





## Transparência

- Das 158 categorias de informação avaliadas 85 (54%) estavam integralmente disponíveis nos *sites* dos órgãos federais, 21 (13%) disponibilizadas de forma parcial e 52 (33%) não estavam disponíveis.
- Quando analisado por política, a de Concessões Florestais possui o maior índice de transparência ativa, seguida, respectivamente, por PPCDAm e PPCerrado, PNMC, SNUC, Código Florestal e Plano ABC.
- Apenas 35 (22%) categorias de informação possuem em alguma lei, decreto ou outra norma, determinação expressa definindo a sua divulgação proativa. Porém, destas, 25 (71%) estavam disponíveis, o que aponta que a regulamentação é um aspecto importante para o desempenho de transparência.
- Um aspecto positivo é a existência de sistemas de informação, tais como o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e o Painel de Gestão do ICMBIO, que mesmo que com grau de consolidação e abertura variados, exercem um papel importante na sistematização e disponibilização de informações.
- Em relação à transparência passiva, dos 40 pedidos de acesso à informação realizados durante a pesquisa, 39 (97,5%) foram respondidos e dentro do prazo legal.
- Considerando a qualidade das respostas, 29 pedidos (72,5% do total) foram considerados integralmente respondidos, ao passo que em 10 casos (25%) as respostas foram consideradas incompletas, por não atenderem a todos os itens demandados.

## Accountability

- Foram encontradas auditorias, tanto da Controladoria Geral da União (CGU), quanto do Tribunal de Contas da União (TCU), referentes a todas as políticas avaliadas.
- O objeto das auditorias varia consideravelmente. Podem se concentrar sobre órgãos governamentais específicos e sua gestão, ou sobre as próprias políticas. Estas últimas se dividem entre aquelas que realizam avaliações gerais de uma política, as que focam em planos de implementação e as que se debruçam sobre instrumentos mais específicos. Há também auditorias que avaliam o cumprimento, por parte do Executivo Federal, de compromissos firmados internacionalmente.
- Considerando as fases do ciclo das políticas públicas, as auditorias analisadas incidem com maior frequência sobre o monitoramento e avaliação das mesmas após implementadas.
- CGU e TCU tendem a realizar as chamadas auditorias de acompanhamento, em que fiscalizam o atendimento ou não das recomendações realizadas em auditorias passadas.
- As instituições de *accountability* não operam de maneira isolada. É possível identificar interrelações, não apenas entre CGU e TCU, mas também entre estes e Congresso Nacional e Tribunais de Contas Estaduais (TCEs).

## INTRODUÇÃO

Este Boletim é resultado de uma união de esforços entre o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), voltada a analisar, a partir dos elementos constitutivos do conceito de Governo Aberto, o funcionamento da agenda ambiental em algumas de suas áreas mais estratégicas. Trata-se de uma investigação sobre o andamento de seis políticas que contemplam diferentes frentes a partir das quais essa agenda opera – Concessões Florestais, SNUC, Código Florestal, PNMC, PPCDAm e PPCerrado e Plano ABC.

A demanda por um novo patamar democrático, intensificada em vários países no mundo neste início de século, aliada ao potencial do uso das tecnologias de informação e de comunicação para o aprofundamento das relações entre Estado e sociedade inspiraram a elaboração e a disseminação do conceito de Governo Aberto.

O termo surge ainda na metade do século XX, a partir de questionamentos sobre dificuldades de acesso a informações de domínio do Estado e solicitações para se repensar esse acesso. Mais recentemente, no entanto, ele evoluiu e se tornou uma referência para avaliar normas e práticas governamentais. Esse movimento ocorreu especialmente a partir de 2011, quando oito países, incluindo os EUA e o Brasil, lançaram a Parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês), uma iniciativa de promoção de ações de governo aberto nos países participantes. A OGP cresceu de forma rápida e atualmente conta com 76 países e 20 governos subnacionais, que já assumiram mais de 3.100 compromissos relacionados à temática<sup>1</sup>. Além desta, que é atualmente a maior iniciativa internacional que impulsiona a agenda de Governo Aberto, há diversas outras promovidas por governos nacionais, regionais e locais, organizações multilaterais, bancos de desenvolvimento, agências de fomento e organizações da sociedade civil em todo o mundo.

Como um conceito ainda em processo de construção e consolidação, Governo Aberto pode ser considerado uma ideia força, em torno da qual orbita um conjunto de outros princípios. Destes, três constituem o cerne de nossa pesquisa: 1) Transparência, dados abertos e acesso à informação; 2) Participação da sociedade na discussão e tomada de decisões públicas; e 3) *Accountability*, entendido aqui como a atividade de fiscalização e monitoramento das políticas por parte de instituições estatais.

Consideramos a existência e o bom funcionamento de instrumentos de participação, de transparência e de *accountability*, ou seja, de Governo Aberto, condições necessárias para a elaboração e implementação de políticas públicas de diferentes áreas, pois permitem a construção de soluções e políticas com maior legitimidade e efetividade entre os diferentes grupos envolvidos com a temática. Legitimidade, porque acreditamos que o monitoramento e a participação de atores plurais na tomada de decisões, incluindo aqueles que serão afetados por elas, é capaz de afinar a atuação do Estado com as necessidades da população, elevando a aderência às políticas públicas. Efetividade, porque consideramos que o acesso à informação e a existência de instituições especializadas em monitorar o andamento das políticas aumentam a capacidade de planejar e implementar políticas, replicar experiências bem-sucedidas, bem como evitar erros cometidos no passado.

Nos últimos anos, no Brasil, ocorreram avanços com a criação de conselhos, de audiências, de consultas públicas, da Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>2</sup>, da disponibilização pública de uma maior quantidade de informações e de documentos, dentre outros. No entanto, a falta de transparência e participação da sociedade nos processos decisórios sobre políticas florestais, agrícolas e climáticas persiste como um problema concreto, e pode limitar a efetividade das políticas e acirrar conflitos socioambientais. Ainda assim, diagnósticos mais qualificados acerca das práticas positivas e dos desafios existentes nestas políticas, do ponto de vista do conceito de Governo Aberto, persistem uma lacuna de conhecimento.

<sup>1</sup>Dados disponíveis em < <https://www.opengovpartnership.org/countries/list/u>>. Acesso em: 12 Out 2018.

<sup>2</sup> Lei nº 12.527/2011.



Com isso em mente, a proposta desta pesquisa é descrever e analisar criticamente a existência e a dinâmica do funcionamento do arcabouço de instrumentos de participação, transparência e *accountability* em cada uma das políticas. Definimos um escopo amplo de análise, que seja capaz de oferecer um panorama do atendimento aos princípios de Governo Aberto nas áreas escolhidas e suscitar reflexões e propostas para seu aprimoramento.

Este Boletim apresenta de maneira sintética os principais resultados da pesquisa, bem como as recomendações formuladas a partir de sua discussão. Além desta introdução, o texto contém mais cinco seções. Primeiro, será descrita de maneira geral as estratégias de análise seguidas na pesquisa e apresentados os objetivos gerais de cada um dos eixos analisados. As três seções seguintes se dedicarão a apresentar e discutir os resultados, bem como as recomendações deles decorrentes, para cada um dos eixos – participação, transparência e *accountability*. Uma seção com considerações finais encerra o texto.

## ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE

Aspectos metodológicos mais detalhados da pesquisa em cada eixo serão apresentados no início das seções seguintes. Optamos aqui por trazer uma apresentação sobre os procedimentos e escolhas de pesquisa que se aplicaram a todos os eixos, bem como uma apresentação mais geral dos objetivos em cada um dos três.

Nosso primeiro passo na pesquisa consistiu na construção de um panorama geral do funcionamento das políticas – quando foram criadas, os objetivos subjacentes à sua formulação, seus marcos legais, os órgãos públicos, experiências participativas e atores mais relevantes para sua execução, seus principais instrumentos, as disputas políticas que as envolvem, entre outros pontos. Isso foi feito a partir de um levantamento da legislação brasileira acerca de cada uma das políticas analisadas e da realização de entrevistas com atores-chave a elas relacionados. Foram realizadas 14 entrevistas entre maio e agosto de 2017.

Os resultados dessa primeira fase foram compilados e serviram de ponto de partida para a segunda fase, de exploração aprofundada de cada política a partir dos princípios de Governo Aberto. Por exemplo, as informações levantadas sobre as principais experiências participativas durante as entrevistas e o levantamento da legislação forneceram um quadro de referência para a definição do objeto da análise aprofundada sobre o eixo participativo na fase seguinte. A partir deste momento, foram definidos métodos e estratégias de análise próprios para cada um dos princípios de Governo Aberto – participação, transparência e *accountability*.

O objetivo da pesquisa no eixo “participação” consistiu em mapear a existência e funcionamento das arquiteturas participativas em cada política, constituídas pelo conjunto de instâncias permanentes e pelos processos de consulta pública previstos e realizados. De maneira geral, foram realizadas análises aprofundadas sobre cada uma das experiências mapeadas, buscando comparar aspectos de sua previsão legal com dados acerca de seu funcionamento concreto. A síntese dos resultados permitiu levantar diagnósticos mais gerais acerca das arquiteturas participativas nas políticas, indicando os pontos mais pujantes de seu funcionamento, bem como suas principais deficiências e limitações. Foram também realizadas análises acessórias de coalizões formadas por atores da sociedade civil envolvidos na defesa de cada uma das políticas.



No eixo “transparência”, analisamos a transparência ativa e passiva associadas às seis políticas. Para a investigação da transparência ativa, ou seja, da disponibilização proativa de informações, definimos 158 categorias de informação, dados e documentos a partir da análise de leis, decretos e outras normas relacionadas às políticas e dos resultados da aplicação de um questionário *online* a organizações da sociedade civil. Já a transparência passiva refere-se à resposta de pedidos de informação, e o atendimento aos mesmos de forma integral e de acordo com os prazos e procedimentos previstos na LAI. Para testar esta dimensão, enviamos 40 pedidos de informação para órgãos relacionados a cada política e analisamos o prazo e a qualidade das respostas.

Por fim, no eixo “*accountability*”, investigamos o funcionamento de instituições de “*accountability* horizontal”, que constitui uma rede de instituições pertencentes ao âmbito estatal mandatadas para exercer controle sobre os tomadores de decisões públicas, formuladores e executores de políticas<sup>2</sup>. Conceitualmente, esse controle envolve a capacidade de, com base em informações obtidas pelos agentes de governo, julgar suas ações, responsabilizá-los, recomendar mudanças e, se necessário, aplicar sanções. No Brasil, há um conjunto amplo de instituições que dividem tarefas na realização da *accountability* horizontal na esfera federal: CGU, TCU, Ministério Público Federal (MPF), o próprio Sistema de Justiça, entre outros. Como o conhecimento acumulado acerca deste tema em relação às políticas analisadas ainda se encontra em estágio incipiente, julgamos necessário realizar uma análise de caráter exploratório sobre as ações de apenas duas instituições – CGU e TCU.

Antes de prosseguirmos aos principais resultados da pesquisa, é necessário esclarecer algumas escolhas quanto aos seus recortes. Em primeiro lugar, o escopo da análise em todos os eixos se concentrou no nível federal. Ou seja, não foram pesquisadas experiências localizadas nos níveis estadual, regional, municipal e local. É claro que o funcionamento das políticas não termina no nível nacional, e se desdobra em arranjos subnacionais. Em diversas circunstâncias, as relações entre esses arranjos exercem efeitos sobre o funcionamento das políticas. No entanto, é importante frisar que esse aspecto não foi objeto das análises sistemáticas realizadas na pesquisa. Esforços futuros têm nesta questão uma frente de avanço possível.

Em segundo lugar, como se trata de um conjunto amplo de políticas, sendo analisadas a partir de um conjunto de conceitos diversos, julgamos importante definir um recorte temporal comum. Assim, todas as informações levantadas e diagnósticos realizados nos eixos “participação” e “*accountability*” dizem respeito ao período de janeiro de 2012 a agosto de 2017. Em alguns casos, quando fatos importantes ocorreram fora desse período, isso foi mencionado nos resultados. No entanto, as análises sistemáticas se concentraram neste intervalo.

Finalmente, é importante esclarecer que este Boletim constitui um documento sintético. Os resultados aqui apresentados reportam os pontos mais relevantes da pesquisa, da perspectiva de sua capacidade de levantar discussões acerca das políticas analisadas e formular recomendações. Resultados discutidos de maneira mais sistemática e detalhada, inclusive por política, podem ser encontrados no Relatório Final da Pesquisa, disponível na internet<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> O’DONNELL, Guillermo. Horizontal *accountability* in new democracies. *Journal of Democracy*, v.9, n.3, July, 1998.

<sup>3</sup> Acesse em [www.imaflorea.org](http://www.imaflorea.org)



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A análise do eixo da participação explora o perfil e funcionamento das arquiteturas formadas pelas experiências de participação social existentes nas seis políticas estudadas. Procuramos identificar boas práticas, que devem ser incentivadas, bem como lacunas que, se preenchidas, podem incrementar as relações entre Estado e sociedade civil, em benefício das próprias políticas e do aprofundamento democrático.

O estudo se concentrou sobre dois tipos de experiências participativas – instâncias permanentes de participação e audiências e consultas públicas – e os analisou a partir de duas dimensões: (i) o funcionamento esperado, tal como formalizado nas regras (desenho institucional); e (ii) sua atuação, a partir da análise da dinâmica participativa em seu interior. Para cada experiência, estas duas dimensões foram exploradas a partir de um conjunto de critérios de análise, relacionados ao seu poder decisório, método de seleção de seus participantes, método de comunicação interna ou tomada de decisão e papel exercido sobre a política<sup>4</sup>.

Quanto às fontes de informação, foram analisadas, na primeira dimensão, do funcionamento esperado, as leis e decretos de criação, regulamentações e regimentos disponíveis para as experiências encontradas. Para a segunda dimensão, a atuação efetiva, foram lidas atas disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos aos quais se vinculam as experiências participativas. Para o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), foram também lidos os atos administrativos. Essa análise foi complementada por perguntas específicas enviadas aos órgãos gestores de cada uma das instâncias permanentes, por meio da LAI. O estudo do método de seleção dos participantes envolveu a sistematização de dados disponíveis em listas de presença das reuniões. Ademais, entrevistas com atores-chave foram realizadas em uma primeira fase da pesquisa, como estratégia para identificar quais as experiências de participação presentes nas políticas em questão. O escopo da análise restringiu-se ao nível federal.

