fazer falas intimidatórias” .

CÓDIGO DE CONDUTA ÉTICA DO ICMBIO DIFICULTA DIVULGAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Aprovado pela Portaria nº 411/2020, o novo Código de Conduta Ética do ICMBio levanta dúvidas sobre a efetivação do direito à transparência dos cidadãos, vedando aos servidores divulgar estudos, pareceres e pesquisas, ainda não tornados públicos, sem prévia autorização.

MAI



A Lei de Acesso à Informação garante a disponibilização da informação como regra e o sigilo como exceção, de maneira que a medida, quando somada às outras tentativas de mordaza ao Ibama e ICMBio, levanta desconfiança quanto ao cumprimento das regras de transparência ativa das informações ambientais 🌐.

CGU DETERMINA SIGILO A PARECERES JURÍDICOS

A CGU tornou mais restrito o acesso a documentos solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), ao determinar sigilo a pareceres jurídicos utilizados para subsidiar vetos e sanções da Presidência da República a projetos aprovados no Congresso. A mudança de entendimento ocorreu depois que a própria CGU não atendeu ao prazo de resposta a um pedido de informação realizado pelo jornal

JUN



“O Globo” sobre as peças jurídicas, ainda não sigilosas na época, que embasaram a sanção do Executivo ao projeto de abuso de autoridade, no fim de 2019 🌐.

Restringir o acesso a esses documentos enfraquece a transparência e a capacidade da sociedade civil de avaliar os argumentos que embasam a tomada de decisão governamental, inclusive nas políticas ambientais. Vale apontar que a decisão também indica uma mudança de comportamento da CGU, já que, até 2019, o órgão entendia que essa restrição seria exagerada, sendo favorável à transparência de pareceres.

IBAMA FICA MAIS DE 8 MESES SEM DISPONIBILIZAR DADOS DE ÁREAS EMBARGADAS POR CRIMES AMBIENTAIS

Entre outubro de 2019 e junho de 2020, os dados de áreas embargadas por crimes ambientais ficaram indisponíveis. O Ministério do Meio Ambiente alegou que a indisponibilidade se deveu à integração de bases de dados para o Sistema Integrado de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi). Ricardo Salles e o presidente do Ibama se tornaram alvos de uma ação popular na Justiça Federal por causa da omissão 🌐.

JUN



A não disponibilização de dados de áreas embargadas do Ibama infringe a Lei de Acesso à Informação e o Decreto nº 6.514/2008, que trata da divulgação das listas de embargos. A omissão desses dados impede o monitoramento dos crimes ambientais e as ações de combate ao desmatamento. Esses dados também são necessários para que bancos operem suas políticas de sustentabilidade em que concedem créditos financeiros apenas a produtores não envolvidos em irregularidades ambientais, como o embargo de propriedades por desmatamento 🌐.

GOVERNO FEDERAL EXONERA COORDENADORA DO INPE APÓS DADO DE DEVASTAÇÃO DESMENTIR GOVERNO

Após a divulgação dos dados sobre desmatamento na Amazônia que apontaram um recorde para o mês de junho no número de alertas de desmatamento desde 2015, o Governo Federal exonerou Lúbia Vinhas, coordenadora-geral de Observação da Terra do INPE. A servidora era responsável pela produção dos dados pelo DETER e PRODES, que detectam o desmatamento na Amazônia 🌐.

JUL



O Ministro da Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, responsável da pasta onde está alocado o INPE, afirmou não haver relação entre o aumento identificado do desmatamento com a demissão da coordenadora, que teria ocorrido por conta de um processo de reestruturação do Instituto. Servidores do órgão, todavia, afirmam que o processo de reestruturação tem tornado o órgão mais verticalizado, e trazido dificuldades para que os servidores se contraponham 🌐. Foram, inclusive, divulgadas cartas-abertas por servidores apontando indícios de uma estrutura paralela de gestão. O Sindicato Nacional de Gestores em ciência e Tecnologia (SindCT) também afirmou que os servidores e o Conselho Técnico-Científico (CTC), que deve aprovar mudanças regimentais e estruturais, não foram procurados para discutir as mudanças 🌐.

É difícil não considerar a relação entre a crise em torno da divulgação de dados do DETER em 2019 e os acontecimentos ocorridos em 2020 - exoneração da coordenadora responsável pelo sistema e o processo de reestruturação. Esses casos elevam a preocupação sobre as ameaças que a transparência dos dados ambientais vem sofrendo nos últimos anos.



DESTAQUES

Aqui, levantamos alguns dados que complementam a linha do tempo no diagnóstico sobre os retrocessos sofridos pela transparência ambiental no Brasil. Dois pontos serão destacados – a redução do número de Planos de Dados Abertos de órgãos relevantes para as políticas ambientais vigentes em 2020 e a redução da qualidade das respostas a pedidos de informação via LAI por parte dos órgãos ambientais

Redução do número de PDAs vigentes

Segundo a Política Nacional de Dados Abertos, instituída em 2016 pelo Decreto Federal nº 8.777, os órgãos federais são obrigados a elaborar Plano de Dados Abertos (PDAs). Tais planos devem apresentar o inventário e os catálogos das bases que o órgão possui, definir mecanismos transparentes de priorização de abertura das bases de dados, criar processos de diálogo com a sociedade para a definição de prioridades de abertura e esclarecimento de eventuais dúvidas sobre os dados, além de apresentar um cronograma de abertura de bases de dados. O Decreto também define que os PDAs devem ser atualizados a cada dois anos.

Identificamos que bases de dados importantes para a política ambiental são geridas por 10 órgãos federais diferentes – Ibama, MMA, SFB, MAPA, INCRA, ICMBio, INPE, MCTIC, Bacen e Ministério da Economia. Algumas dessas bases de dados incluem bases como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), Documento de Origem Florestal (DOF), Guia de Trânsito Animal (GTA), Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), Matriz de Dados do Crédito Rural, “Lista Suja” do Trabalho Escravo, DETER, Painel de Legislação Ambiental, Sistema de Licenciamento Ambiental, Painel Dinâmico de Informações Gerenciais do ICMBio, Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), Embargos por desmatamento e o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP).



A Tabela a seguir resume os anos para os quais há PDAs vigentes para cada um dos dez órgãos federais apontados acima⁵. Como indicado na tabela, é possível identificar uma redução expressiva, a partir de 2020, dos órgãos que possuem PDAs vigentes. Considerando o período 2017-2019, a média anual de PDAs vigentes foi de 7,3. Em 2017, ano com o menor número de órgãos com PDAs vigentes antes de 2020, 6 órgãos os possuíam. Em 2020, todavia, foi possível identificar apenas 3 PDAs vigentes.

ORGÃO	2017	2018	2019	2020
Ibama	✗	●	●	●
MMA	●	●	✗	●
SFB	●	●	✗	✗
MAPA ⁶	●	●	●	✗
INCRA	✗	✗	✗	✗
ICMBio	✗	●	●	✗
INPE ⁷	✗	●	●	✗
MCTIC ⁸	●	●	●	✗
Bacen ⁹	●	●	●	●
Economia ¹⁰	●	●	●	✗
	60%	90%	70%	30%

Esse resultado acende um sinal de alerta para o descumprimento do Decreto Federal nº 8.777/2016. Como indicado na introdução, dados abertos são imprescindíveis para a implementação das políticas ambientais pelo Executivo e para que a sociedade civil promova iniciativas de fortalecimento da política, como ações de controle e combate ao desmatamento.

⁵ A análise foi realizada em 19 de outubro de 2020.

⁶ Em setembro de 2020, foi instituído o Comitê Gestor de Dados Abertos com o objetivo de elaborar o PDA 2020/2021.

⁷ De acordo com o Painel de dados abertos da CGU, o INPE tem o seu PDA com vigência de 25/10/2018 a 24/10/2020, apesar do PDA do INPE dizer apenas que a validade é de 2018-2019.

⁸ De acordo com o painel da CGU, o órgão publicou o PDA 2020-2021 com pendências, por isso está considerado como em construção

⁹ Pelo painel da CGU, o Bacen não possui PDA, no entanto, no site do órgão tem publicado o PDA 2020-2021

¹⁰ De acordo com o painel da CGU, o PDA do Ministério da Economia está em construção.



Planos de Dados Abertos, por sua vez, constituem elementos fundamentais para a gestão da política de dados abertos por parte dos órgãos públicos. É a partir deles que a sociedade civil pode se informar sobre quais bases serão abertas e quando o serão. Sem esses planos, cessa-se um incentivo importante para a elevação da transparência das informações ambientais.

A restrição do acesso e redução da qualidade das respostas a pedidos de informação

Entre 2017 e 2019, IMAFLORA, ISA e ARTIGO 19 enviaram pedidos de informação por meio da Lei de Acesso à Informação, para analisar como as informações ambientais estão sendo compartilhadas através de mecanismos de transparência passiva - envio de solicitação de informação de acordo com a Lei de Acesso à Informação. A LAI define que pedidos de informação devem ser respondidos pelos órgãos demandados em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10, desde que a prorrogação seja justificada ao solicitante.

Foram demandadas 95 informações¹¹ entre 2017 e 2018, e 226 em 2019 ao Ministério do Meio Ambiente, Serviço Florestal Brasileiro, Ibama, ICMBio e outros órgãos federais públicos, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do governo federal.

As informações solicitadas entre 2017 e 2018 tratam sobretudo do funcionamento de instituições participativas associadas às políticas ambientais, incluindo-se pedidos de documentos (atas e listas de presenças) e informações sobre suas atividades (reuniões realizadas, iniciativas de apoio à participação da sociedade civil existentes, consultas e audiências públicas realizadas). Os órgãos também foram indagados quanto à implementação das políticas sob sua responsabilidade (relatórios de implementação das políticas, dados orçamentários, entre outros). Já em 2019, foram solicitadas informações, relacionadas a índices de

¹¹ Essas informações foram demandadas em 40 pedidos de informação. Cada pedido estipulava numericamente cada uma das informações demandadas.



desmatamento, metas de redução de desmatamento, o andamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), além de manutenção e orçamento de uma série de programas desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre outros temas.

Foram realizadas duas análises complementares das respostas a partir dos pedidos de informação. A primeira consiste na análise da amplitude do acesso concedido, que avalia o grau de acesso concedido na resposta, conforme as seguintes categorias: acesso integral, acesso parcial, ausência de informação, acesso negado, e sem resposta. A segunda análise, por sua vez, avalia a qualidade da resposta, baseada no cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Para isso, considerou-se com mais afinco o conteúdo e os procedimentos da LAI. Mesmo em casos em que a amplitude do acesso concedido não tenha sido integral, se a conduta do órgão estiver condizente com os procedimentos da LAI e a justificativa para a limitação no acesso da informação for legalmente plausível, é possível considerar a resposta satisfatória quanto à sua qualidade. Essa segunda análise considerou as seguintes categorias: satisfatória, incompleta, fundamentação inadequada e não correspondente à solicitação.

Os resultados comparando os pedidos realizados em 2017 e 2018 com os realizados em 2019 seguem nas tabelas abaixo. Tanto na amplitude do acesso, quanto na qualidade da resposta, os resultados indicam que houve restrição no acesso à informação.