A seguir, discutiremos os resultados, organizados em três questões de destaque. Primeiro, a diferença entre o perfil das arquiteturas participativas tal como previsto em suas regras de funcionamento e sua atuação concreta. Em segundo lugar, exploraremos, para as instâncias permanentes que chegaram a entrar em funcionamento, as distorções sofridas na representação de seus atores, tanto na comparação entre atores do Estado e da sociedade civil, quanto entre os diferentes segmentos da sociedade civil. Por fim, alguns parágrafos discutirão os diferentes níveis de institucionalização dos processos de audiência e consulta pública realizados nas políticas.

<sup>4</sup> A maioria dos critérios de análise seguem o quadro proposto por “FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, v. 66, n. 1, p. 66–75, 2006”. No relatório completo da pesquisa, disponível em [www.imaflora.org](http://www.imaflora.org) é possível encontrar informações detalhadas acerca dos procedimentos da pesquisa.



### As arquiteturas participativas e seu funcionamento

Há arquiteturas participativas mais ou menos ricas previstas em praticamente todas as políticas analisadas. Quase todas elas preveem a existência de instâncias permanentes de participação da sociedade civil para a discussão e decisão sobre diferentes aspectos das políticas. Além disso, é possível identificar a previsão e realização de um conjunto amplo de audiências e consultas públicas de formatos variados. O Quadro 1, abaixo, ajuda a visualizar essa diversidade.

	CONCESSÕES FLORESTAIS	CÓDIGO FLORESTAL	SNUC	PNMC	PPCDAM E PPCERRADO	PLANO ABC
<b>INSTÂNCIAS PERMANENTES</b>	Comissão de Gestão de Florestas Públicas  Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal  Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Grupo de Acompanhamento da Implantação do Código Florestal  CONAMA	Câmara Federal de Compensação Ambiental  Comissão Coordenadora do Plano Nacional de Áreas Protegidas  Fórum Nacional do Plano Nacional de Áreas Protegidas  Conselhos de Unidades de Conservação  CONAMA	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima  Comitê Gestor do Fundo Nacional de Mudança do Clima  CONAMA	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima  Comitê Orientador do Fundo Amazônia  CONAMA	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima  Comissão Nacional Executiva do Plano ABC  Comitê Diretor da Plataforma ABC  CONAMA
<b>AUDIÊNCIAS E CONSULTAS PÚBLICAS<sup>5</sup></b>	Editais de licitação  Planos Anuais de Outorga Florestal	*	Grupo de Trabalho do Plano Nacional de Áreas Protegidas  Criação e alterações de Unidades de Conservação	Formulação da Política, dos planos setoriais e da Contribuição Nacionalmente Determinada	Formulação dos Planos	Formulação dos Planos

\* Não foram encontrados registros de previsão legal ou realização de processos de audiências e consultas públicas relacionados ao Código Florestal.

**Quadro 1** - Experiências de participação social nas políticas analisadas

Fonte: elaboração própria

<sup>5</sup> Audiências e consultas públicas são utilizadas neste texto como sinônimos, de maneira intercambiável, à exceção das circunstâncias em que são escritas com as primeiras letras maiúsculas, quando são utilizadas como nome próprio de experiências participativas da política de Concessões Florestais.



O fato dessas arquiteturas estarem previstas legalmente não significa, todavia, que funcionem como previsto, ou sequer que tenham chegado a sair do papel. A análise da dimensão do funcionamento das experiências revela uma variedade nos desdobramentos das previsões legais acerca dessas arquiteturas. Para se ter uma ideia, das 13 instâncias permanentes previstas, encontramos dados que atestam o funcionamento de oito. Três funcionaram por tempo limitado, e atualmente encontram-se inativas, e duas sequer chegaram a sair do papel<sup>6</sup>. A seguir, apresentamos os resultados sintéticos do levantamento realizado.

Na arquitetura participativa das **Concessões Florestais**, há experiências complementares previstas para a incidência da sociedade civil sobre o planejamento da política. Uma instância permanente, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFloP) e um processo de consultas públicas *online* incidem sobre a aprovação do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), que define anualmente as áreas que podem ser objeto de concessão. Na fase de implementação, por sua vez, está prevista a incidência sobre os editais de concessão dos Conselhos de Unidades de Conservação localizados nas áreas que serão objeto da concessão e de um conjunto de três tipos distintos e complementares de consultas públicas (Consultas, Audiências e Reuniões Técnicas). Há ainda um Conselho Consultivo que deve incidir sobre a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Conselho FNDF) e o CONAMA, que é responsável por apreciar um relatório de prestação de contas da política (Relatório de Gestão de Florestas Públicas).

Essa arquitetura, todavia, apresenta lacunas, principalmente no que tange à atuação das três instâncias permanentes previstas. A CGFloP e o Conselho FNDF apresentam grande dificuldade de estabelecer rotinas institucionais estáveis. Ambos apresentam uma frequência de reuniões decrescente ao longo do tempo, e têm sido incapazes de manter a frequência mínima regimentalmente prevista. Para se ter uma ideia, em 2015 e 2016, o Conselho do FNDF realizou apenas uma reunião. A CGFloP, por sua vez, deixou de atingir o número mínimo de reuniões em três dos seis anos analisados (2013, 2015 e 2016). Além disso, o CONAMA, que deveria apreciar o Relatório de Gestão de Florestas Públicas, tem incluído a apresentação desse documento pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) na seção de informes das reuniões, indicando que este não esteja sendo de fato analisado, tal como previsto legalmente.

A arquitetura do **Código Florestal** constitui uma das mais limitadas analisadas na pesquisa, com problemas nas duas dimensões exploradas. O Grupo de Acompanhamento da Implantação do Código Florestal (GAICF), criado em 2013, constituiu-se como o único acesso formal da sociedade civil à tomada de decisões sobre a implementação desta política. Sua atribuição é colocada de maneira vaga, como uma de monitoramento da implementação da política. Para além dessa experiência, não há uma arquitetura que institua a participação social em processos de planejamento da implementação (por exemplo, participação no planejamento do CAR), tampouco experiências que fiscalizem o atendimento às regras da política.

Na segunda dimensão, do funcionamento, há informações conflitantes sobre o número de reuniões realizadas pelo GAICF. Após um período de dois anos, como previsto em sua portaria de criação, o GAICF foi extinto, a despeito de solicitações de representantes da sociedade civil para que continuasse operando. Essas lacunas da arquitetura limitam consideravelmente a capacidade de participação social sobre a política, bem como as possibilidades de modulação dos conflitos subjacentes à regularização ambiental em imóveis rurais.

---

<sup>6</sup> Encontram-se em funcionamento a Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFloP), os Conselhos de UCs, o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Conselho FNDF), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, o Comitê Gestor do Fundo Nacional de Mudança do Clima (Comitê FNMIC), o Comitê Orientador do Fundo Amazônia e o Comitê Diretor da Plataforma ABC. Deixaram de funcionar, o Grupo de Acompanhamento da Implementação do Código Florestal (GAICF), o Fórum Nacional do Plano Nacional de Áreas Protegidas (Fórum Nacional PNAP) e a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA). Não saíram do papel a Comissão Coordenadora do PNAP e a Comissão Nacional Executiva do Plano ABC.

Talvez o exemplo mais grave da diferença entre aquilo que foi previsto e o que de fato funciona seja o do **SNUC**, com uma arquitetura prevista bastante rica, mas em que praticamente nenhuma das experiências de nível federal foi capaz de estabilizar rotinas institucionais. Se considerado seu desenho institucional, são previstas experiências operando em cinco diferentes momentos da política. (i) Na definição de diretrizes e critérios estratégicos para a implementação da política mediante um de seus principais instrumentos – o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) – atuariam três experiências. Além do GT do PNAP, um processo de consulta pública temporário, o Fórum Nacional do PNAP deveria subsidiar o governo federal na elaboração do Plano e, a partir de então, compartilhar com a Comissão Coordenadora do PNAP a atribuição de acompanhar a implementação do Plano. (ii) Em um momento seguinte mais próximo da implementação em nível local, deveriam ser realizadas consultas públicas para a criação e alteração de UCs; (iii) na gestão e monitoramento das UCs, por sua vez, incidiriam seus respectivos Conselhos Gestores; (iv) na gestão de parte dos recursos destinados à política – os advindos de compensação ambiental – estava prevista a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA); (v) e, por fim, o monitoramento e avaliação da implementação do sistema caberia ao CONAMA, que contaria, inclusive, com uma Câmara Técnica de Gestão Territorial, UCs e Demais Áreas Protegidas para isso.

As análises indicaram uma grande dificuldade de garantir o funcionamento dessa arquitetura. Em relação ao planejamento da política, há indícios<sup>7</sup> de que o Fórum Nacional do PNAP tenha deixado de operar após a publicação do Plano. Já a instância permanente prevista para operar a partir da publicação do Plano, a Comissão do PNAP, sequer chegou a se reunir. No momento da política dedicado à gestão de recursos de compensação ambiental, a CFCA chegou a realizar algumas reuniões entre 2010 e 2012, mas teve seu funcionamento suspenso a partir de 2013<sup>8</sup>. O CONAMA, por sua vez, apesar de haver discutido questões caras às UCs, não tem disponíveis registros de resoluções concernentes diretamente ao tema, e não possui registros disponíveis sobre o funcionamento ou não de sua CT de Áreas Protegidas e UCs desde 2014. Os dados indicam que os Conselhos das UCs, presentes nas localidades onde estas são estabelecidas, apresentam capacidade de operação comparativamente maior. Em 2016, existiam 276 conselhos em UCs federais instituídos, sendo que 168 (61%) destes realizaram ao menos uma reunião durante o referido ano.\*

A **Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)** apresenta resultados variados. Em seu momento inicial, de formulação do Plano Nacional de Mudança do Clima em 2008, foram estabelecidas três entradas participativas: o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), uma instância permanente existente desde 2000; consultas públicas realizadas a partir dos chamados Diálogos Setoriais; e propostas da III Conferência Nacional do Meio Ambiente, que teve as Mudanças Climáticas como tema central. Alguns anos depois, em 2012, houve uma tentativa frustrada do Poder Executivo de revisar o Plano. A partir de então, o FBMC perdeu gradativamente sua relevância, deixando de operar entre os anos 2014 e 2016.

O funcionamento da arquitetura participativa ganharia novo fôlego com o Acordo de Paris, em 2016. A assunção, por parte do Brasil, de novas metas para redução dos Gases do Efeito Estufa (GEE), definida na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), gerou, internamente, a demanda por uma nova revisão do planejamento da política. O encontro que gerou o Acordo de Paris ganhou destaque nas atas das reuniões do CONAMA à época, e também foi realizada uma consulta pública, voltada a coletar subsídios para a

<sup>7</sup> O documento do PNAP (disponível em <<https://bit.ly/2l1XM48>>) afirma que o Fórum foi criado em 2004 para exercer a função de lócus virtual de consulta da sociedade para a formulação do PNAP. O documento indica uma expectativa de que o Fórum continuasse em funcionamento após a formulação do Plano, atuando para subsidiar os órgãos ambientais do governo federal na elaboração de políticas voltadas a áreas protegidas (p. 5). No entanto, não foram encontradas informações que esclarecessem se o Fórum foi de fato criado e qual teria sido seu período de funcionamento. Foram enviados questionamentos ao MMA, porém a resposta não contemplou o Fórum e sim a Comissão Coordenadora do PNAP (e-sic nº 02680000956201862).

<sup>8</sup> Foram enviados questionamentos ao MMA acerca do motivo da suspensão do funcionamento da CFCA, porém não houve uma explicação por parte do órgão (e-sic nº 02680.001783/2017-1)

\*Resposta do ICMBio ao pedido de informação e-sic nº 02680.002119.2018-78, enviada em 11 nov 2018.

elaboração do documento intitulado Estratégia Nacional para a Implementação e o Financiamento da NDC do Brasil. O FBMC, por sua vez, foi completamente reformulado. Absorveu novas atribuições<sup>9</sup>, e tornou-se uma instância central no processo participativo voltado à definição das tarefas a serem assumidas pelo país para o alcance da NDC. Desde então, o Fórum concentrou suas energias em coordenar a redação de um documento próprio, com recomendações para o cumprimento da NDC brasileira, a ser entregue à Presidência da República<sup>10</sup>.

Além disso, existe também uma entrada para participação na política em sua fase de implementação, mais especificamente, sobre a gestão de parte dos recursos relacionados a ela, o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Comitê FNMC). Essa instância permanente tem sido capaz de instituir uma rotina decisória estável, a despeito de problemas na representação societal frente à estatal.

Em suma, a arquitetura da **PNMC** apresenta algumas limitações na fase de monitoramento da política, frente a uma atenção bastante concentrada nos processos de formulação pela qual a última passou. Suas instâncias permanentes, todavia, tem experimentado alguma capacidade de operação, sobretudo mais recentemente.

A arquitetura do **PPCDAm** e **PPCerrado** apresentou uma variedade de audiências e consultas públicas. Em praticamente todas as fases de revisão dos planos é possível encontrar pelo menos um processo consultivo, ainda que estejam ausentes informações oficiais mais detalhadas acerca da condução dessas consultas. As instâncias permanentes, porém, limitam-se ao Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que incide sobre a gestão de recursos do Fundo. Desde 2008, o COFA apresenta um padrão relativamente estável de reuniões, incluindo a tomada de decisões rotineiras sobre a definição de diretrizes do Fundo e de fiscalização de sua prestação de contas. O Comitê, todavia, não funciona exclusivamente como instância de representação da sociedade civil. Seu desenho institucional, mais especificamente sua composição, indica que este seja um local de inclusão também de representantes dos estados da Amazônia Legal em torno da política de combate ao desmatamento. No CONAMA, por sua vez, foram encontradas algumas discussões sobre os desafios do combate ao desmatamento. No entanto, o PPCDam e o PPCerrado, especificamente, não fazem parte da pauta de discussões nem das decisões do Conselho.

Por fim, a arquitetura do **Plano ABC** constitui uma das mais frágeis analisadas. O Plano ABC foi formulado a partir de um Grupo de Trabalho (GT), que, constituído inicialmente por integrantes governamentais, teria se expandido, a partir de 2010, para incorporar atores da sociedade civil. O GT teria realizado mais de 30 reuniões e debates discutindo a formulação do Plano\*. Após a publicação do último, em 2012, o GT seria utilizado também para monitorar a implementação da política, e conduzir processos de revisão do Plano. No entanto, não foram encontrados quaisquer indícios de que esteja ativo atualmente. Também foi prevista, no Plano, a Comissão Nacional Executiva do Plano ABC, uma instância permanente responsável por um conjunto de 23 atribuições diferentes, que incluem funções de articulação, coordenação, disseminação de informação, e orientação em relação à implementação, avaliação e revisão do Plano, tanto em nível nacional, quanto estadual. Alguns atores chegaram a ser indicados por suas respectivas organizações, porém não chegaram a ser realizadas reuniões.

<sup>9</sup> Decreto Federal nº 9.082/2017

<sup>10</sup> As recomendações foram publicadas em maio de 2018, em documento intitulado Proposta Inicial de Implementação da NDC Brasileira, disponível em: <<https://forumbrasilclima.org/documentos/>>. Segundo o MMA, o documento "Proposta Inicial de Implementação da NDC" foi entregue à Presidência em 10 de agosto de 2018. Este último não foi analisado com maior profundidade, pois encontra-se já fora do escopo temporal da presente pesquisa.

\* Informação encontrada em BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas para Consolidação da Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura: Plano ABC. Brasília, 2012. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/arquivo-publicacoes-plano-abc/download.pdf>>. Acesso em 12 dez 2017. Não foram encontrados oficiais e atas sobre a realização dessas reuniões.



Mais recentemente, em novembro de 2017, foi criado o Comitê Diretor da Plataforma Multi-institucional de Monitoramento das Reduções de Emissões de Gases de Efeito Estufa na Agropecuária (Comitê Diretor da Plataforma ABC), uma nova instância permanente que deve articular os atores do Estado e da sociedade civil na manutenção da Plataforma ABC, que monitora emissões de GEE e estoques de carbono relacionados à agricultura, além de acompanhar a implementação do Plano ABC. Seu caráter ainda recente, todavia, impede análises mais aprofundadas.

Em suma, há uma grande variedade quando consideramos o funcionamento das arquiteturas participativas de cada política avaliada. Em alguns casos, a maioria das experiências funciona. Em outros, apenas uma minoria. Há ainda casos de arquiteturas praticamente desativadas. A despeito dessa variedade, todavia, um aspecto constante em praticamente todas as arquiteturas diz respeito ao hiato de experiências voltadas à incidência sobre o monitoramento e, sobretudo a avaliação das políticas. No caso da PNMC, as principais experiências participativas concentraram-se sobre a formulação do Plano Nacional de Mudança do Clima e de instrumentos da política, como a NDC. O Código Florestal contou com uma experiência voltada a essa tarefa, o GAICF, que funcionou por um período limitado. Nas Concessões Florestais, há uma discussão relativamente consistente nas reuniões da CGFloP acerca do andamento da política. No entanto, essa discussão não culmina em decisões específicas. O CONAMA conta com a função de apreciar um relatório de prestação de contas da política, mas este é apresentado pelo governo federal como informes das reuniões do Conselho. O Plano ABC possui uma iniciativa de monitoramento ainda muito recente. No PPCDam e PPCerrado, o COFA funciona com alguma regularidade, mas monitora o Fundo Amazônia, e não o andamento da política de maneira mais geral. Por fim, no SNUC, há indícios de que a comissão do CONAMA responsável pela avaliação da política não se encontra em funcionamento.

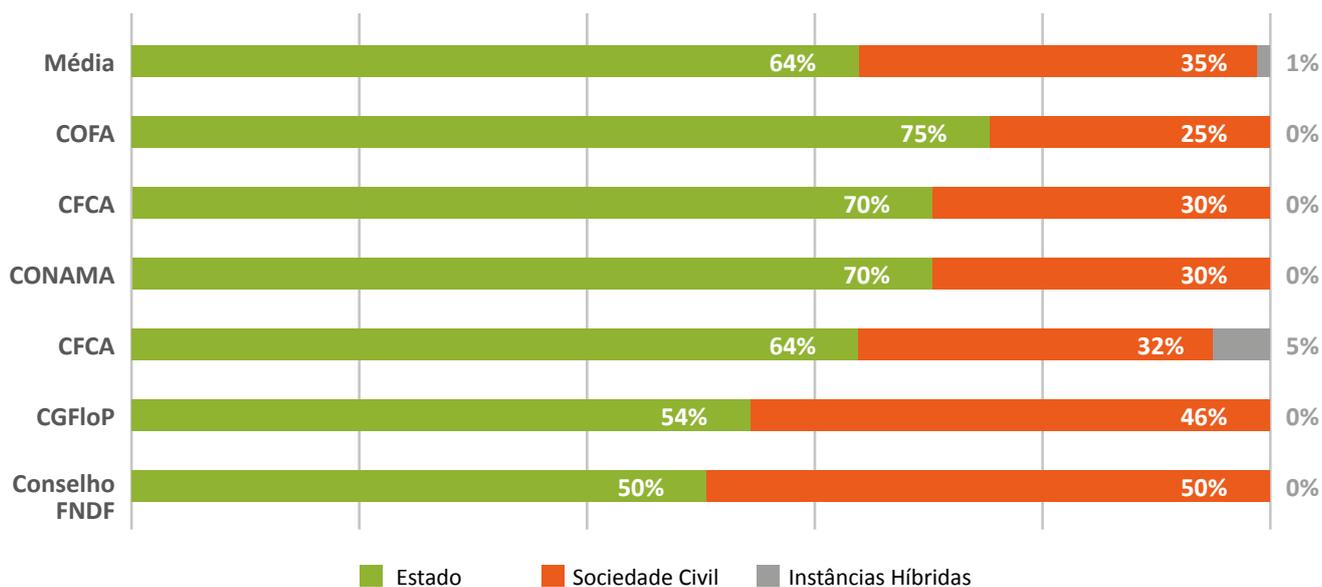
Essa lacuna na fase de monitoramento das políticas parece ser potencialmente compensada de duas maneiras. A primeira delas consiste na criação de coalizões de defesa das políticas em âmbito exclusivamente societal, as quais costumam realizar avaliações das políticas e incidir sobre seu andamento com base nessas avaliações. Esse é o caso do Observatório do Clima e do Observatório do Código Florestal, bem como da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura e da Coalizão Pró-UCs. Em segundo lugar, como se verá na seção sobre *accountability*, instituições como CGU e TCU concentram boa parte de sua atuação sobre essas políticas em ações de monitoramento e avaliação. A complementaridade entre essas instituições e as experiências participativas, porém, não é automática, e depende do diálogo e do fluxo de informação entre elas.

Para além da questão apontada acima, é importante dizer algo sobre o funcionamento de duas instâncias de escopo mais ampliado – FBMC e CONAMA. O primeiro contaria com possibilidades de incidência sobre os diferentes sub-planos da PNMC, alguns dos quais foram analisados na pesquisa (PPCDam e PPCerrado e Plano ABC), ao passo que o CONAMA constitui uma instância permanente de deliberação sobre a política de meio ambiente de maneira geral. Por essas características, esses casos são especialmente relevantes para se pensar a incidência da sociedade civil sobre políticas de florestas, clima e agricultura. Apesar disso, seu funcionamento apresenta limitações importantes. O FBMC apresentou uma atuação intermitente, tendo passado aproximadamente três anos sem realizar reuniões. Além disso, mesmo tendo sido reformulado e tendo voltado a operar mais recentemente, é importante destacar que seu caráter consultivo limita consideravelmente sua capacidade de incidência. Já o CONAMA, a despeito de constituir uma instância deliberativa, apresenta uma relação pouco formalizada com as políticas públicas analisadas. Na maioria dos casos encontrados, as referências do Conselho sobre as políticas ocorrem nas falas de seus integrantes durante as reuniões, mas raramente integram decisões formais publicadas pela instância. Mesmo quando há previsão legal para uma atuação mais estruturada, como nos casos das Concessões Florestais e do SNUC, o CONAMA não foi capaz de tomar decisões concretas sobre essas políticas, tal como indicado acima.

## A baixa presença da sociedade civil nas instâncias permanentes

Quando consideradas as instâncias permanentes de participação que funcionam, ou chegaram a funcionar durante algum período, é importante perguntar-nos quem pôde usufruir de seu potencial de incidência. Responder a esta questão passa por identificar as composições previstas, quem esteve mais presente nas reuniões, comparando as proporções entre atores estatais e da sociedade civil, bem como entre os diferentes segmentos societais. Nos resultados dessa investigação, identificamos o fenômeno já amplamente estudado da distorção da representação<sup>11</sup>. Atores e segmentos dotados de menos recursos tendem a apresentar maior dificuldade de se fazerem presentes nas experiências de participação social de maneira geral. Como veremos, é possível identificar isso ocorrendo em algumas das instâncias permanentes investigadas. Nesses casos, os dados indicam que a representatividade dos atores da sociedade civil costuma ser deficitária, tanto em comparação com a presença de atores estatais, quanto em comparação com as previsões regimentais.

De maneira geral, o primeiro dado que chama atenção diz respeito às previsões legais e regimentais<sup>12</sup>. Das seis experiências analisadas nesta seção<sup>13</sup>, em apenas uma a composição prevista é paritária (Conselho FNDF). Nas outras cinco, atores da sociedade civil encontram-se sub-representados. A menor representatividade ocorre no COFA, onde atores societais contam com apenas um quarto das cadeiras<sup>14</sup>.



**Gráfico 1:** Estado versus Sociedade Civil na composição regimental das experiências participativas das políticas analisadas

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, SCHLOZMAN, K. L.; VERBA, S.; BRADY, H. E. *The Unevenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

<sup>12</sup> Foram analisados os seguintes dispositivos legais. Para o COFA: Decreto 6.527/2008. Para o CONAMA: Lei nº 6.938/1981, Decreto nº 99.274/1990 e Portaria MMA nº 452/2011. Para a CFCA: Portaria MMA nº 416/2010 e Resolução CFCA nº 1/2011. Para o Comitê FNMC: Decreto 7.343/2010, Lei 12.114/2009 e Portaria MMA 262/2011. Para a CGFloP: Lei 11.284/2006, Decreto 5.795/2006 e Portaria MMA 212/2008. Para o Conselho FNDF: Lei 11.284/2006, Decreto 7.167/2010 e Resolução SFB 4/2010.

<sup>13</sup> Foram analisadas apenas as instâncias permanentes para as quais há informações sobre a composição legalmente prevista, bem como sobre as presenças dos atores com direito a voto.

<sup>14</sup> No entanto, no caso do COFA, é necessário destacar que essa menor representatividade numérica da sociedade civil é potencialmente compensada por um método de decisão em que se calculam as maiorias absolutas dentro de três segmentos (sociedade civil, governo federal e governos estaduais) e apenas deliberações vencedoras em todos eles são publicadas. Ainda assim, a leitura das atas indica que esse tipo de método não é seguido nas reuniões.



Atores da sociedade civil não são apenas minoria nos regimentos das instâncias permanentes analisadas. Sua representatividade, em alguns casos, diminui ainda mais quando considerados os atores presentes. Em três instâncias, a representatividade da sociedade civil quando considerados os atores presentes nas reuniões e com direito a voto (titulares e suplentes) torna-se menos expressiva do que previsto em seus regimentos internos. Considerando as presenças nas reuniões realizadas no período analisado, a representatividade societal no Conselho FNDF cai de 50% para 42%; na CFCA, de 30% para 25%; e no Comitê do FNMC, de 32% para 25%. Isso indica que, nessas instâncias, quando considerados os atores presentes nas reuniões, o poder de fato da sociedade civil, expresso em sua capacidade de voto, é ainda menor que o previsto no regimento. Vale apontar ainda que, em dois casos, a proporção de atores societais torna-se ainda menor quando contabilizados não apenas os titulares e suplentes, mas todos os presentes, incluindo aí os atores convidados, sem direito a voto. No caso do Comitê FNMC, nestas circunstâncias, a proporção de atores da sociedade cai de 25% para 18%; no Conselho FNDF, de 42% para 20%.

O COFA apresenta uma distinção interessante quando comparado às instâncias acima. Sua representatividade societal aumenta quando comparada a previsão regimental (25%) com as presenças dos atores com direito a voto (30%). No entanto, quando considerados todos os presentes, inclusive os convidados, a representatividade da sociedade civil cai para 16%. Esses números indicam que os atores societais não apenas tendem a ter menor poder de voto do que os estatais, como também se veem como minorias diante das cadeiras ocupadas nas reuniões. A exceção a essas tendências é representada pelo CONAMA. Quando contabilizadas as presenças nas reuniões, tanto da plenária, quando de suas câmaras técnicas, os atores da sociedade civil elevam sua representatividade de 30% (previsto em regimento), para 34%. Nesse caso, todavia, não há dados disponíveis sobre a presença de convidados.

### *Representações desiguais dos segmentos societais nas instâncias permanentes*

Mesmo que atores da sociedade civil fossem maioria, é ainda necessário indagar-nos quanto à presença dos diferentes segmentos societais nesses espaços. Os resultados a seguir mostram que a distorção da representação societal ocorre, não apenas em comparação com a presença estatal, mas também dentro dos diferentes segmentos da sociedade civil. Neste aspecto, aqueles segmentos com menos recursos aparecem recorrentemente subrepresentados, o que, por sua vez, potencializa a representatividade dos segmentos com maiores recursos. A sub-representação das comunidades tradicionais é ilustrativa, assim como a sobre-representação do setor produtivo e das ONGs.