Enquanto em 2017-2018 foi possível acessar integralmente 58,9% das informações demandadas, em 2019, apenas 15,5% das respostas forneceram acesso integral aos pedidos. As restrições de acesso em 2017-2018 se deveram principalmente à ausência de informação, que corresponde a 28,4% dos casos. Em 2019, 39,8% das respostas foram classificadas nesta categoria. São casos em que o órgão alega que não possui a informação ou a resposta não contém a informação solicitada. A principal diferença entre os períodos ocorre no acesso parcial, que são os casos em que a resposta não contempla por completo o que foi perguntado, os documentos fornecidos apresentam problemas ao abrir,



ou o órgão tenha oferecido um grande volume de informações sem orientações de como encontrar o que foi especificamente solicitado. Casos de acesso parcial compreendem 44,7% dos pedidos enviados em 2019, contra apenas 9,5% dos enviados em 2017-2018. A negação expressa do acesso, por sigilo ou outra razão, ocorreu em três casos em 2017-2018. Porém, vale apontar que em todos os casos a negativa possuía justificativa aceitável e as respostas foram consideradas satisfatórias. Respostas são consideradas satisfatórias¹² quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa, ou quando o responsável aponta uma base legal apropriada para deixar de fornecer a informação requisitada.

AMPLITUDE	2017/18	%	2019/20	%
Acesso integral	56	58,9	35	15,5
Acesso parcial	9	9,5	101	44,7
Ausência de informação	27	28,4	90	39,8
Acesso negado	3	3,2	0	0,0
TOTAL	95	100%	226	100%

Em 2019, não apenas a amplitude do acesso à informação tornou-se mais restrita, como também a qualidade das respostas sofreu uma queda considerável. Enquanto 71,6% das respostas oferecidas pelos órgãos oficiais foram consideradas satisfatórias em 2017-2018, no período seguinte, em 2019, essa proporção reduziu-se para apenas 15,5%. Trata-se de uma redução de 78,4% na proporção de respostas satisfatórias.

QUALIDADE	2017/18	%	2019/20	%
Satisfatória	68	71,6	35	15,5
Fundamentação inadequada	19	20,0	49	21,7
Incompleta	5	5,3	99	43,8
Não corresponde a solicitação	3	3,2	43	19,0
TOTAL	95	100%	226	100%

¹² Trata-se do pedido de atas de reuniões de colegiados que ainda não haviam sido aprovadas pelos membros. A aprovação da ata da reunião anterior na reunião seguinte é praxe nos colegiados públicos. Nos três casos identificados, o órgão indagado esclareceu que o acesso às atas seria concedido assim que estas fossem aprovadas nas reuniões seguintes.



O principal problema, em termos de qualidade das respostas em 2017-2018, foi a fundamentação inadequada, que compreende 20% dos casos. Este também foi o problema identificado em 21,7% das respostas obtidas em 2019. Fundamentação inadequada são casos em que o motivo alegado para restringir o acesso não tem fundamentação legal ou a fundamentação é inadequada ou seu conteúdo é errôneo. Exemplos frequentes foram respostas que apenas indicavam os portais de transparência, mas não onde os dados requisitados poderiam ser encontrados dentro deles, ou então transferências inadequadas dos pedidos de informação para órgãos que não possuíam competência para respondê-los.

Já em 2019, o principal problema identificado foram respostas incompletas, em que faltam dados, os documentos apresentam problemas ao abrir, ou que não contemplam por completo o que foi perguntado. Estas correspondem a 43,8% dos casos naquele ano, contra apenas 5,3% dos casos em 2017-2018. Por fim, 19% dos casos em 2019 foram classificados como respostas não correspondentes à solicitação, que são as respostas não coerentes com a pergunta e em que não é possível encontrar a informação solicitada. Em 2017-2018, esse problema figura apenas em 3,2% dos casos.

Para descrever aspectos do conteúdo das respostas aos pedidos de informação, como melhores práticas e principais problemas, foram atribuídas tags de acordo com características identificadas nas respostas. A análise dessas tags constitui mais um elemento para compreender as diferenças entre os resultados obtidos em 2017-2018 e os de 2019.

	2017/18	2019/20
Adequada	56	37
Pedido transferido	20	87
Fácil acesso	8	1
Carece de orientação	2	47
Trabalho adicional	0	31
Pouco específica	0	44
Dados manipuláveis	0	24



Quanto aos empecilhos encontrados na busca por informações socioambientais, a análise das tags¹² mostra que, tanto em 2017-2018, quanto em 2019, a falha mais comumente registrada nas respostas foi a transferência de um órgão para o outro. Em 2017-2018, 20 respostas sugeriram o encaminhamento do pedido a outro órgão ou então reencaminharam o pedido sem consulta ao demandante. Em 2019, foram 87 encaminhamentos não solicitados.

Em alguns casos, o órgão demandado alegou em sua resposta não possuir a informação solicitada e indicou que um segundo órgão deveria ser consultado para a sua obtenção. Esses casos indicam um descumprimento de procedimentos definidos no **Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**¹³, que aponta que o demandado deve, ele próprio, remeter o pedido ao órgão detentor da informação. Houve ainda casos em que os pedidos foram reencaminhados pelo órgão demandado e os órgãos que receberam o pedido afirmaram que o primeiro era o responsável pela resposta.

Diferente do que ocorreu em 2017-2018, porém, em que a transferência de pedidos foi praticamente o único problema identificado, em 2019, outros três tipos de problemas foram identificados com alguma frequência: 47 pedidos foram respondidos de maneira genérica e sem a orientação necessária para se encontrar a informação desejada (tag “carece de orientação”), 31 não foram respondidos sob justificativa de incorrer em trabalho adicional ao órgão (tag “trabalho adicional”), e 44 não corresponderam a especificidades do pedido quanto a discriminação por categorias, por exemplo, ou quanto ao formato (tag “pouco específico”).

Em um caso digno de nota, um dos pedidos solicitava relatórios atualizados sobre Macrozoneamento Ecológico Econômico, para o qual o

¹² Na tabela não são apresentadas porcentagens pois mais de uma tag podem ser atribuídas a um mesmo pedido de informação. Portanto, o número total de tags atribuídas não coincide com o número total de informações demandadas.