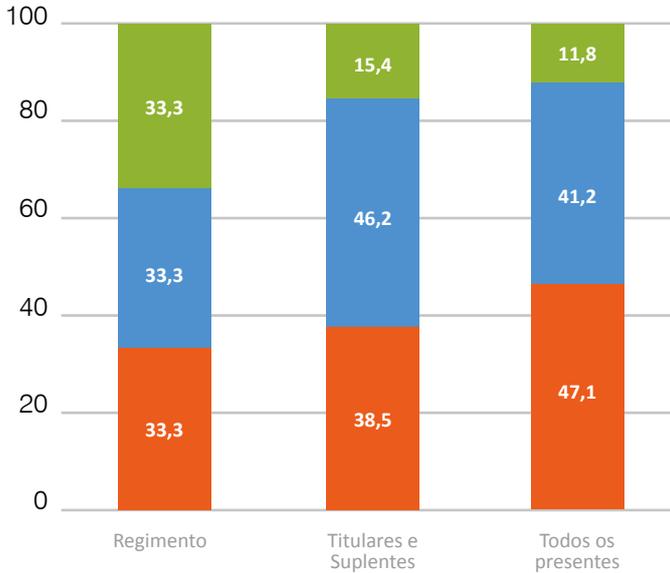
Em quatro instâncias permanentes, a representação das comunidades tradicionais é decrescente quando comparadas as regras de composição, as presenças de atores com direito a voto e a presença total de atores com direito a voto e convidados. COFA e CONAMA constituem os casos menos graves. Segundo as regras dessas instâncias, comunidades tradicionais contam com, respectivamente, 17% e 7% dos assentos. Essa concentração apresenta ligeira queda quando considerados os titulares e suplentes presentes. Em ambos os casos, a representatividade cai um ponto percentual, para 16% no COFA e 6% no CONAMA. Os casos mais graves, todavia, ocorrem na política de Concessões Florestais. No Conselho FNDF, uma instância permanente especialmente relevante para as comunidades tradicionais próximas às Concessões Florestais, este segmento tem direito a 29% dos assentos. Nas reuniões, entretanto, as comunida-



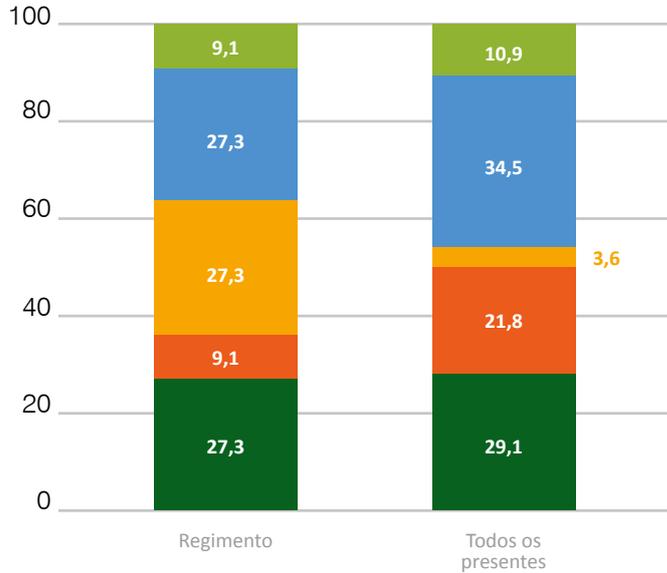
des tradicionais estão completamente ausentes, não somando sequer uma presença. Na CGFloP, também uma instância pertencente à arquitetura das Concessões Florestais, comunidades tradicionais têm direito a 27% dos assentos destinados a atores da sociedade civil. Quando consideradas as presenças de todos os atores deste segmento, no entanto, sua representatividade não passa dos 4% dos presentes<sup>15,16</sup>.

Um dos efeitos do não comparecimento de atores de certos segmentos nas reuniões é a sobre-representação daqueles que comparecem de maneira mais estável. E como indicado nos Gráficos 2 a 7 a seguir, é notável como a capacidade de participar das reuniões eleva substancialmente a representatividade das ONGs ambientalistas e do setor produtivo, medida pela proporção de assentos ocupados. Como os gráficos apontam, no caso das ONGs, isso ocorre, com maior ou menor expressividade, na CGFloP, na CFCA, no Conselho FNMC, no COFA e de maneira mais tímida também no CONAMA. Em relação ao setor produtivo, esse processo é ainda mais forte. Em todas as instâncias permanentes para as quais temos dados disponíveis para comparar as previsões regimentais com as presenças de atores com ou sem direito a voto, a representatividade do setor produtivo se eleva. O maior destaque talvez seja o Conselho FNDF. Nesse caso, a ausência completa das comunidades tradicionais é contrastada a um grande aumento da proporção de presenças do setor produtivo. Enquanto este segmento tem direito a aproximadamente 29% dos assentos, a proporção de presenças desses atores chega a quase 53%, quando consideradas as presenças dos com e sem direito a voto.

**Gráfico 2:** Segmentos da sociedade civil no CFCA (%)



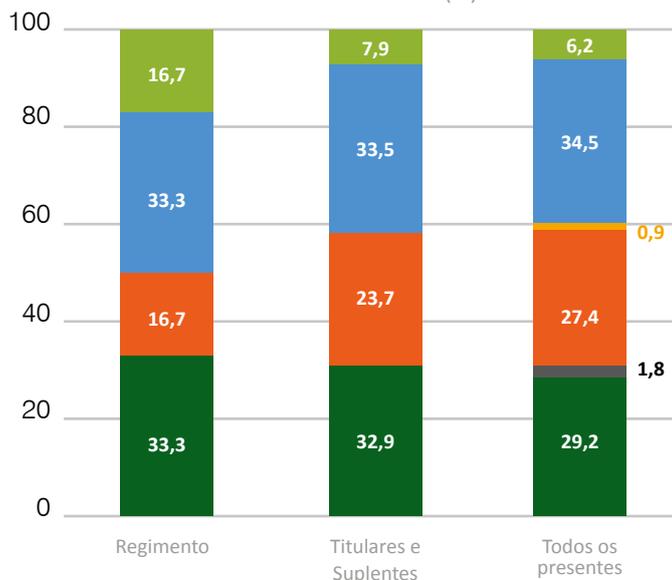
**Gráfico 3:** Segmentos da sociedade civil no CGFloP (%)



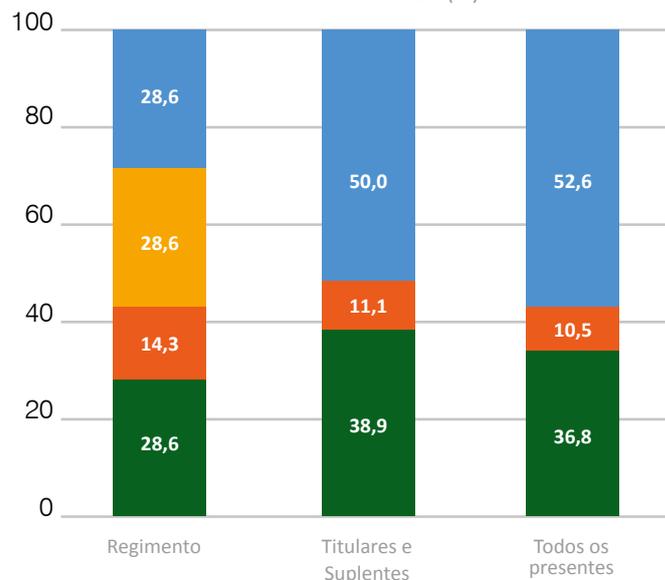
<sup>15</sup> Não há dados de presença dos titulares e suplentes com direito a voto na CGFloP, mas apenas das presenças totais, incluindo os convidados.

<sup>16</sup> Pesquisas futuras podem buscar compreender os motivos dessa sub-representação. As hipóteses podem ser várias, desde falta de condições objetivas (distância do local de reunião, falta de dinheiro para deslocamento, horários inviáveis, etc.), até por discordâncias dos atores sobre o funcionamento dessas instâncias, por não se sentirem ouvidos, não compreenderem sua dinâmica, entre outros. O fato é que esse processo tem consequências para a representatividade societal, tal como indicado.

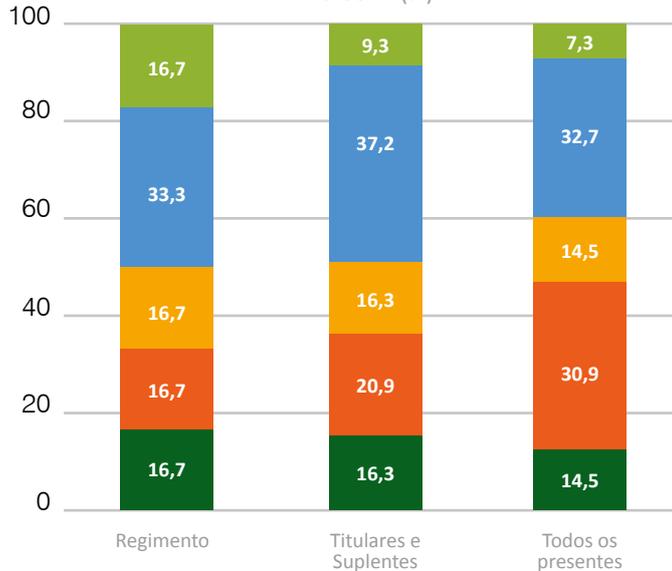
**Gráfico 4:** Segmentos da sociedade civil no Comitê FNMC (%)



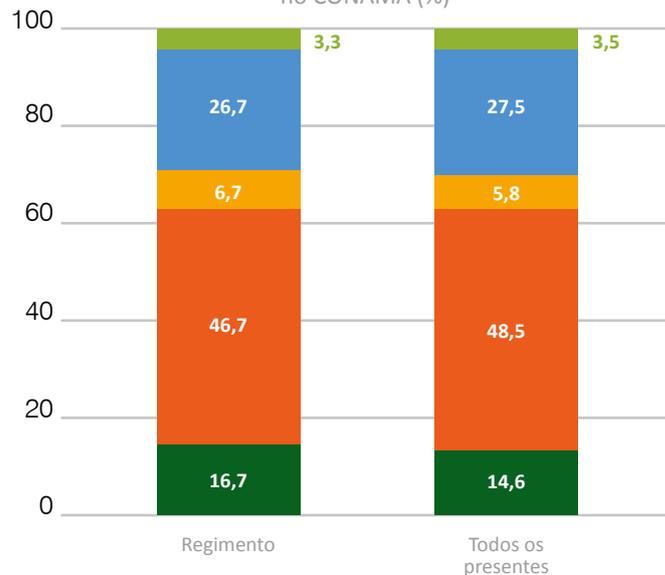
**Gráfico 5:** Segmentos da sociedade civil no Conselho FNDF (%)



**Gráfico 6:** Segmentos da sociedade civil no COFA (%)



**Gráfico 7:** Segmentos da sociedade civil no CONAMA (%)



Universidades/  
Instituições de  
Pesquisa

Sector Produ-  
tivo

Populações  
tradicionais

ONGs

Coalizesões da  
sociedade civil

Associações  
Profissionais/  
Sindicatos



## A qualidade das consultas públicas

Por fim, vale a pena também explorar rapidamente a variação nas características das audiências e das consultas públicas realizadas nas diferentes políticas. Um dos achados da pesquisa diz respeito à grande quantidade de processos deste tipo. À exceção do Código Florestal, todas as políticas apresentam pelo menos um processo de audiência ou de consulta pública previsto legalmente. Para mencionar apenas os casos mais relevantes, a escrita da primeira versão do Plano Nacional de Mudança do Clima contou com a realização dos Diálogos Setoriais, um conjunto de consultas organizadas pelo FBMC em 2008. Os subplanos do Plano Nacional aqui analisados também contaram com um conjunto de consultas. Isso ocorreu de maneira recorrente na maioria das diversas fases do PPCDAM e do PPCerrado. No caso do Plano ABC, um grupo de trabalho teria sido responsável pela realização de aproximadamente 30 reuniões, que funcionaram como um processo de consulta a diferentes atores para a formulação do Plano. Na política de Concessões Florestais, cada edição do PAOF é submetida a consultas *online* e audiências são realizadas também para discutir os editais de concessões nas localidades onde são previstas. Por fim, o SNUC não apenas contou com processos de consulta para a formulação do Plano Nacional de Áreas Protegidas, em 2006, como também estão previstas consultas públicas durante o processo de definição da localização e dos limites territoriais de novas UCs.

Os dados indicam, todavia, que aspectos qualitativos desses processos podem variar significativamente. Um primeiro indício nesse sentido está na própria disponibilidade de informação sobre as consultas. A informação disponível sobre grande parte delas se resume a menções do governo federal em documentos que apresentam planos das políticas. Nesses casos, houve grande dificuldade de conseguirmos informações suficientes para entender de maneira mais detalhada como esses processos foram conduzidos, quantas pessoas participaram, entre outras informações. Dois casos que fogem a este padrão e parecem operar de maneira mais estruturada ocorrem nas Concessões Florestais e no SNUC.

São previstos três tipos distintos de consulta da sociedade civil sobre os editais das concessões. Audiências Públicas são realizadas nos locais da concessão e o foco deve ser no diálogo com a comunidade local. São abertas, sem definições prévias dos participantes. O segundo tipo são as Consultas Públicas. Elas são realizadas nos moldes das Audiências, porém não nos locais onde ocorrerá a concessão, mas em outros municípios afetados por ela. Por fim, Reuniões Técnicas são realizadas com o objetivo de informar diferentes segmentos sobre implicações de caráter mais técnico e jurídico das concessões. Neste caso, há uma seleção prévia de representantes, que são convidados pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Segundo dados apresentados no sítio eletrônico do SFB<sup>17</sup>, nos 10 editais de concessões lançados até agosto de 2017, foram conduzidas 28 Audiências Públicas. Nesses casos, o SFB cumpre quase que de maneira integral as regras de transparência, disponibilizando publicamente as atas de 27 dos 28 eventos. Além disso, em 18 casos é possível ter acesso às devolutivas do poder público. Estas são publicadas em relação a todas as audiências ocorridas em um processo de concessão. Elas contêm uma compilação dos questionamentos realizados nos eventos e trazem respostas a cada um deles. O SFB também informa ter realizado 20 Reuniões Técnicas. Neste caso, contudo, não foram encontrados registros de atas disponíveis, nem de devolutivas. Ademais, não foram encontradas informações acerca das Consultas Públicas.

<sup>17</sup> Disponível em <<http://www.florestal.gov.br/documentos/concessoes-florestais/2053-participacao-popular-nos-editais-de-concessao-florestal/file>>. Acesso em: 12 dez 2017.



A conjunção entre Audiências e Reuniões Técnicas indica uma arquitetura interessante de consultas públicas. O primeiro tipo de evento é consideravelmente mais inclusivo. Os dados oficiais contabilizam um total de 3.577 participantes – uma média de 128 pessoas por Audiência. O formato institucional e os dados de participação indicam que as Audiências ocorrem “na ponta” da política, onde ela é implementada, com a possibilidade de envolver atores mais diretamente afetados por ela. No entanto, mesmo com a disponibilização de devolutivas do poder público às contribuições e demandas locais, por uma questão de lógica, a maior quantidade de participantes está associada a uma menor possibilidade de exploração e desenvolvimento das preferências e perspectivas dos mesmos<sup>18</sup>. São experiências, afinal, de expressão de preferências. As reuniões técnicas, por sua vez, indicam um número consideravelmente menor de participantes: 1.059 no total (17 por reunião, em média). Apesar de não haver informações disponíveis sobre quem participou e sobre a dinâmica interna, o baixo número de participantes indica uma inclinação a discussões mais aprofundadas e uma alteração de um expediente participativo a um expediente de representação.

No caso do SNUC, por sua vez, as Consultas Públicas contam com regras federais definindo detalhes de seu funcionamento – as circunstâncias em que devem ocorrer<sup>19</sup>, questões que devem ser discutidas<sup>20</sup>, a forma como devem ser convocadas<sup>21</sup>, entre outros pontos. Quanto ao primeiro aspecto, consultas públicas devem ocorrer quando da criação de UCs, quando da transformação de UCs de Uso Sustentável em UCs de Proteção Integral e quando da ampliação dos limites de UCs já existentes. Em relação ao segundo aspecto, as consultas não podem deixar de discutir a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a UC a ser estabelecida, tampouco as implicações do processo para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta. Por fim, em relação ao terceiro aspecto, o órgão proponente da consulta deve, com antecedência mínima de 15 dias, comunicar em Diário Oficial a convocação do evento, enviar convites a autoridades públicas que atuam no território da futura UC e publicar na internet a justificativa e o mapa da proposta de UC.

É necessário investigar a qualidade da participação nestas consultas. As informações disponíveis, no entanto, indicam que se encontram em operação. O sítio eletrônico do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) apresenta uma lista de processos de consulta pública abertos, e disponibiliza alguns documentos, incluindo o chamamento dos eventos e mapas e estudos do território onde ocorrerão<sup>22</sup>. Em alguns casos, é possível encontrar memórias das consultas realizadas e respostas às propostas efetuadas pela sociedade civil<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, v. 66, n. 1, p. 66–75, 2006.

<sup>19</sup> Lei nº 9.985/2000.

<sup>20</sup> Decreto nº 4.340/2002.

<sup>21</sup> Instrução Normativa ICMBio nº 5/2008.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/criacaodeunidadesdeconservacao/lista-de-consultas-publicas>>. Acesso em: 21 Fev 2018.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/criacaodeunidadesdeconservacao/consultas-publicas/49-menu-o-que-fazemos/4049-normativas-em-consulta-publica>>. Acesso em: 21 Fev 2018.



## *Considerações sobre o eixo de participação e recomendações*

De maneira geral, as análises do eixo da participação deixam clara a grande variedade de formatos participativos e de suas condições de funcionamento em cada uma das políticas. Os diagnósticos mais centrados nas arquiteturas participativas permitem identificar os pontos, em cada política, onde a participação da sociedade civil apresenta maiores dificuldades de ocorrer e devem ser, portanto, objeto de maior atenção de representantes da sociedade civil e de gestores.

Os diagnósticos acerca da representatividade da sociedade civil frente aos atores estatais, por sua vez, mostram que, mesmo que as arquiteturas funcionassem como esperado, a força dos atores societais tende a ser consideravelmente menor do que a dos estatais, pelo menos se consideradas as diferenças em seu poder de voto e sua presença minoritária nas reuniões. Quanto a este aspecto, recomendamos que essa posição minoritária seja revista, para que atores societais possam contar com modelos mais próximos à paridade em relação ao governo federal.

Já dos diagnósticos acerca da representatividade dos segmentos societais indicam que, mesmo num cenário hipotético em que as instâncias permanentes estabelecessem rotinas institucionais estáveis e contassem com paridade entre sociedade e Estado, ainda haveria que se resolver problemas de desigualdade entre os diferentes segmentos da sociedade civil. Nesse caso, os diagnósticos mostram de maneira bastante clara que os segmentos com menos recursos – sobretudo os representantes das comunidades tradicionais – são menos capazes de garantir uma presença frequente. Sua ausência, por sua vez, acentua a representatividade dos atores com maiores recursos, sobretudo os representantes das ONGs e do setor produtivo. Seria importante buscar compreender os motivos da ausência de atores que estão subrepresentados e contornar essas dificuldades. Em outros contextos, o apoio financeiro para o comparecimento às reuniões foi uma demanda demonstrada pelos atores da sociedade civil com essa dificuldade de participação.

Esses resultados podem servir de bases para pesquisas futuras que aprofundem as investigações sobre a participação social nas políticas de florestas, clima e agricultura. Uma questão especialmente relevante, mas que permanece pouco explorada, diz respeito ao lugar da arquitetura no processo decisório da política. Mesmo que as experiências previstas funcionassem a contento e incluíssem de maneira paritária e plural os atores da sociedade civil em seus diferentes segmentos, há que se perguntar em que medida a arquitetura participativa de fato pode incidir sobre as principais decisões da política. Ou seja, em que medida o processo decisório da política passa pelo crivo das experiências participativas e em que medida passa ao largo das mesmas? Os resultados apresentados acima fornecem um primeiro diagnóstico acerca dos processos da política sobre os quais as experiências participativas potencialmente incidem. No entanto, um diagnóstico mais completo envolve investigar mais a fundo o processo decisório da política para entender que possíveis partes do mesmo estariam prescindindo da atuação da arquitetura participativa.

Por fim, os diagnósticos acerca das diferenças na qualidade das audiências e das consultas públicas ainda se encontram em estágio incipiente, mas indicam caminhos de análise futura. Há alguns indícios de que processos com regras mais bem definidas tendem, pelo menos, a atender de maneira mais satisfatória critérios de transparência. Análises mais profundas poderão indicar se de fato este é um caminho profícuo para a realização de consultas públicas nas políticas de clima, florestas e agricultura.



As recomendações a seguir visam aprimorar a participação social nas políticas avaliadas a partir das principais questões identificadas:

- Implementar medidas que promovam o funcionamento de experiências que deixaram de atuar ou não chegaram a sair do papel nas arquiteturas participativas analisadas. Os diagnósticos detalhados presentes no Relatório Final da Pesquisa podem servir de ponto de partida para esse processo, indicando quais as ações a serem feitas – nova seleção de representantes, convocação de reuniões, atualização do regimento interno, alinhamento entre ministérios, etc;
- Revisar as composições das instâncias permanentes em que a representação da sociedade civil é minoritária em relação à representação do Estado;
- Estabelecer incentivos para a participação de atores da sociedade civil pertencentes às comunidades tradicionais nas reuniões das instâncias permanentes onde possuem assentos. Exemplos incluem apoio por meio de diárias e passagens;
- Implementar medidas que facilitem o acompanhamento das reuniões por parte da sociedade civil, tais como transmissões *online* ao vivo e possibilidade de participação à distância;
- Revisar as regulamentações que preveem, em cada política, a realização de audiências e consultas públicas, incluindo regras sobre circunstâncias em que devem ser convocadas, transparência da convocação, dos documentos que serão apresentados e discutidos no evento e dos registros das falas realizadas. Também definir regras para a publicação de respostas aos questionamentos realizados pelos participantes das consultas.

## TRANSPARÊNCIA

Para a investigação da transparência ativa, ou seja, da disponibilização proativa de informações pelo Governo Federal, definimos 158 categorias de informação, dados e documentos a partir da análise de leis, decretos e outras normas relacionadas às políticas e dos resultados da aplicação de um questionário *online*.

A análise da legislação teve um duplo objetivo: identificar obrigações legais de transparência ativa por parte dos órgãos públicos e identificar categorias de informações, que devem ser produzidas pelo próprio desenho da política definido em suas normas. Já o questionário foi aplicado em setembro de 2017, no contexto do compromisso de “transparência ambiental e dados abertos” do 3º Plano de Ação para Governo Aberto. Como parte deste compromisso, organizações da sociedade civil, entre elas o Imaflores, realizaram uma consulta *online* com o objetivo de identificar categorias de informação demandadas por diferentes atores e repassá-las aos órgãos ambientais.



A partir desses elementos, foram definidas categorias, distribuídas por política, de acordo com a Tabela 1 abaixo:

**Tabela 1** - Quantidade de categorias de informação analisada, por política

POLÍTICA	QUANTIDADE DE CATEGORIAS ANALISADAS
SNUC	29
Concessões Florestais	30
Código Florestal	13
PNMC	45
PPCDAm e PPCerrado	43
Plano ABC	13
<b>TOTAL</b>	<b>158<sup>24</sup></b>

As categorias analisadas têm relação com diversos aspectos da política, como: instâncias de governança e de participação, instrumentos de planejamento, fundos de financiamento da política, entre outros<sup>25</sup>.

Vale frisar que a quantidade de categorias avaliadas tem relação com mais dois fatores: o grau de implementação da política e a dimensão federativa da mesma. O Código Florestal ilustra bem estas duas questões. Dado que a política está em fase inicial de implementação, não foi analisada a transparência relacionada a alguns de seus instrumentos, que apesar de legalmente previstos, na prática, ainda não existem. Além disso, dado que uma parte importante da implementação da política está sob responsabilidade dos estados, algumas categorias de informação, mesmo que relevantes, não foram avaliadas.

As informações foram pesquisadas nos *sites* dos ministérios e autarquias relacionados às políticas. Quando não encontradas dessa forma, foram utilizados *sites* de busca na internet. As categorias avaliadas foram classificadas como “sim” quando a informação estava disponível, “parcial” quando parcialmente disponível ou desatualizada e “não” quando indisponível. A avaliação foi realizada em dois momentos distintos: outubro de 2017 e outubro de 2018.

Quanto à transparência passiva, a LAI estabelece que os pedidos de informação devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10, desde que a prorrogação seja comunicada e justificada ao solicitante. Para testar essa dimensão, foram realizados 40 pedidos de informação para 8 órgãos públicos federais, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do governo federal. Foram analisados a taxa e o prazo de resposta e se a resposta atendeu às informações solicitadas. Os pedidos demandaram informações e documentos necessários para a própria pesquisa, especialmente em seu eixo de participação.

<sup>24</sup> O total é menor que do que a somatória, pois 15 categorias foram analisadas em duas políticas.

<sup>25</sup> No relatório completo da pesquisa, disponível em [www.imaflora.org](http://www.imaflora.org) é detalhado o conjunto de categorias analisadas



As duas tabelas a seguir demonstram a quantidade de pedidos de informação por política e por órgão:

**Tabela 2** - Quantidade de pedidos de informação realizados, por política

POLÍTICA	QTDE DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO
SNUC	7
Concessões Florestais	10
Código Florestal	2
PNMC	12
PPCDAm e PPCerrado	4
Plano ABC	3
Geral	2
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

**Tabela 3** - Quantidade de pedidos de informação realizados, por órgão

ÓRGÃO	QTDE DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	17
SFB	10
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	3
ICMBio	3
FBMC	3
BNDES	2
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	1
Casa Civil	1
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

As análises de transparência ativa e passiva foram realizadas integralmente e de maneira separada por dois pesquisadores que, após a análise, cruzaram os resultados e discutiram eventuais divergências.

### Transparência Ativa

A seguir, apresentamos os resultados da análise da transparência ativa. Serão reportados os graus de atendimento de cada política, e discutidos alguns destaques, tais como a relevância do componente legal como fator para a disponibilização de informações, a existência, em algumas políticas, de sistemas de informação, além da variação na localização virtual e nos formatos das informações disponibilizadas.

A primeira constatação é que as obrigações explícitas e específicas de transparência ativa se restringem a apenas algumas categorias de informação produzidas no âmbito das políticas analisadas. Das 158 categorias analisadas, apenas 35 (22%) possuem em alguma lei, decreto ou outra norma, determinação expressa definindo a sua divulgação proativa.



Se, por um lado, a legislação não detalha quais informações devem ser divulgadas, por outro, a LAI e outras leis analisadas apontam para um dever geral dos órgãos públicos de disponibilizarem informações sobre as políticas aqui analisadas.

A LAI estabelece que informações de interesse coletivo ou geral devam ser divulgadas proativamente pelos órgãos públicos, incluindo como informações obrigatórias aquelas que permitam o acompanhamento de programas, projetos e ações. Em relação à legislação ambiental, sem exaurir o tema, podemos citar os seguintes exemplos: **1)** a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>26</sup>, que define como um de seus objetivos a “divulgação de dados e informações ambientais”; **2)** A Política Nacional sobre Mudança do Clima<sup>27</sup>, que estabelece a promoção da disseminação de informações como parte de suas diretrizes. **3)** A Lei de Gestão de Florestas Públicas<sup>28</sup>, que define como um de seus princípios o “acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas” (Art. 2) e “a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões” (Art. 25).

Compreende-se então, que os documentos e as informações sobre as políticas analisadas, com exceção daqueles que estiverem sob sigilo nos termos da lei, devam ser divulgados proativamente pelos órgãos públicos.