¹³ <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/servico-informacao-cidadao-sic/publicacoes/4o-edicao-do-manual-de-aplicacao-da-lei-de-aceso-a-informacao-na-administracao-publica-federal-da-controladoria-geral-da-uniao-2013-cgu/view>

órgão demandado encaminhou (após 10 dias de prorrogação) um link para o sistema SIAGEO. Para o acesso, contudo, seria necessário informar o que se estava buscando e o porquê da busca. Diante de evidente violação do artigo 10 parágrafo 3 da LAI, foi protocolado recurso e, em paralelo, uma reclamação à CGU por descumprimento da lei. Ao final, foi informado que como não havia chegado em terceira instância, não teria como a Controladoria incidir - e que dar encaminhamento à reclamação seria retrabalho.

Quanto às melhores práticas, 56 respostas em 2017-2018, e 37 em 2019, foram identificadas como adequadas e sem falhas (tag “adequada”); 8 respostas em 2017-2018, e 1 em 2019, foram facilmente encontradas em transparência ativa com indicações do órgão (tag “fácil acesso”); e 24 respostas em 2019 apresentavam dados em formato manipulável (tag “dados manipuláveis”).

CONCLUSÕES

A linha do tempo apresentada ilustra as ameaças à transparência ambiental no Brasil desde 2019. Alguns acontecimentos tornaram-se mais conhecidos e outros menos. Porém, apresentados juntos, é possível compreender de maneira mais precisa a gravidade do momento. Retrocessos já sofridos na transparência, sobretudo das políticas ambientais, incluem alterações nos protocolos de comunicação dos órgãos ambientais, ameaças a servidores, elevação do sigilo de documentos públicos, apagões em bases de dados ambientais e deslegitimação de órgãos públicos responsáveis pela produção de dados sobre o desmatamento. Os dois pontos de destaque trazem análises que complementam os



acontecimentos narrados na linha do tempo e fornecem indicativos dos resultados que essas ameaças têm gerado na capacidade dos órgãos ambientais de garantirem o acesso a informações cruciais para a implementação e monitoramento das políticas ambientais. A redução do número de Planos de Dados Abertos vigentes em 2020 levanta a preocupação de que a recente tendência de abertura de bases de dados federais relevantes para as políticas socioambientais¹⁴ seja revertida nos próximos anos. Iniciativas de diversos grupos - organizações da sociedade civil, grupos de pesquisa, instituições de controle, bancos, empresas e associações do agronegócio e meios de comunicação - utilizam dados abertos como um subsídio de ações que objetivam fortalecer políticas socioambientais e tornar mais efetivo o controle do desmatamento¹⁵. Sem uma política nacional que garanta e planeje a abertura de dados no setor público, essas iniciativas, e a própria política ambiental, ficam ameaçadas.

A análise dos pedidos de informação enviados via LAI aos órgãos ambientais apontam um cenário igualmente grave. A restrição do acesso e redução da qualidade das respostas aos pedidos de informação identificadas a partir de 2019 levantam indícios de que as ameaças à transparência desferidas pelo alto escalão do governo estejam produzindo seus efeitos nos órgãos ambientais. O descumprimento dos protocolos previstos na Lei de Acesso à Informação, a transferência indevida de pedidos de informação entre diferentes órgãos, respostas genéricas e não correspondentes ao conteúdo dos pedidos indicam que a sociedade civil tem tido menor capacidade de obter informações sobre o que se passa nas políticas ambientais, o que constitui um elemento básico da democracia e uma condição necessária do monitoramento dessas políticas.

¹⁴ IMAFLORA. Dados Abertos em Clima, Floresta e Agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020) | Marcelo Hugo de Medeiros Bezerra; Renato Pellegrini Morgado. Perspectiva Imaflora, Número 8 - Piracicaba, SP: Imaflora, 2020. 40 p. Disponível em: <<https://www.imaflora.org/biblioteca>>

¹⁵ IMAFLORA. O uso de dados abertos na prevenção, no monitoramento e no controle do desmatamento | Bruno Vello; Renato Pellegrini Morgado; Marcelo Hugo de Medeiros Bezerra; Leandro Siqueira; Julia Campos Silva. 2020. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/dados_abertos_desmatamento_final.pdf>



PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os retrocessos na área da participação social têm sido mais facilmente detectados do que os associados à transparência. O desmonte da estrutura participativa, não apenas na política ambiental, tem sido identificado e veiculado desde os primeiros meses de 2019. A linha do tempo abaixo apresenta os principais acontecimentos desse processo, com foco em ações que tiveram efeito sobre as condições de participação da sociedade civil na tomada de decisões das políticas socioambientais.

Quando vir este ícone  clique para acessar o conteúdo na íntegra.

2019

DECRETO DO GOVERNO EXTINGUE COLEGIADOS PARTICIPATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O Decreto nº 9.759/2019, estabeleceu a extinção de todos os órgãos colegiados criados por decreto ou portaria na administração pública federal e impôs regras de funcionamento para os restantes que restringem fortemente a participação da sociedade civil, como a delimitação máxima de duas horas para reuniões. Além

ABR



disso, o decreto também revogou a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

Esses colegiados, conhecidos como conselhos, comissões ou comitês, são resultados de conquistas democráticas da Constituição de 1988, que consagrou a participação da sociedade civil nas políticas públicas, entre elas as socioambientais .

A extinção determinada pelo decreto, além de reduzir drasticamente os espaços de participação da sociedade civil nas políticas federais, altera as estruturas de governança dessas políticas, causando efeitos negativos à sua continuidade. Ademais, o excesso de normas para o funcionamento dos colegiados não extintos pode inviabilizar as condições de participação social .