O Gráfico 8, a seguir, apresenta o resultado geral e por política avaliada:

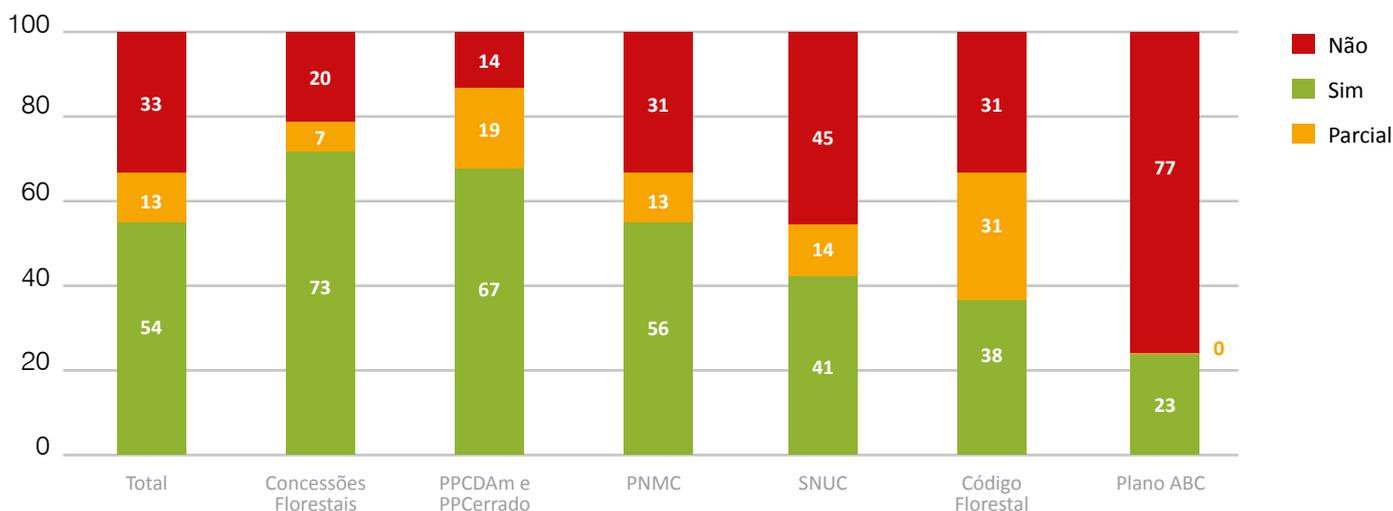


Gráfico 8: Resultado da avaliação da transparência ativa, por política (%)

Como resultado geral da transparência ativa, das 158 categorias de informação avaliadas 85 (54%) estavam integralmente disponíveis nos sites dos órgãos federais, 21 (13%) disponibilizadas de forma parcial e 52 (33%) não estavam disponíveis. Tal resultado indica que um conjunto significativo de informações relevantes sobre as políticas não é, integral ou parcialmente, disponibilizado pelos órgãos públicos federais.

<sup>26</sup> Lei nº 6.938/1981.

<sup>27</sup> Lei nº 12.187/2009.

<sup>28</sup> Lei nº 11.284/2006.



Quando analisado por política, a de Concessões Florestais possui o maior índice de transparência ativa, seguida, respectivamente, por PPCDAm e PPCerrado, PNMC, SNUC, Código Florestal e Plano ABC.

A política de Concessões Florestais é aquela com a legislação mais avançada em relação às obrigações de transparência. Ela determina, por exemplo, que diferentes documentos devem estar disponíveis para acesso público na internet, como “os relatórios ambientais preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos, relatórios de fiscalização e de auditorias e outros documentos relevantes do processo de concessão florestal”<sup>29</sup>. Por outro lado, a legislação sobre o Plano ABC, a política com menor índice de transparência, não define qualquer exigência específica de transparência ativa.

Trata-se, portanto, de um indicativo de que a variável legal seja um componente relevante para o desempenho de transparência. Tal indicativo é corroborado pelo fato de que, das 35 categorias que possuem a obrigação de transparência ativa prevista em leis e decretos, 25 (71%) estavam disponíveis. Ou seja, uma porcentagem significativamente maior do que a média geral, que foi de 54%.

Um aspecto positivo encontrado em cinco das seis políticas analisadas é a existência de sistemas de informação e de cadastros, por meio dos quais os órgãos públicos produzem, coletam e/ou sistematizam um conjunto de informações e as disponibilizam publicamente, de forma integral ou parcial. O Quadro 2 abaixo apresenta os principais sistemas e cadastros encontrados, por política:

SNUC	PNMC	CONCESSÕES FLORESTAIS	PPCDAM E PPCERRADO	CÓDIGO FLORESTAL
Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)  Painel de Gestão do ICMBio	Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE)	Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)	PRODES  DETER, A e B  DEGRAD  PRODES Cerrado	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR)

**Quadro 2** - Sistemas de Informação e Cadastros, por política

Trata-se de instrumentos importantes para a promoção da transparência e do acesso à informação sendo que parte deles é recente, tais como o Painel de Gestão do ICMBio, lançado em 2017, com diferentes dados sobre a gestão das UCs federais, e o PRODES Cerrado, lançado em 2018, com dados de desmatamento do bioma. Tais instrumentos apresentam graus diferentes de implementação e de abertura. No caso do SICAR, por exemplo, não são disponibilizados os dados cadastrais dos proprietários e possuidores; no caso do SIRENE, os dados não são disponibilizados no nível de desagregação por meio do qual são produzidos.

<sup>29</sup> Lei nº 11.284/2006, Art. 7º.



Em relação à localização, existe uma dispersão de informações disponibilizadas sobre uma mesma política em diferentes *sites*. No caso da PNMC, por exemplo, apesar de parte significativa das informações estar concentrada em seções dos *sites* do MMA e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), foram encontradas informações relacionadas às categorias analisadas em mais cinco *sites*: FBMC, BNDES, EPE, MAPA e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Isso dificulta a compreensão, por parte dos cidadãos, sobre quais informações sobre a política existem e estão disponíveis. A disponibilização deveria seguir a lógica do usuário – mais interessado no conjunto global de informações sobre determinada política – e não a lógica dos órgãos que produziram a informação.

Sobre o formato, nos últimos anos, houve um avanço importante em ações voltadas a abertura de dados<sup>30</sup> do governo federal, com destaque para a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), criada em 2012, e a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, em 2016<sup>31</sup>. Tais instrumentos definem, entre outras questões, o formato de disponibilização de dados públicos e a obrigação dos órgãos federais de elaborarem o Plano de Dados Abertos, com a definição de um cronograma de bases de dados a serem abertas. Tal avanço é refletido, por exemplo, na disponibilização, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em formato aberto, de bases de dados como as Autorizações de Exploração Florestal (AUTEX) e o Documento de Origem Florestal (DOF).

Por outro lado, muitas categorias de informação ainda são disponibilizadas em formato PDF, o que dificulta o seu reprocessamento e contraria os princípios de dados abertos. Além disso, algumas bases são disponibilizadas de forma parcial, como é o caso já citado do CAR e da Matriz de Dados do Crédito Rural, que não disponibiliza os dados desagregados das pessoas físicas e jurídicas tomadores de crédito do Plano ABC. É necessário avançar no debate sobre os limites entre a transparência, a privacidade e os sigilos fiscal e bancário, visto que, nestes, e em outros casos, parte dos dados não é disponibilizada sob tais justificativas.

### *Transparência Passiva*

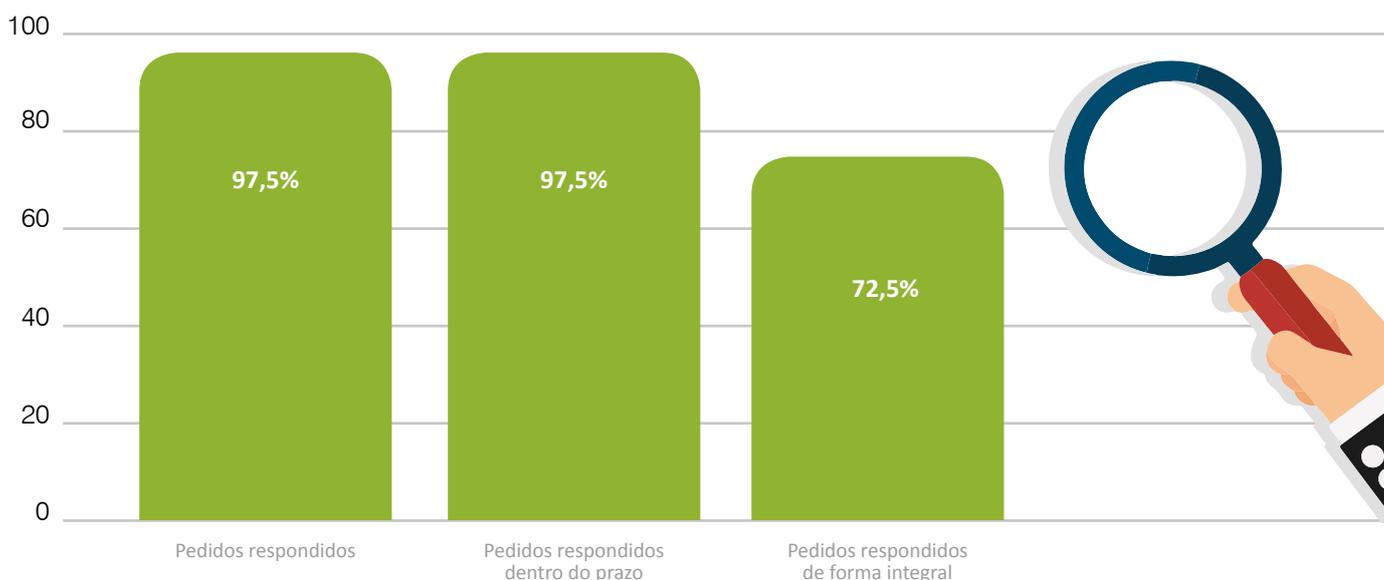
Em relação a transparência passiva, dos 40 pedidos de acesso à informação realizados, 39 (97,5%) foram respondidos (independentemente da qualidade da resposta, que será analisada mais a frente). Em apenas um caso (2,5%) – um pedido submetido ao MAPA – houve omissão da resposta, que só foi fornecida após reclamação junto à CGU.

Em relação aos prazos, os 39 pedidos (97,5% do total) foram respondidos de acordo com o previsto na LAI, sendo que 31 (77,5%) foram respondidos em até 20 dias, e 8 (25,8%), após o envio de justificativa de prorrogação do prazo, respondidos entre 21 e 30 dias.

Se as porcentagens de respostas e de cumprimento dos prazos podem ser consideradas adequadas, o mesmo não ocorre em relação a qualidade das mesmas. 29 pedidos (72,5%) foram considerados integralmente respondidos nas respostas iniciais dos órgãos, ao passo que em 10 casos (25%) as respostas foram consideradas incompletas, por não atenderem a todos os itens demandados.

<sup>30</sup> De acordo com a Open Definition: “dado aberto é um dado que pode ser livremente acessado, utilizado, modificado e redistribuído por qualquer um e para qualquer objetivo, sujeito, no máximo, a requisitos sobre a citação de sua origem e a manutenção de sua abertura”. Disponível em <http://opendefinition.org/link>

<sup>31</sup> Decreto Federal nº 8.777/2016



**Gráfico 9:** Resultados da avaliação da transparência passiva

Feito esse panorama geral, algumas questões merecem ser destacadas.

Em dois casos de pedidos direcionados ao MMA, o órgão alegou em sua resposta não possuir a informação solicitada e indicou que um segundo órgão deveria ser consultado para a sua obtenção. Nestes casos, houve um descumprimento no procedimento definido no “Manual de aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”, elaborado pela CGU, que prevê que o pedido deveria ser reencaminhado, pelo próprio MMA, para o órgão detentor da informação.

Em outros dois casos, o MMA reencaminhou os pedidos ao SFB e ao IBAMA que, porém, alegaram que caberia ao próprio MMA responder aos pedidos, dado que era este o órgão responsável pelo assunto demandado.

Em dois casos de demandas de atas e listas de presença, um direcionado ao MMA, relativo ao GAICF, e outro ao FBMC, os órgãos alegaram não possuir parte dos documentos. Tal fato indica uma deficiência na gestão documental, o que limitou o acesso às informações solicitadas.

Por fim, vale destacar o fato de o FBMC não constar como órgão destinatário para pedidos junto ao e-SIC. Dado que o órgão foi instituído por um dispositivo administrativo formal (decreto) e que exerce uma função pública no arranjo da PNMC, o mesmo deveria estar integrado ao sistema.



## Considerações sobre o eixo de transparência e recomendações

Os resultados apontam para a necessidade de aprimoramento da transparência das políticas e órgãos avaliados. Em relação a transparência ativa, existe a necessidade tanto de uma maior disponibilização de informações, quanto de sua publicação em formato aberto e por meio de uma organização que facilite o seu acesso. Já em relação à transparência passiva, a principal lacuna tem relação com a qualidade das respostas, dado que um quarto das mesmas foi considerada insatisfatória. As recomendações a seguir visam aprimorar a transparência das políticas e órgãos avaliados a partir das principais questões identificadas:

- Criar normativas por política, definindo as categorias de informação que devem ser disponibilizadas proativamente, bem como formato, responsáveis e periodicidade de atualização;
- Fortalecer os sistemas de informação e de cadastros, com alocação dos recursos humanos e financeiros necessários;
- Organizar todas as informações sobre uma mesma política em um único *site* ou, pelo menos, garantir que os *sites* com informações sobre os temas possuam links para os demais;
- Disponibilizar todas as informações em formato aberto (compreensível por máquina e não-proprietário) permitindo o seu reprocessamento e facilitando a sua localização;
- Avançar no debate sobre os limites entre a transparência, a privacidade e os sigilos fiscal e bancário, visto que, parte dos dados sobre as políticas avaliadas não é disponibilizada sob tais justificativas;
- Aumentar o compromisso dos órgãos públicos com os prazos e procedimentos previstos na LAI, especialmente em relação à resposta integral dos pedidos de informação realizados;
- Incluir o FBMC como órgão destinatário na lista de órgãos do e-SIC, com o necessário reforço de apoio administrativo ao colegiado, para que possa atender os prazos e procedimentos previstos na Lei;
- Realizar o procedimento de reenvio do pedido de informação, pelo órgão originalmente destinatário do pedido, ao órgão detentor da mesma.

## ACCOUNTABILITY

Para o eixo da *accountability*, realizamos uma pesquisa exploratória com o objetivo de produzir um panorama da atuação da CGU e do TCU sobre as políticas selecionadas. Que órgãos controlam as instituições responsáveis pela política? Sobre que momentos da política incidem? Que tipos de análises realizam sobre essas políticas? Concentram-se sobre a análise do cumprimento da legislação por parte dos executores, ou analisam a qualidade da execução das políticas? Questões como estas conduziram as investigações.