NOVO DECRETO DO GOVERNO REVOGA DIVERSOS ÓRGÃOS COLEGIADOS ESPECÍFICOS

MAI



O Decreto nº 9.784/2019 é uma continuação da iniciativa de extinção de colegiados participativos imposta pelo Decreto nº 9.759/2019 e trouxe uma lista de colegiados específicos que deveriam ser extintos. A lista inclui colegiados importantes para a gestão participativa das políticas socioambientais, como o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), a Comissão do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), entre outros .

GOVERNO FEDERAL ALTERA A COMPOSIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CONAMA

MAI

O Conselho Nacional do Meio Ambiente havia passado relativamente ileso dos decretos nº 9.759 e 9.784. Criado pela Lei nº 6.938/1981, o Conama não poderia ser extinto por decreto. Ainda assim, foi objeto de um grande processo de reestruturação.



O Decreto nº 9.806/2019 alterou a composição do Conselho, diminuindo a quantidade de conselheiros de 96 para 23 participantes, e a quantidade de vagas destinadas à sociedade civil de 23 para 4 membros. A participação das organizações da sociedade civil também passou a ser definida por sorteio, e não mais via eleições, com mandatos restritos a um ano. Essas alterações reduzem a força de organizações ambientalistas no processo decisório do conselho, não apenas pela redução da proporção de assentos destinados a elas, como também pelo método de seleção e duração reduzida do mandato. Um grupo de mais de 600 organizações da sociedade civil do setor se pronunciou contra as mudanças à época .

PROJETOS PARALISADOS E EXTINÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL AMEAÇAM O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU (PDRSX)

SET

Trata-se de um dos efeitos negativos da extinção dos colegiados ocorrida no início de 2019 para a implementação das políticas ambientais. Criado em 2010, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), programa financiado com recursos da usina hidrelétrica Belo

Monte, tinha como objetivo implementar ações na região afetada pela construção do empreendimento. A governança do Plano ocorria no comitê gestor do PDRSX, que garantia a representação da sociedade civil, incluindo indígenas e ribeirinhos da região na tomada de decisão das ações. Com a extinção do Comitê Gestor após os decretos nº 9.759 e 9.784, não apenas a participação desses grupos foi suspensa, como a própria implementação do plano deixou de ocorrer. Novos editais para apresentação de projetos só poderão ser apresentados e selecionados após a definição, pelo governo federal, de que forma e onde os recursos devem ser aplicados .



20 20

CONAMA REVOGA RESOLUÇÕES DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Após as mudanças da estrutura do CONAMA, quatro resoluções do colegiado que definiam regras de proteção ambiental foram revogadas em uma mesma reunião. A Resolução 302/2002 definia regras de preservação de áreas no entorno de reservatórios d'água. A Resolução 303/2002 tratava sobre a proteção dos manguezais e faixas de restinga do litoral. A Resolução 284/2001 determinava o licenciamento

SET



ambiental para empreendimentos de irrigação. E a Resolução 264/1999 proibia a queima de resíduos tóxicos - resíduos de serviços da saúde, agrotóxicos, entre outros - em fornos rotativos de produção de cimento. Neste último caso, uma nova resolução (nº 499/2020) foi aprovada permitindo a queima em fornos rotativos de resíduos tóxicos.

As duas primeiras decisões foram anuladas pela justiça federal do Rio de Janeiro ainda em setembro de 2020 . Já em novembro, o Supremo Tribunal Federal concedeu uma liminar para suspender as revogações de setembro, reestabelecendo a proteção de mangues e restingas, as normas de proteção a áreas no entorno dos reservatórios e aquelas sobre licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação .



PANORAMA DA DESESTRUTURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS

A linha do tempo demonstrada nas páginas anteriores indica de forma geral a desestruturação da participação social nos colegiados em nível nacional, com foco nas políticas socioambientais. Abaixo, consta um levantamento realizado sobre o status das instâncias participativas após os esforços de extinção e alterações na estrutura desses colegiados.

Para este panorama, foram levantados colegiados relacionados à pauta socioambiental com participação de entidades da sociedade civil e o seu status no período de janeiro de 2019 a novembro de 2020. Duas fontes foram utilizadas: (i) busca ativa no Diário Oficial da União (DOU), a partir de pesquisa avançada utilizando os nomes “conselho” e “comissão” e posterior seleção daqueles associados à temática socioambiental; (ii) e busca pelo status de colegiados já monitorados em pesquisas anteriores por sua relevância para a área¹⁶.

Os status dos colegiados foram classificados em três categorias diferentes:

- 1. Extintos:** colegiados cuja última publicação constatada em DOU foi seu ato de revogação;
- 2. Reestruturados:** colegiados para os quais foram identificados atos normativos publicados em DOU com alterações em sua competência, composição, regimento interno ou outros procedimentos internos;
- 3. Inalterados:** aqueles para os quais não foram identificados atos normativos alterando sua competência, composição e/ou regimento interno¹⁷.

¹⁶ IMAFLORA. 2019 “Sob a Lupa do Governo Aberto: Uma Análise das Políticas de Clima, Floresta e Agricultura no Brasil”. Renato Pellegrini Morgado; Bruno Vello, Marcelo Hugo de Medeiros Bezerra; Maira Rodrigues; Arilson Favareto; Gabriela Lotta; Wagner Romão. Sustentabilidade em Debate, n. 9. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5cd01dc4b7484_relatorio_sob_a_lupa_gov_aberto.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.



Foram levantados 22 colegiados com participação da sociedade civil diretamente relacionados à pauta socioambiental. Destes, 13 (59,1%) são ligados ao Ministério do Meio Ambiente, 4 (18,2%) ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e 5 (22,7%) ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Quanto ao status, dos 22 colegiados, 4 (18,2%) foram extintos¹⁸ e 18 (81,8%) encontram-se ativos. Destes, 9 (40,9%) foram reestruturados e 9 (40,9%) inalterados. Ou seja, 59,1% (13) desses colegiados diretamente ligados à pauta socioambiental e com participação da sociedade civil foram impactados e sofreram reestruturação ou extinção.

Os colegiados extintos foram a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA)¹⁹ e o Comitê Diretor da Plataforma ABC. O COFA, importante fórum de acompanhamento de iniciativas apoiadas pelo Fundo Amazônia, e o Comitê Diretor da Plataforma ABC foram extintos por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, enquanto o CNAPO e o Condraf foram por meio do Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019.

Dentre os 9 colegiados reestruturados, 7 (77,8%) compõem a estrutura organizacional do MMA. Destacamos o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)²⁰ e a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO)²¹ - dois colegiados de referência internacional na pauta ambiental e que tiveram,

¹⁷ Colegiados pertencentes a essa classificação podem apresentar atos normativos publicados no DOU, o que denota que estão ativos. A diferença em relação aos reestruturados é a de que estes atos, quando tratam do próprio colegiado, não alteram sua estrutura interna. Um exemplo são portarias de nomeação de pessoas aos cargos do colegiado.

¹⁸ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) foi oficialmente revogado pelo Decreto nº 9.784/2019, mas é mencionado no Decreto nº 10.253/2020, como um dos órgãos colegiados que compõem a estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Apesar da menção, consideramos que o Condraf se encontra extinto, pois desde o decreto de revogação não houve ato normativo reinstituindo-o.

¹⁹ Em 28/05/20, foi publicada a notícia “Governo recriará comitê orientador do Fundo Amazônia, e vice Mourão diz que vai presidir”, mas até a publicação desta edição não foram encontradas normativas publicadas em Diário Oficial a esse respeito.

²⁰ Por meio dos Decretos Nº 9.806, de 28 de maio de 2019, Nº 9.939, de 24 de julho de 2019 e Nº 10.483, de 10 de setembro de 2020.



dentre outras reestruturações, o número de representantes da sociedade civil consideravelmente reduzido e mudanças no formato de escolha de seus representantes. Também merecem destaque o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e a CONAREDD+²², que foram reinstituídos a partir dos Decretos nº 10.062/2019 e nº 10.144/2019, respectivamente. Foram também reestruturados o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima²³, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente²⁴ e o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima²⁵. Além disso, foi reestruturado 1 colegiado que compõe a estrutura organizacional do MAPA, o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)²⁶, e 1 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)²⁷.

Dentre os 9 colegiados ativos e inalterados, 5 (55,5%) apresentaram nomeação de representantes - o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial, o Conselho Nacional de Política Indigenista, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e o Comitê Gestor do Fundo Nacional de Mudança do Clima. A tabela a seguir detalha os resultados.

Para se ter uma ideia sobre o tipo de reestruturação sofrido pelos colegiados da área socioambiental, as tabelas seguintes detalham as alterações ocorridas, e suas implicações, em dois casos de grande importância para as políticas socioambientais, o CONAMA e o CONABIO.

²¹ Por meio do Decreto nº 10.235, de 11 de fevereiro de 2020, que altera o Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade.

²² Sigla da Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal.

²³ Por meio do Decreto Nº 10.143, de 28 de novembro de 2019, que altera o Decreto Nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

²⁴ Por meio do Decreto Nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, que regulamenta a Lei Nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

²⁵ Por meio da Portaria Nº 575, de 11 de novembro de 2020, que aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

²⁶ Por meio da Portaria nº 253, de 6 de novembro de 2019, que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Agrícola.

²⁷ Por meio do Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020.



Colegiados participativos ambientais em 2020

CONSELHO/COMISSÃO NACIONAL	SIGLA	MINIST.	STATUS
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Condraf	MAPA	Extinto
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Conape	MAPA	Inalterado
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	CNAPO	MAPA	Extinto
Conselho Nacional de Política Agrícola	CNPA	MAPA	Reestruturado
Conselho Nacional de Política Indigenista	CNPI	MMFDH	Inalterado
Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	CNEEI	MMFDH	Inalterado
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	CNPCT	MMFDH	Reestruturado
Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial	CNPIR	MMFDH	Inalterado
Conselho Nacional dos Direitos Humanos	CNDH	MMFDH	Inalterado
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Conama	MMA	Reestruturado
Comissão Nacional da Biodiversidade	Conabio	MMA	Reestruturado
Comissão Nacional de Florestas	Conaflor	MMA	Inalterado
Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal	CONAREDD +	MMA	Reestruturado
Comissão de Gestão de Florestas Públicas	CGFlop	MMA	Inalterado
Conselho de Gestão do Patrimônio Genético	CGen	MMA	Inalterado
Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa	Conaveg	MMA	Inalterado
Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Des. Florestal	—	MMA	Reestruturado
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima	—	MMA	Reestruturado
Comitê Gestor do Fundo Nacional de Mudança do Clima	—	MMA	Reestruturado
Comitê Orientador do Fundo Amazônia	COFA	MMA	Extinto
Comitê Diretor da Plataforma ABC	—	MMA	Extinto
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	—	MMA	Reestruturado



Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

IMPORTÂNCIA DO COLEGIADO

Responsável por estabelecer critérios para licenciamento ambiental e normas para o controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente. Importante fórum de discussão e tomada de decisões embasadas técnico-cientificamente sobre as temáticas ambientais. Produz normativas (Resoluções) com força de lei.

ALTERAÇÕES SOFRIDAS²⁸

Exclusão da Câmara Especial Recursal, instância administrativa do CONAMA responsável pelo julgamento, em caráter final, das multas e outras penalidades administrativas impostas pelo IBAMA.