A amplitude e complexidade do escopo de atuação dessas instituições impressionam. Realizam atividades de avaliação das políticas, fiscalizam a atuação dos gestores públicos, julgam a conformidade de contas públicas, são responsáveis por parte das atribuições de transparência pública do governo federal, entre outras. Tanto para o caso da CGU, quanto do TCU, a literatura acadêmica reporta a existência de uma divisão entre dois perfis gerais de atuação. Um deles seria voltado à identificação de irregularidades legais na execução das políticas e posterior reporte às outras instituições do sistema de *accountability* para o prosseguimento das investigações e, se necessário, processamento administrativo ou criminal dos atores irregulares. Essas ações são classificadas pela literatura como ações “retrospectivas”<sup>32</sup> ou de “combate à corrupção”<sup>33</sup>. O segundo perfil seria mais centrado em avaliar a qualidade da execução das políticas, e emitir recomendações para que estas se tornem mais eficazes, efetivas e eficientes. É o perfil que a literatura chama de “prospectivo”<sup>34</sup>, ou de “controle interno” no caso da CGU<sup>35</sup>. Entrevistas realizadas na primeira parte da pesquisa têm indicado a existência de orientações recentes no sentido de incentivar a colaboração e cooperação para o aprimoramento das políticas por parte dessas instituições, a partir de ações relacionadas ao segundo perfil indicado acima. Isso tem ocorrido sobretudo a partir das chamadas “análises gerenciais”, concentradas sobre os resultados da gestão das políticas, monitoramento de indicadores de desempenho, das transferências de recursos entre entes federativos, da gestão de compras e contratações, das condições dos órgãos de gerir a política, e de realizarem, eles próprios, o monitoramento de sua execução. Diante da necessidade de realizar recortes, decidimos nos concentrar naquelas ações da CGU e do TCU que são mais diretamente voltadas a esse tipo de atividades, as quais se concretizam na realização de auditorias e posterior publicação de seus respectivos relatórios<sup>36</sup>.

Vale mencionar que, tanto a CGU, quanto o TCU, possuem, no interior de sua estrutura administrativa, repartições voltadas especificamente às políticas de clima, floresta e agricultura. Na CGU, isso ocorre em duas áreas pertencentes à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). A primeira constitui a Coordenação Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, localizada na Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura. A segunda constitui a Coordenação Geral de Auditoria das Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pertencente à Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e Desenvolvimento. Já no TCU, são objeto da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental). Essa secretaria está inserida na Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas, que por sua vez pertence à Secretaria Geral de Controle Externo, e divide sua atuação em diretorias especializadas em três temas: meio ambiente, sustentabilidade e agricultura.

<sup>32</sup> SPECK, B. W. Tribunais De Contas. Revista Gestão e Controle - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, p. 211–219, 2013.

<sup>33</sup> OLIVIERI, C. Combate à corrupção e controle interno. In: FILGUEIRAS (Ed.). Ética pública e controle da corrupção. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 99–110.

<sup>34</sup> SPECK (Ibid.).

<sup>35</sup> OLIVIERI (Ibid.).

<sup>36</sup> Apesar de um foco mais ligado à análise gerencial, é preciso destacar que as auditorias analisadas aqui não ignoram questões relacionadas à lisura contábil e legal. É possível encontrar nos relatórios comparações entre a legislação da política com as ações realizadas pelos gestores, bem como questões de contabilidade, tais como análises da contratação e demissão de funcionários. Além disso, há um tipo de auditoria do TCU, classificado como Auditoria de Acompanhamento, que se restringe a avaliar a conformidade de ações da política à legislação aplicável a elas, buscando indícios de irregularidades. Foram analisados em profundidade dois relatórios deste tipo, os quais avaliam a implementação do PAOF em 2014 e 2015.



Ambas as instituições mantêm em seu *site* sistemas de busca nos quais disponibilizam a íntegra de seus relatórios de auditoria e, no caso do TCU, de seus acórdãos<sup>37</sup>. Um levantamento inicial foi feito a partir da busca dos relatórios que incidem sobre o MMA e o MAPA, bem como suas autarquias, com o recorte temporal de janeiro de 2012 a agosto de 2017. A escolha dos dois ministérios é justificada pelo fato de serem, juntamente aos órgãos e às autarquias a eles pertencentes, os responsáveis pela gestão das seis políticas avaliadas. Os relatórios encontrados foram sistematizados em uma planilha e organizados a partir de seu código de identificação, data de publicação, título, tipo de relatório segundo a tipologia da CGU e do TCU, objetivo da auditoria e órgão avaliado. A partir de então, os objetivos de todos os relatórios, tal como declarados pelos órgãos de *accountability* foram lidos e foram aplicadas palavras-chave referentes a cada uma das políticas ao conteúdo completo dos textos. Com isso, foi possível identificar todos os relatórios que se referem direta ou indiretamente às seis políticas. A partir de então, foram selecionados 27 relatórios para a realização da análise em profundidade, ou seja, para a leitura completa de seu conteúdo<sup>38</sup>. Selecionamos os trabalhos mais claramente relacionados com as políticas analisadas e, ao mesmo tempo, buscamos obter um conjunto que respeitasse a variedade de tipos de relatórios encontrada.

A discussão dos resultados será reproduzida a seguir. Primeiro, será realizada uma proposta sintética para organizar os tipos de avaliações realizadas pelas instituições. Em seguida, serão discutidos três pontos de destaque sobre essas avaliações, a saber: (i) a prevalência de auditorias pós-implementação das políticas; (ii) a compreensão de que o controle deve ser exercido de maneira recorrente; e (iii) a compreensão de que o controle não se exerce isoladamente, mas a partir da construção de redes institucionais.

### *O que as auditorias da CGU e TCU avaliam?*

De maneira geral, quando consideramos o objeto das avaliações, ou o que especificamente está sendo avaliado, os relatórios tanto da CGU quanto do TCU podem ser organizados em três grandes tipos e seus respectivos subtipos: (i) gestão dos órgãos do governo e programas orçamentários; (ii) execução da política, seus planos e instrumentos; e (iii) cumprimento de compromissos internacionais.

**Gestão dos órgãos de governo e programas orçamentários** constituem auditorias concentradas não em aspectos específicos de uma política, mas na atuação dos órgãos responsáveis por executá-las. Uma das principais circunstâncias em que este tipo de auditoria foi realizado diz respeito à ocorrência de alterações contextuais e estruturais que impactam os órgãos. Em outras palavras, nos casos analisados aqui, auditorias deste tipo foram realizadas mais recorrentemente para avaliar os impactos de mudanças da política ou da estrutura dos órgãos sobre sua capacidade de executar a política. Exemplos envolvem:

- Avaliação dos efeitos de cortes orçamentários sofridos pela Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) do MMA sobre suas condições de implementar a PNMC<sup>39</sup>;

<sup>37</sup> Para a CGU, acessar <<https://auditoria.cgu.gov.br/>>. Para o TCU, <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisajurisprudencia/#/>>.

<sup>38</sup> No relatório completo da pesquisa, disponível em [www.imaflora.org](http://www.imaflora.org) podem ser encontradas informações detalhadas sobre os relatórios selecionados para a leitura em profundidade.

<sup>39</sup> Auditoria CGU nº 201406824.

- Avaliação exploratória da estrutura do MAPA após a incorporação de funções até então exercidas pelo Ministério da Pesca e Agricultura<sup>40</sup>. Esta constituiu uma auditoria voltada a sistematizar os principais processos realizados pelo Ministério, com o objetivo de estruturar a atuação da CGU sobre o órgão;
- Avaliação das condições de gestão do SFB após a reestruturação que levou o órgão a assumir a responsabilidade de executar parte do Novo Código Florestal, mais especificamente, de implementar o Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>41</sup>.

Também foram incluídas neste tipo as auditorias classificadas pela CGU como “Avaliação da Execução de Programas de Governo”. São avaliações baseadas em um ranqueamento dos principais programas orçamentários do governo federal. Aqueles que representam as maiores despesas tornam-se objeto do monitoramento da CGU. No caso específico, foi encontrada uma auditoria sobre o programa orçamentário de fiscalização do desmatamento, responsabilidade do IBAMA<sup>42</sup>.

**Execução da política, seus planos e instrumentos** constituem auditorias centradas não nos órgãos executores de uma política, mas sim na execução destas políticas. O grau de especificidade dos escopos, aqui, varia significativamente. Confira-se a seguir:

- **Políticas em perspectiva geral.** Exemplos envolvem auditorias realizadas pelo TCU sobre as Concessões Florestais<sup>43</sup> e sobre o SNUC<sup>44</sup>. No primeiro caso, sabe-se que a política de concessões tem enfrentado desafios importantes para garantir sua efetividade, que se expressam sobretudo na implantação de um número de concessões abaixo do planejado. Diante desse cenário, TCU realiza uma avaliação buscando entender os principais entraves enfrentados pelas iniciativas. Já as avaliações do SNUC constituem acompanhamentos do status das UCs implementadas no território nacional, e os principais problemas enfrentados pelos órgãos implementadores;
- **Planos das políticas.** A maioria das políticas conta com planos gerais, que constituem um dos principais instrumentos para definir suas metas e diretrizes. Exemplos de avaliações sobre estes planos envolvem auditorias sobre o andamento do Plano Nacional de Mudança do Clima<sup>45</sup>, sobre a execução da terceira fase do PPCDam<sup>46</sup> e sobre a execução de ações do Plano ABC<sup>47</sup>;
- **Instrumentos específicos das políticas.** Constituem avaliações sobre outros instrumentos das políticas que não os planos mencionados acima. Exemplos envolvem monitoramento do PAOF em suas versões de 2014 e 2015, que constitui um instrumento de implementação das Concessões Florestais<sup>48</sup>, e de um conjunto de instrumentos do Código Florestal, tais como o CAR, as Cotas de Reserva Ambiental (CRA), o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e os Planos de Regularização Ambiental (PRA)<sup>49</sup>.

<sup>40</sup> Auditoria CGU nº 201504906.

<sup>41</sup> Auditoria CGU nº 201503374.

<sup>42</sup> Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 69/2017.

<sup>43</sup> Acórdãos TCU nº 2176/2014 e 2590/2016.

<sup>44</sup> Acórdãos TCU nº 3101/2013 e 1206/2015

<sup>45</sup> Auditoria CGU nº 201406824 e Acórdão TCU nº 1454/2012.

<sup>46</sup> Acórdão TCU nº 1909/2017.

<sup>47</sup> Relatório CGU nº 201700168.

<sup>48</sup> Acórdãos TCU nº 1175/2014 e 2544/2015.

<sup>49</sup> Relatório CGU nº 201505130 e acórdãos TCU nº 2792/2017 e 59/2018.



Por fim, é possível identificar um conjunto de auditorias que avaliam o cumprimento, por parte do governo federal, de **compromissos firmados internacionalmente**. Este tipo pode ser subdividido em dois subtipos:

- **Avaliação de projetos executados pelo governo brasileiro, porém custeados, ao menos em parte, por instituições internacionais.** Compreendem aquelas classificadas pela CGU como “Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Cooperação Técnica Internacional”. Essas auditorias costumam avaliar a execução dos projetos em comparação ao que foi acordado em seus planos de trabalho, cumprimento de cláusulas contratuais, execução financeira, entre outros<sup>50</sup>;
- **Avaliação do cumprimento de compromissos firmados pelo governo federal com agências multilaterais.** São auditorias de escopo mais amplo, que avaliam o cumprimento de compromissos mais gerais do que aqueles definidos em projetos específicos. Um exemplo envolve o relatório, publicado em 2017 pelo TCU<sup>51</sup>, que avaliou o preparo do governo federal para implementar e monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assumidos diante da ONU.

Com base na análise em profundidade dos relatórios escolhidos, buscamos constituir um perfil geral da atuação da CGU e do TCU em relação às políticas analisadas. Esse perfil é alicerçado em três pontos de destaque, discutidos a seguir.

### *Avaliação pós-implementação*

Um ponto destacado pela literatura do tema diz respeito às fases da política sobre as quais incidem as instituições brasileiras de *accountability*. Em relação a este aspecto, CGU e TCU se concentrariam na avaliação da política após a implementação da mesma, ou de parte dela. Há, inclusive, um diagnóstico de que essas instituições operariam em uma espécie de divisão de tarefas com a atuação do Executivo. Nas palavras de Olivieri<sup>52</sup>, “como na maioria dos ministérios não há sistemas de monitoramento das políticas, as fiscalizações e avaliações da CGU e do TCU acabam, de certa forma, suprimindo a necessidade de informações sobre a implementação e os resultados das políticas”.

<sup>50</sup> Relatórios CGU nº 201200947, 201413169, 201217672, 201317821 e 201600012.

<sup>51</sup> Acórdão TCU nº 1968/2017.

<sup>52</sup> OLIVIERI (Ibid., p. 102).



Os resultados da presente pesquisa corroboram essa compreensão e a complementam no seguinte sentido. Essa diferença de atuação entre instituições de *accountability* e o Executivo em relação às fases das políticas ocorre também na relação entre as primeiras e as experiências de participação. Exemplos nesse sentido podem ser mencionados para a PNMC e para PPCDAm e PPCerrado. A análise do eixo da participação indica que as arquiteturas participativas existentes nestas políticas se concentram fortemente sobre a fase de formulação. No primeiro caso, isso ocorreu a partir das consultas públicas realizadas durante a formulação do Plano Nacional e da atuação do FBMC para a elaboração da estratégia nacional de implementação da NDC. No caso do PPCDAm e PPCerrado, por sua vez, são realizados diversos processos de consulta pública, aparentemente de maneira não padronizada, durante a formulação das diferentes fases dos planos. Já a atuação da CGU e do TCU, para ambas as políticas, ocorreu sobre a avaliação da implementação desses planos. Em relação ao Plano Nacional de Mudança do Clima, destaca-se a auditoria realizada pelo TCU sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx), quanto à sua capacidade de monitoramento das metas e ações previstas no plano<sup>53</sup>. Quanto ao PPCDAm e PPCerrado, por sua vez, destaca-se a auditoria do TCU<sup>54</sup> sobre a implementação da terceira fase do PPCDAm (vigência de 2012 a 2015).

Argumentamos que essa potencial complementaridade, ou divisão de tarefas, para surtir seus efeitos, necessita iniciativas concretas de comunicação, que permitam que os diagnósticos realizados pela CGU e pelo TCU de fato subsidiem os processos participativos de formulação e reformulação das políticas, bem como os atores pertencentes a coalizões da sociedade civil que atuam sobre as políticas, e vice-versa.