Alterações no Plenário do CONAMA

- Retirada do representante do ICMBio, mantendo apenas o Presidente do Ibama.
- Redução no número de representantes dos Ministérios (havia de todos os ministérios, passa a apenas de 7 ministérios).
- Redução de 22 membros dos Governos Estaduais (havia representantes de todos os estados e Distrito Federal, passa para apenas 5, sendo 1 por região).
- Redução de 6 membros dos Governos Municipais (de 8 para 2).
- Redução de representantes da sociedade civil e entidades trabalhistas.
- Assentos, antes definidos por eleição, passam a ser distribuídos entre entidades interessadas por sorteio.
- Redução do mandato de 2 anos para 1 ano.
- Perda de garantia da presença de representante de populações tradicionais, comunidades indígenas, comunidade científica e entidades ambientalistas.
- Redução de representantes do setor privado (de 8 para 2, sendo que os membros são indicados por um conjunto de entidades empresariais - CNI, CNC, CNS, CNA, CNT).

IMPLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES

As alterações sofridas facilitaram ao governo federal realizar alterações em resoluções do CONAMA que definem regras de proteção ambiental. No dia 28 de setembro de 2020, em 2h30 de uma reunião convocada com apenas 3 dias de antecedência, quatro resoluções foram revogadas:

- **Resolução 302/2002**, que dispunha sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais de água, trazendo implicações para a qualidade da água de mananciais e beneficiando outros usos da área de entorno de reservatórios, como a exploração imobiliária.
- **Resolução 284/2001**, que dispunha sobre a necessidade de licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação, o que traz implicações na disputa por água sem devidos padrões técnicos.
- **Resolução 303/2002**, a única normativa da legislação brasileira que protegia os 300m do quebra mar para o continente - extensão dos manguezais e faixas de restinga do litoral brasileiro.
- **Revogada Resolução 264/1999 e aprovada 499/2020**, que dá permissão de incineração de resíduos tóxicos, inclusive de agrotóxicos, em fornos, sem considerar a fumaça tóxica gerada e suas implicações.

²⁸ Por meio dos Decretos N° 9.806, de 28 de maio de 2019, N° 9.939, de 24 de julho de 2019 e N° 10.483, de 10 de setembro de 2020.



Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO)

IMPORTÂNCIA DO COLEGIADO

Órgão consultivo destinado a coordenar, acompanhar e avaliar as ações do Programa Nacional da Diversidade Biológica. Apresenta competências sobre a Política Nacional da Biodiversidade e Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no Brasil.

Suas competências envolvem promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB, bem como identificar e propor áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação e uso sustentável dos componentes da biodiversidade.

ALTERAÇÕES SOFRIDAS²⁹

Extinção das seguintes atribuições e funções:

- Aprovar a metodologia para elaboração e texto final dos relatórios nacionais para a CDB.
- Identificar e propor áreas e ações prioritárias (passa apenas a poder acompanhar sua definição e implementação).
- Estabelecer critérios e selecionar projetos de proteção da biodiversidade.
- Avaliar a implementação da Política Nacional da Biodiversidade e coordenar a elaboração de relatórios nacionais da mesma (passa apenas a acompanhar, e não mais avaliar, a execução).
- Apresentar proposta de regimento interno ao Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Alterações na composição do CONABIO

- Instituição de Câmaras Técnicas.
- Redução de 8 para 2 os representantes da academia e da sociedade.
- Excluídos assentos destinados a organizações específicas.
- Apenas entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas há, no mínimo, um ano no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA) e indicadas pelo presidente da CONABIO passam a poder compor a Comissão.
- Manutenção dos representantes ligados ao setor empresarial: Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Indústria (CNI).
- Redução da representação estatal de 11 para 10, com alteração dos ministérios e órgãos federais representados: Ministérios da Defesa, Relações Exteriores, Economia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento Regional e Saúde; Ibama; ICMBio; e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

IMPLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES

As alterações reduzem a representatividade das organizações ambientalistas no colegiado, com a restrição das entidades que podem participar àquelas inscritas no CNEA e com a necessidade de indicação das entidades pelo presidente da Comissão, que pertence ao segmento governamental.

Enquanto as alterações restringem a participação das organizações ambientalistas, as regras se mantêm as mesmas para a definição dos representantes de outros setores, como o agronegócio.

Na prática, essas medidas reduzem a participação da sociedade civil na condução e gestão do Programa Nacional da Diversidade Biológica e a coloca em posição de desvantagem em relação a outros grupos. Além disso, a perda de competências minimiza o potencial do colegiado de tomar decisões que fortaleçam as políticas socioambientais.

²⁹ Por meio do Decreto Nº 10.235, de 11 de fevereiro de 2020.



CONCLUSÕES

Este estudo evidencia o cenário de desestruturação das instâncias de participação da sociedade civil nas políticas federais no Brasil após 2019. Na área socioambiental, o caso do CONAMA ganhou maior notoriedade. Os resultados apresentados aqui estendem esse diagnóstico para um conjunto mais amplo de instâncias participativas da área socioambiental.

Mais da metade dos colegiados nacionais analisados sofreram impactos das novas orientações do governo federal a partir de 2019. Dos 22 colegiados analisados, 4 foram extintos, e 9 passaram por processos de reestruturação. Tais reestruturações, por sua vez, ocorreram no sentido de reduzir a representatividade das organizações ambientais e dificultar sua participação no processo decisório das políticas socioambientais. Isso é ilustrado pelos exemplos do CONAMA e da CONABIO, onde foram identificadas: alterações nas competências do colegiado; a redução do número de representantes de organizações da sociedade civil; a perda de garantia da representação de populações tradicionais e comunidades indígenas; alterações nos métodos de definição das organizações da sociedade civil, como o sorteio no CONAMA e a necessidade de cadastro prévio no CNEA e indicação pelo presidente no CONABIO; e a redução do período de mandato dos representantes.



Notícias referenciadas nas linhas do tempo

A cada 23 dias, MPF tenta afastar Salles de cargo no Meio Ambiente. Folha de Pernambuco. 2020. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/politica/a-cada-23-dias-mpf-tenta-afastar-salles-de-cargo-no-meio-ambiente/160429/>>

Após derrota na Câmara, o governo revoga decreto sobre sigilo de documentos. O Estado de São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-derrota-na-camara-governo-revoga-decreto-sobre-sigilo-de-documentos,70002737184>>

Após fim do comitê que cuidava de ações socioambientais de Belo Monte, futuro na região é incerto. Instituto Socioambiental. 2019. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/apos-fim-do-comite-que-cuidava-de-acoes-socioambientais-de-belo-monte-futuro-na-regiao-e-incerto>>

Bolsonaro diz que diretor do INPE pode estar “a serviço de alguma ONG”. O Eco. 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/>>

Bolsonaro exige restrições na divulgação de dados ambientais do Inpe. Carta Capital. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-exige-restricoes-na-divulgacao-de-dados-ambientais-do-inpe/>>

Câmara aprova projeto que susta decreto assinado por Mourão sobre sigilo de documentos. O Estado de São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-aprova-projeto-que-susta-decreto-assinado-por-mourao-sobre-sigilo-de-documentos-publicos,70002728208>>

Coalizão pede derrubada de vetos à Lei Geral de Proteção de Dados. Carta Capital. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/coalizao-pede-derrubada-de-vetos-a-lei-geral-de-protecao-de-dados/>>

Conama define novos conselheiros por sorteio. O Eco. 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/conama-define-novos-conselheiros-por-sorteio/>>

Conselhos Nacionais e o Decreto nº9759. Politize. 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/conselhos-nacionais/>>

Ex-coordenadora do Inpe diz que dado de desmatamento ‘não vai ser bonitinho e vai aparecer’. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/ex-coordenadora-do-inpe-diz-que-dado-de-desmatamento-nao-vai-ser-bonitinho-e-vai-aparecer.shtml>>

Freio à boiada. Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/11/freio-a-boiada.shtml>>

Governo acelerou canetadas sobre meio ambiente durante a pandemia. Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/07/governo-acelerou-canetadas-sobre-meio-ambiente-durante-a-pandemia.shtml>>

Governo amplia sigilo de departamentos e muda regras de transparência. O Globo. 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-amplia-sigilo-de-pareceres-muda-regras-de-transparencia-1-24467779>>

Governo exonera coordenadora do Inpe após divulgação de dados sobre desmatamento. Congresso em Foco. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/governo-exonera-coordenadora-do-inpe-apos-divulgacao-de-dados-sobre-desmatamento/>>

Ibama e MMA descumprem lei e omitem dados sobre áreas embargadas por crime ambiental. O Estado de São Paulo. 2020. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-e-mma-descumprem-lei-e-omitem-dados-sobre-areas-embargadas-por-crime-ambiental,70003337382>>

IBAMA estende ‘Lei da Mordaca’ para redes sociais pessoais dos servidores. O Eco. 2020. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/ibama-estende-lei-da-mordaca-para-redes-sociais-pessoais-dos-servidores/>>

ICMBio muda Código de Ética e dificulta divulgação de estudos e pesquisas. Instituto Socioambiental. 2020. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/icmbio-muda-codigo-de-etica-e-dificulta-divulgacao-de-estudos-e-pesquisas>>

Justiça do RJ anula mudanças do Conama nas regras das áreas de proteção permanente. Canal Rural. 2020. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/juiza-conama-regras-areas-de-protecao-permanente/>>

Ministério do Meio Ambiente impõe mordaca ao Ibama. Folha de São Paulo. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/ministerio-do-meio-ambiente-impoe-mordaca-ao-ibama.shtml>>

Ministro do Meio Ambiente defende aproveitar crise do coronavírus para ‘passar a boiada’. Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/ministro-do-meio-ambiente-defende-aproveitar-crise-do-coronavirus-para-passar-a-boiada.shtml>>



Novo formato do Conama dá ao governo poder de decisão, diz ambientalista. Estado de Minas. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/31/interna_nacional,1058266/novo-formato-do-conama-da-ao-governo-poder-de-decisao-diz-ambientalis.shtml>

Posicionamento sobre a MP nº 928/2020. Transparência Internacional. Disponível em: <<https://transparenciainternacionalbr.medium.com/posicionamento-sobre-a-mp-n%C2%BA-928-2020-94a6a5bb5fdc>>

“Revogação” extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente. O Eco. 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/>>

Salles e Ibama tornam-se alvos em ação judicial após denúncia de omissão de dados. Itatiaia. 2020. Disponível em: <<https://www.itatiaia.com.br/noticia/salles-e-ibama-tornam-se-alvos-em-acao-judicial-apos-denuncia-de-omissao-de-dados>>

SindCT vê em anúncio de reestruturação do Inpe indício de ‘estrutura paralela’. G1. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2020/07/14/sindct-ve-em-anuncio-de-nova-estrutura-do-inpe-indicio-de-estrutura-paralela.ghtml>>

Um decreto contra a participação. Os riscos à democracia no Brasil. Carta Capital. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/um-decreto-contr-a-participacao-os-riscos-a-democracia-no-brasil/>>

Veto nº 24/2019. Congresso Nacional. 2019. Disponível em: <<https://www.congressoacnacional.leg.br/materias/vetos/-/veto-detalle/12445/2>>

[Instagram.com/imaflorabrasil](https://www.instagram.com/imaflorabrasil)



[youtube.com/imaflora](https://www.youtube.com/imaflora)



twitter.com/imaflora



[facebook.com/imaflora](https://www.facebook.com/imaflora)



imaflora.org/blog



[linkedin.com/in/imaflora](https://www.linkedin.com/in/imaflora)