### *Acompanhamento de auditorias pregressas*

Algumas das auditorias analisadas concentram-se sobre o cumprimento de determinações e recomendações emitidas pelas instituições de *accountability* em auditorias pregressas. A realização deste tipo de atividade é importante, porque pressupomos que um dos determinantes da qualidade do controle exercido diz respeito à constância do monitoramento, à capacidade de uma instituição de *accountability* retornar às suas avaliações e medir o cumprimento delas por parte dos entes controlados.

Ações como estas são realizadas tanto pela CGU, quanto pelo TCU, mas é o último que possui um tipo de auditoria especificamente voltado a isso, chamada Relatório de Acompanhamento. Aqui, vale destacar um desses relatórios, em que o Tribunal avaliou o cumprimento de recomendações emitidas em cinco auditorias anteriores<sup>55</sup>, todas elas focadas na PNMC. Ao todo, a auditoria monitorou o status de 38 recomendações enviadas a sete diferentes ministérios<sup>56</sup>. As recomendações tratavam do cumprimento de metas do Plano Nacional de Mudança do Clima, com algum destaque para a questão agrícola – impactos da mudança do clima sobre a produção agropecuária, e ações de incentivo a linhas de crédito voltadas à preservação e recuperação florestal<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Acórdão TCU nº 1454/2012.

<sup>54</sup> Acórdão TCU nº 1909/2017.

<sup>55</sup> Acórdãos TCU nº 2.293/2009, 2.354/2009, 2.462/2009, 2.513/2009 e 3.247/2011.

<sup>56</sup> Casa Civil, MAPA, MCTI, MI, MCidades, MDA e MMA.

<sup>57</sup> Concessões Florestais e PPCDAm/PPCerrado também são objetos de auditorias deste tipo. Respectivamente, relatório CGU nº 201600656 e acórdão TCU nº 2590/2016.



## Articulação com outras instituições de accountability e outras esferas federativas

É difundida na literatura uma compreensão de que instituições de *accountability* não operam de maneira isolada, e de que a efetividade do controle depende da inter-relação entre diferentes instituições, com atribuições complementares<sup>58, 59</sup>. A análise dos relatórios de auditoria identificou que, de fato, esta é uma dimensão existente na atuação da CGU e do TCU.

A dimensão da inter-relação com outras instituições se concretiza em diferentes sentidos. Em primeiro lugar, há uma previsão institucional para que ela ocorra entre TCU e o Congresso Nacional. São os chamados relatórios de Solicitação do Congresso Nacional, em que há uma tramitação prevista para que o TCU analise questões levantadas pelo Congresso. Após receber a solicitação, caso julgue pela procedência da mesma, o TCU passa a ter como urgente a avaliação solicitada, devendo enviar relatório de resultados ao Legislativo no prazo de dois meses. Foram encontrados dois processos deste tipo na pesquisa realizada. Ambos constituem solicitações da Comissão de Meio Ambiente do Senado. Uma delas gerou a avaliação da implementação da terceira fase do PPCDAm por parte do TCU<sup>60</sup>. A segunda gerou uma avaliação do status de implementação de cada um dos principais instrumentos do Novo Código Florestal<sup>61</sup>.

Para além destes casos, vale mencionar a inter-relação das instituições de *accountability* no monitoramento realizado sobre o SNUC. Trata-se de uma análise sistêmica da implementação de UCs no território brasileiro<sup>62</sup>. Foram analisadas aproximadamente 250 UCs, tanto federais, quanto estaduais. A análise das federais foi realizada pelo TCU. Para as estaduais, por sua vez, o Tribunal realizou uma parceria com Tribunais de Contas dos nove estados da Amazônia. A parceria envolveu a aplicação, por parte dos TCEs, de um método de análise desenvolvido pelo TCU. Além disso, o TCU também firmou uma parceria com instituições de *accountability* de 11 países da América Latina para o monitoramento de áreas protegidas em nível internacional<sup>63</sup>.

Para além das inter-relações com TCEs e instituições internacionais, a auditoria também contou com relações com o Congresso e com a CGU. No primeiro caso, o relatório final da auditoria foi enviado ao Congresso Nacional, como estratégia para sensibilizá-lo às limitações orçamentárias do ICMBio na implementação desta política. No segundo, a CGU realizou uma auditoria dois anos depois, em que avaliou o cumprimento das recomendações realizadas pelo TCU. Vale mencionar que o escopo desta auditoria foi definido conjuntamente entre CGU e TCU, a partir de uma reunião entre seus representantes.

<sup>58</sup> ARANHA, A. L. M. A rede brasileira de instituições de *accountability*: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. [s.l.]. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2015.

<sup>59</sup> FILGUEIRAS, F. Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de *accountability* brasileiro. 39º Encontro Anual da ANPOCS. Anais...Caxambu: 2015.

<sup>60</sup> Acórdão TCU nº 1909/2017.

<sup>61</sup> Acórdãos TCU nº 2792/2017 e 59/2018

<sup>62</sup> Acórdãos TCU nº 3101/2013 e 1206/2015.

<sup>63</sup> Entidades de Fiscalização Superior da Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela.



## Considerações sobre o eixo de *accountability* e recomendações

Os resultados sobre o eixo de *accountability* discutidos acima são menos detalhados em relação às políticas do que aqueles apresentados no Relatório Final da Pesquisa. Ali, é possível pensar em recomendações mais específicas à relação entre CGU e TCU e cada uma das políticas. Neste Boletim, no entanto, é mais proveitoso considerar recomendações de ordem mais geral, acerca do funcionamento da rede de controles no sentido de elevar a capacidade de sua incidência sobre as políticas.

É possível traçar um paralelo entre pelo menos dois dos conjuntos de resultados acima – aquele sobre o foco das instituições de *accountability* na avaliação da implementação das políticas e aquele sobre a relevância das inter-relações entre as instituições.

É interessante notar que a atuação dos órgãos da administração pública, das instituições de *accountability* e das experiências participativas, apresentaram algo como especializações sobre fases das políticas. Nesse sentido, o fato de a CGU e o TCU se concentrarem sobre a avaliação da política implementada não é algo limitador de sua capacidade de incidência. A propósito, dada a complexidade das políticas, pode ser considerado desejável que instâncias concentrem sua atuação sobre fases específicas. Ainda assim, sugerimos alguns questionamentos que permitem considerar de maneira mais sistêmica a atuação desses órgãos. Mais especificamente, é preciso indagar em que medida a atuação da CGU e TCU concentrada sobre a fase de avaliação da política supre a falta de atenção do governo federal e das experiências de participação sobre esse momento.

Em primeiro lugar, essas instâncias são formadas por conjuntos distintos de atores. Por exemplo, experiências participativas são projetadas para incluir atores societais na tomada de decisões públicas, muitas vezes em sentido de representação dos interesses afetados pelas mesmas. Instituições de *accountability*, por sua vez, são formadas por atores especializados no monitoramento do cumprimento de critérios legais e administrativos por parte dos gestores públicos. Assim, quando identificamos que as experiências participativas e as instituições de *accountability* concentram sua atuação em momentos distintos das políticas, é necessário reconhecer que a divisão de tarefas entre eles não é automática. É possível, e em alguma medida provável, que esta divisão implique na limitação da capacidade de incidência de atores societais sobre a avaliação das políticas. Assim, precisamos nos perguntar se existem mecanismos de compartilhamento de informações entre esses conjuntos de atores que operam sobre momentos distintos das políticas. Há diálogos com as experiências participativas? As informações são compartilhadas? Ações deste tipo permitiriam atenuar possíveis efeitos negativos das supostas divisões de tarefas encontrada nos dados, criando uma espécie de sinergia entre os diferentes órgãos para a defesa das políticas pelas quais atuam.

Em segundo lugar, devemos indagar até que ponto as instituições de *accountability* são institucionalmente capazes de monitorar as políticas de maneira constante. Afinal, políticas de clima, florestas e agricultura não constituem o objeto exclusivo de atuação da CGU e TCU. E se forem capazes, teriam poder suficiente para que suas recomendações e determinações fossem aplicadas pelos atores controlados?



A partir da análise da atuação da CGU e do TCU elaboramos as seguintes recomendações para a atuação dos órgãos:

- Definir estratégias de inter-relação entre CGU e TCU e experiências participativas, organizações e coalizões da sociedade civil em pelo menos dois sentidos: (i) comunicação dos resultados das auditorias para que outros atores relevantes da política possam usá-los como subsídio;; (ii) inclusão destes atores na definição do escopo das auditorias realizadas pelas instituições de *accountability*;
- Estreitar estratégias de atuação conjunta entre CGU, TCU e outras instituições de *accountability*, no sentido de criar maior sinergia no controle exercido sobre as políticas. A realização de auditorias de maneira articulada pode constituir uma dessas estratégias;
- Realizar auditorias que considerem o caráter federativo de políticas cuja gestão dependem de mais de uma esfera de governo. Isso deve envolver, quando necessário, a articulação das instituições federais de *accountability* com as localizadas em nível estadual;
- Inserir nas auditorias ações voltadas a capacitar gestores a estruturarem seus próprios sistemas de monitoramento da implementação da política. Quanto menos estruturados esses sistemas, ou quanto menor a capacidade de monitoramento por parte do Executivo, maior deve ser a prioridade de auditorias que acompanhem de maneira contínua a implementação da política;
- Incluir no escopo de auditorias da CGU e do TCU a avaliação do funcionamento das experiências participativas e do desempenho da transparência pública. As lacunas identificadas nestes dois eixos na presente pesquisa indicam que estes sejam pontos importantes para avaliações mais recorrentes das instituições de *accountability*.



## CONCLUSÃO

Os resultados apresentados acima fornecem um panorama do status das políticas analisadas no que diz respeito aos princípios de Governo Aberto. Quando levadas em consideração as recomendações realizadas, concluímos que a utilização do prisma do Governo Aberto permite obter diagnósticos abrangentes sobre o status das relações entre estado e sociedade civil nas políticas de clima, floresta e agricultura. Alguns dos achados indicam a relevância das regras para a formatação dessas relações, tal como identificado no caso das categorias de informação previstas legalmente no eixo da transparência e também no caso das audiências e consultas públicas para o eixo da participação.

Ao mesmo tempo, os resultados também esclarecem que as previsões legais não são suficientes para garantir a concretização das relações socioestatais pressupostas numa compreensão de Governo Aberto desejável. Isso fica particularmente evidente na análise das arquiteturas participativas. O grau em que o funcionamento dessas experiências espelha as determinações de seus regulamentos varia de maneira expressiva. A evolução das pesquisas pode oferecer novas teses sobre os determinantes dessa variação.

Em relação ao eixo de *accountability*, um dos resultados que nos chamou atenção é a concentração da atuação da CGU e do TCU na fase de avaliação das políticas, comparada à atuação das experiências participativas sobre a formulação e planejamento das mesmas. Também identificamos que a atuação articulada, ou em rede, das instituições de *accountability* pode estar relacionada a uma elevação do escopo de suas avaliações, tal como identificado nas auditorias sobre as UCs nos diferentes estados da Amazônia Legal – algo provavelmente inviável sem a parceria entre TCU e TCEs. As recomendações se concentram neste ponto fundamental e apontam que a qualidade da incidência dos órgãos de *accountability* pode estar ligada de maneira importante à sua capacidade de compartilhar o planejamento das auditorias, seus resultados, e estratégias de execução. Aponta-se, portanto, para um caminho promissor de maior articulação entre o controle institucional com as experiências participativas e as organizações e coalizões da sociedade civil.

A análise das dimensões de Governo Aberto permite tanto compreendermos as lacunas para avançarmos na democratização da relação entre Estado e sociedade, o que inclui a existência e o bom funcionamento de arquiteturas participativas e de mecanismos de transparência ativa e passiva, quanto a existência de mecanismos que contribuam com a efetividade das políticas, tal como identificado na atuação das instituições de *accountability*. Esperamos que esta pesquisa tenha trazido novas luzes ao tema e que contribua com soluções para que os instrumentos de transparência, participação e *accountability* associados às políticas de clima, floresta e agricultura possam ser aprimorados.

\* \* \*

# EXPEDIENTE

## Realização:

Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola  
IMAFLORA

## Edição:

Thiago Olbrich

# SUSTENTABILIDADE EM DEBATE

## Sobre a série:

A série SUSTENTABILIDADE EM DEBATE é uma iniciativa do Imaflora que busca sistematizar e gerar conhecimento sobre sustentabilidade, inovação, conservação e desenvolvimento para os setores de florestas e agricultura. Engloba trabalhos de sistematização de experiências, análise de resultados de projetos, novos métodos e propostas de políticas.

**Temas e áreas de interesse:** gestão florestal e agrícola, conservação de recursos naturais, produção florestal e agrícola, cadeias produtivas, políticas públicas para a gestão e conservação, instrumentos de mercado, áreas protegidas, trabalho e renda, direitos ligados ao uso da terra.

**Conselho Editorial:** Luis Fernando Guedes Pinto (Imaflora) e Gerd Sparovek (Esalq-USP)

## Ficha catalográfica:

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. Número 9: Imaflora, 2019. 36p

ISBN: 978-85-5333-027-0

1. Governo Aberto 2. Participação 3. Transparência  
4. *Accountability* 5. Floresta 6. Clima 7. Agricultura



## Sobre o Imaflora:

O Imaflora (Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola) é uma organização brasileira, sem fins lucrativos, criada em 1995 para promover conservação e uso sustentável dos recursos naturais e para gerar benefícios sociais nos setores florestal e agropecuário.



## Copyright© 2018 Imaflora®

Para democratizar a difusão dos conteúdos publicados no Imaflora, as publicações estão sob a licença da Creative Commons ([www.creativecommons.org.br](http://www.creativecommons.org.br)) que permite o seu livre uso e compartilhamento.

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

[imaflora.blogspot.com.br](http://imaflora.blogspot.com.br)

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

[twitter.com/imaflora](https://twitter.com/imaflora)

+55 19 3429 0800

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

[imaflora@imaflora.org](mailto:imaflora@imaflora.org)

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

[www.imaflora.org](http://www.imaflora.org)

Este trabalho faz parte de uma colaboração entre a National Wildlife Federation, The Nature Conservancy, o World Wildlife Fund e a Gordon and Betty Moore Foundation. Para mais informações, consulte [www.moore.org](http://www.moore.org).

## Realização:



## Parceria:



## Apoio financeiro:

