

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Formação de Conselheiros Nacionais**  
**Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e**  
**Movimentos Sociais**

**Renato Pellegrini Morgado**

**OBSERVATÓRIOS DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE:  
NOVOS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E  
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**Belo Horizonte**  
**2014**

**Renato Pellegrini Morgado**

**OBSERVATÓRIOS DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE:  
NOVOS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E  
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**Monografia apresentada ao Programa de  
Formação de Conselheiros Nacionais da  
Universidade Federal de Minas Gerais como  
requisito para obtenção do título de  
especialista em Democracia Participativa,  
República e Movimentos Sociais.**

**Orientador: Leonardo Avritzer**

**Co-orientador: Wendell Ficher Teixeira Assis**

**Belo Horizonte  
2014**



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

---

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 7 (sete) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“OBSERVATÓRIOS DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE: NOVOS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL”** elaborada por **Renato Pellegrini Morgado**.

A Comissão, composta pelos professores Wendell Fischer e Luciana da Conceição Farias Santana, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 7 de novembro de 2014.

---

Wendell Fischer (UFAL)

---

Luciana da Conceição Farias Santana (UFAL)

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares que deram todo o apoio durante toda a minha jornada acadêmica, da graduação a pós-graduação.

A Jane pelo amor e companheirismo na caminhada dessa especialização

Ao professor Wendell Ficher Teixeira Assis pela orientação e compreensão nos momentos de dificuldade.

Ao professor Leonardo Avritzer pela liderança desse programa e curso de especialização.

A Secretaria-Geral da Presidência da República por mostrar-se comprometida com a necessária democratização do Estado e da sociedade brasileira.

Ao Imaflora, instituição que incentivou e apoiou este trabalho.

Aos colegas e amigos do curso de especialização, pela parceria nesse instigante processo de aprendizagem.

Aos membros dos Observatórios analisados, que gentilmente contribuíram com a pesquisa.

## RESUMO

Nos últimos anos, governos, entidades da sociedade civil, universidades, empresas e organizações multilaterais têm criado iniciativas denominadas Observatórios. O foco temático desse campo de experiências é amplo, passando por questões como educação, comunicação, direitos humanos, cultura, gênero, meio ambiente, sustentabilidade, orçamento público, dentre outros. Marcado pela diversidade em seus diferentes aspectos constitutivos, como origens, estruturas, temáticas tratadas, recortes territoriais, objetivos, estratégias, ações e vinculações institucionais, tratam-se de iniciativas recentes e em forte processo de expansão. Diante da difusão de Observatórios, mostram-se necessários esforços de pesquisa que nos permitam compreender diferentes aspectos dessas experiências, suas potencialidades e seus limites para a promoção da democratização das informações e para uma participação mais efetiva da sociedade na gestão de políticas públicas. Nessa perspectiva, a presente pesquisa analisou, a partir de entrevistas e do conteúdo de websites, três Observatórios nacionais, que atuam com temas relacionados ao meio ambiente e a sustentabilidade e que são mantidos por organizações da sociedade civil. São eles: Observatório do Clima, Observatório do Código Florestal e Observatório de Unidades de Conservação. A pesquisa permite algumas análises e considerações. O Observatório de Unidades de Conservação é voltado prioritariamente para a organização de um banco de dados e de informações sobre o tema, enquanto os Observatório do Clima e do Código Florestal possuem uma diversidade maior de finalidades, relacionadas a geração e a organização de informação, a promoção de debates e de eventos e a incidência nas políticas públicas. A vinculação institucional e a governança seguem também padrões diferentes, dado que o Observatório de Unidades de Conservação é uma iniciativa interna a uma instituição, o WWF-Brasil, e os Observatórios do Clima e do Código Florestal, são iniciativas de uma rede de instituições, o que implica na necessidade de um arranjo decisório mais complexo. Os três Observatórios analisados, apesar de estratégias e ações distintas, estão inseridos em um campo voltado à democratização, à intensificação da participação e do acesso à informação em questões relacionadas ao meio ambiente e a sustentabilidade. Contribuem assim, para a própria sustentabilidade ambiental dada a interrelação da mesma com uma governança mais democrática.

Palavras-Chave: Observatórios. Democracia. Transparência. Participação. Meio Ambiente

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	08
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	13
<b>3. OBSERVATÓRIOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE</b> .....	15
<b>3.1 Observatórios e Democracia</b> .....	16
<b>3.2 Observatórios de Meio Ambiente e Sustentabilidade</b> .....	18
<b>4. MEIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E AS ONG AMBIENTALISTAS</b> .....	22
<b>5. DESCRIÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS ANALISADOS</b> .....	27
<b>5.1 Observatório de Unidades de Conservação</b> .....	27
<b>5.2 Observatório do Código Florestal</b> .....	33
<b>5.3 Observatório do Clima</b> .....	40
<b>6. ANÁLISES</b> .....	51
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	56
<b>8. REFERÊNCIAS</b> .....	57
<b>9. ANEXO A</b> .....	59



# 1. Introdução

Nos últimos anos, governos, entidades da sociedade civil, universidades, empresas e organizações multilaterais têm criado iniciativas denominadas Observatórios.

Tais iniciativas tendem a definir um recorte temático e territorial específico para a sua atuação. O foco temático é amplo, passando por questões como educação, comunicação, direitos humanos, cultura, gênero, meio ambiente, sustentabilidade, orçamento público, dentre outros. Já o recorte territorial pode abranger diferentes escalas, tais como: local, regional, nacional e internacional.

Uma rápida pesquisa em sites de busca da internet permite encontrarmos uma quantidade significativa de iniciativas, que em sua denominação já apontam a temática principal e/ou o recorte territorial ao qual se dedicam. Como exemplos, podemos citar: Observatório da Imprensa, Observatório do Recife, Observatório de Educação em Direitos Humanos, Observatório Cidadão de Piracicaba e Observatório do Clima.

É difícil precisar a quantidade de iniciativas existentes no país, mas três esforços de pesquisa (HERSCHMANN; SANTOS; ALBORNOZ, 2008; SCHOMMER et al., 2011; SILVA et al., 2013) identificaram, somente nas áreas de gastos públicos, comunicação, cultura, meio ambiente e sustentabilidade, um total de 70 observatórios. São iniciativas recentes dado que 83% delas foram criadas a partir de 2006.

Trata-se de um campo marcado pela diversidade em seus diferentes aspectos constitutivos, tais como: origens, estruturas, temáticas tratadas, territórios abordados, objetivos, estratégias, ações e vinculações institucionais (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006; SANTORO; XAVIER, 2009; SILVA et al., 2013). Tal diversidade afeta de forma significativa a atuação dos Observatórios e configura-se como um desafio para uma maior compreensão e para esforços de pesquisas sobre o tema (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006).

Parte dessas iniciativas é voltada para a produção e organização de dados, informações, indicadores e análises sobre determinado aspecto político, econômico, social ou cultural da realidade, o que nos remete mais fortemente aos termos

“Observar” ou “Observatório”. Mas podem ir além e exercer o papel de mobilização, de articulação, de capacitação e de incidência nas políticas públicas.

Dessa forma, são iniciativas com o potencial de aprofundar a democracia, seja na produção e difusão de informações, seja como instrumento de participação e de controle social das políticas e órgãos públicos. Essa é uma das hipóteses norteadoras das análises que serão apresentadas no decorrer da pesquisa.

Dos 70 Observatórios identificados por Herschmann, Santos e Albornoz (2008); Schommer et al. (2013); Silva et al. (2013) 66% são mantidos por cidadãos e/ou organizações sociais, o que indica que esse tipo de iniciativa, vem sendo apropriada como instrumento pela sociedade civil. Em relação a esse aspecto, podemos estar diante de uma nova estratégia da sociedade para gerir e gerar conhecimento e incidir e participar do debate e das políticas públicas sobre diferentes temas.

Apesar de contarmos atualmente com uma quantidade significativa de Observatórios no Brasil, são incipientes os estudos voltados para esse campo de experiências (HERSCHMANN; SANTOS; ALBORNOZ, 2008; SANTORO; XAVIER, 2009).

É nessa perspectiva que a presente pesquisa está inserida. Diante da difusão de Observatórios, mostram-se necessários esforços de pesquisa que nos permitam compreender diferentes aspectos dessas experiências, suas potencialidades e seus limites para a promoção da democratização das informações e para uma participação mais efetiva da sociedade na gestão de políticas públicas.

Dada a grande quantidade existente, foi necessária a definição de critérios de seleção das iniciativas a serem pesquisadas. O primeiro foi a escolha de iniciativas mantidas por cidadãos ou organizações da sociedade civil, ou por maioria destes. Tal critério é justificado dado que uma das questões da pesquisa é o potencial dos Observatórios como instrumentos da sociedade civil para a gestão de informações e para a promoção da participação, da transparência e do acesso à informação. O segundo critério definido foi de Observatórios que possuem como temáticas principais o meio ambiente e a sustentabilidade, justificado pelo fato desse ser o campo de atuação e de interesse do autor. O campo ambiental é um dos que viu a emergência e expansão recente de Observatórios. Silva et al. (2013) identificaram a existência de 24 iniciativas, sendo a mais antiga de 2002 e 75% delas criadas entre

2008 e 2012 (além da pesquisa supracitada, não foram identificados outros estudos sobre esse tipo de Observatório). O terceiro e último critério foi de iniciativas com abrangência nacional, com intuito de permitir uma melhor comparação entre as distintas experiências.

A partir desses três critérios, foi utilizado o levantamento realizado por Silva et al. (2013) como base para a identificação dos Observatórios a serem analisados. Para o levantamento, os autores realizaram uma pesquisa, por meio de um *website* na internet, das palavras-chave “Observatório” associado aos termos “ambiental” ou “meio ambiente” ou “sustentabilidade” ou “desenvolvimento sustentável”. A partir dos resultados iniciais, utilizaram os seguintes critérios adicionais: 1) Trazer, em seu nome ou objetivos, referência ao meio ambiente e/ou à sustentabilidade e/ou a algum tema correlato (clima, resíduos, etc.); 2) Manter sítio próprio e ativo na rede mundial de computadores (descartando-se blogs); e 3) Estar sediado no Brasil.

Assim, a partir das 24 iniciativas identificadas pelos autores, foram selecionadas inicialmente quatro experiências: Observatório do Clima, Observatório de Unidades de Conservação, Observatório Parlamentar Sociambiental e Observatório do REDD. Dessas, as duas últimas não estavam com os seus *websites* ativos no momento do pesquisa e foram excluídas. Somou-se as duas restantes, o Observatório do Código Florestal, iniciativa criada em maio de 2013, de conhecimento desse autor, mas lançada após o levantamento realizado por Silva et al. (2013)<sup>1</sup>.

Dessa forma foram selecionadas quatro experiências, apresentadas de forma sintética no quadro a seguir:

---

<sup>1</sup> Em 31 de julho de 2014 foi lançado o Observatório da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Apesar de enquadrar-se nos critérios de seleção utilizados, a iniciativa foi lançada na etapa final dessa pesquisa o que não permitiu, portanto, incluí-la na mesma.

Quadro 1 - Observatórios selecionados - 2014

Iniciativa	Tema Principal	Ano de Fundação	Entidades Responsáveis
Observatório do Clima	Mudanças Climáticas	2002	32 organizações, em sua maioria ONGs que atuam com questões ambientais
Observatório de Unidades de Conservação	Unidades de Conservação	2012	WWF
Observatório do Código Florestal	Código Florestal	2013	IPAM, WWF, SOS Mata Atlântica, ICV, TNC, CI e ISA

Para a compreensão de seus aspectos gerais e de seu potencial democratizante, foram definidos três eixos de análise e discussão, que são apresentados e detalhados a seguir:

### **1) Histórico e contexto de criação**

Contexto de criação em relação à temática abordada pelo Observatório e à política pública da área. Motivações iniciais para a criação do Observatório. Processo de criação da iniciativa. Justificativa para a escolha da denominação “Observatório”.

### **2) Vinculação institucional e governança**

Perfil das organizações que mantém o Observatório; Governança, discutida a partir dos seguintes tópicos: Processo de tomada de decisões; Financiadores; Equipe técnica; Adesão de novos membros e saída de entidades nos casos de Observatórios mantidos por uma rede de entidades; Participação em redes de Observatórios. Configuração jurídica.

### **3) Objetivos, estratégias e atividades desenvolvidas**

Objetivos do Observatório, estratégias e ações implementadas para alcançá-los. Existência de geração de dados e indicadores, de análises e de incidência nas políticas públicas. Principais impactos positivos do Observatório na

temática abordada e na política pública da área. Desafios, ameaças e dificuldades para o seu funcionamento.

Para alcançar os objetivos definidos no presente trabalho, o mesmo está organizado em sete capítulos, sendo essa introdução, o primeiro. O segundo capítulo apresenta a metodologia da pesquisa. O terceiro aprofunda a discussão sobre Observatórios, sua pluralidade constitutiva e o seu potencial para o aprofundamento democrático. Dado que os Observatórios analisados abordam temáticas relacionadas ao meio ambiente e a sustentabilidade e que são mantidos por ONGs ambientalistas, o quarto capítulo aborda esse conjunto de questões. O quinto capítulo descreve os três Observatórios a partir dos eixos definidos e do resultado das entrevistas e da análise dos websites. O sexto realiza uma análise comparativa, tendo como base a bibliografia utilizada. O sétimo e último capítulo apresenta considerações finais e apontamentos para pesquisas futuras sobre o tema.

## 2. Metodologia

Esta pesquisa é do tipo exploratória, que segundo Gil (1999, p.43) busca “[...] proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. Os procedimentos mais utilizados nesse tipo de pesquisa são levantamento bibliográfico, análise documental, entrevistas e estudo de caso (GIL, 1999). Tal modalidade de pesquisa é realizada quando são escassos os estudos sob o tema, o que ocorre em relação os Observatórios de forma geral, e mais especificamente em relação aos Observatórios que abordam questões relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade e àqueles mantidos pela sociedade.

Desta forma, o presente trabalho discutirá diferentes aspectos desse tema, visando contribuir com as bases para estudos posteriores mais precisos e aprofundados.

A pesquisa configura-se essencialmente qualitativa e utilizou como técnicas de coleta de dados a análise dos sites e a realização de entrevistas semiestruturadas.

Os sites das quatro iniciativas foram analisados, por meio da leitura de autodescrição e das diferentes seções existentes, com o objetivo de captar informações sobre os três eixos previamente apresentados 1) Histórico e contexto de criação; 2) Vinculação institucional e governança; 3) Objetivos, estratégias e atividades desenvolvidas.

As entrevistas tiveram o objetivo de complementar as informações levantadas nos sites, captar possíveis ações e iniciativas não apresentadas nos mesmos, além dos desafios e perspectivas dos Observatórios na visão dos entrevistados. A primeira opção foi realizar a entrevista com os coordenadores dos Observatórios, ou pessoas com responsabilidades similares, o que foi possível nos casos dos Observatórios do Clima e de Unidades de Conservação. No caso do Observatório do Código Florestal, a entrevista foi realizada com um representante, que apesar de não exercer o papel de coordenador, cargo inexistente, ele e sua instituição possuem um papel de protagonismo desde a concepção da iniciativa.

Tais atores foram escolhidos por terem mais condições de possuírem uma visão abrangente e integral das iniciativas. Pesquisas mais aprofundadas poderão

captar a percepção de outras pessoas e organizações que compõem os Observatórios.

Optou-se pelo modelo de entrevista semiestruturada no qual existe uma lista prévia de questões, mas são permitidas adaptações no transcorrer da entrevista (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Para a realização das mesmas, foi elaborado um roteiro de questões gerais (Anexo A), abordando os temas dos eixos apresentados anteriormente. As entrevistas com os coordenadores do Observatório do Clima e do Observatório de Unidades de Conservação foram realizadas pessoalmente e a entrevista com o integrante do Observatório do Código Florestal pela internet, por meio do programa Skype. As entrevistas foram gravadas e em seguida transcritas.

### 3. Observatórios, Democracia e Meio Ambiente

Em um esforço para compreender mais o tema, a partir da análise de determinado conjunto de iniciativas ou de pesquisa bibliográfica, alguns pesquisadores elaboraram categorias para a classificação da finalidade dos Observatórios.

Albornoz e Herschamnn (2006) em pesquisa realizada com 55 Observatórios ibero-americanos de Comunicação, Cultura e Informação dividiram os mesmos em dois grupos: um primeiro, denominado “Observatório fiscal”, dedicado àqueles voltados ao monitoramento dos meios de comunicação e o outro, “Observatório *think thank*” dedicado àqueles voltados a realizar intervenções e gerar reflexões que contribuam com a formulação de políticas públicas.

Rebouças e Cunha (2010) ao analisarem 77 observatórios de mídia em 23 países, criaram sete categorias para a classificação dos mesmos: 1) “Observatório Fiscal” - articuladores da cidadania por meio do monitoramento dos meios de comunicação; 2) “Observatório *think thank*” - focados na análise, elaboração de propostas de políticas públicas e realização de *advocacy*; 3) “Observatório Laboratório” - mais comumente vinculado a universidades, voltados à análise e à teorização sobre a mídia; 4) “Fórum de Discussão” - organizados como espaços virtuais de apresentação de críticas e comentários sobre a mídia; 5) “Centro de Aglutinação e Difusão de Informações” – monitora a mídia e questões relacionadas; 6) “Espaços para Capacitação e Educação” - direcionados à educação de profissionais e da população em geral; 7) “Projetos dentro de Movimentos Sociais” - voltados à análise de conteúdos definidos pelos movimentos.

A partir de pesquisa bibliográfica, Silva et al. (2013) propuseram seis categorias: 1) Fonte, acervo e meio de difusão de informação e conhecimento especializado; 2) Produção de sistemas de indicadores; 3) Monitoramento de setor ou temática; 4) Ponto de convergência e articulação do conhecimento; 5) Educação, capacitação e formação de competências; 6) Suporte à participação pública e ao diálogo social.

Como podemos depreender dessas duas pesquisas, os Observatório transitam entre ações voltadas a “informar”, “fiscalizar”, “monitorar” “incidir”, “mobilizar”, “articular”, “debater”, “educar” e “participar”. Dessa forma, se em um

primeiro momento, a ideia de “Observatório” ou de “Observar” nos remete mais fortemente a finalidades como geração de informações, de indicadores e de análises e ao monitoramento de um determinado aspecto da realidade, parte das iniciativas vai além, atuando na capacitação, mobilização, articulação e incidência no debate e nas políticas públicas.

### **3.1 Observatórios e Democracia**

Um aspecto central nessa pesquisa é o potencial democratizante dessas iniciativas. Nessa perspectiva, Hershmann, Santos e Albornoz (2008) destacam o papel dos Observatórios sociais brasileiros de comunicação, cultura e informação como “[...] novos organismos que auxiliam a construção de uma sociedade mais equilibrada e democrática e, ao mesmo tempo, subsidiam a elaboração de novas políticas públicas” (pg. 01).

Na mesma direção Rebouças e Cunha (2010) exemplificam diferentes vertentes de contribuição dos Observatórios de mídia para a consolidação e o aprofundamento democrático. Os autores apontam que ao elaborar propostas e mobilizar apoio junto à sociedade, os Observatórios estimulam a participação política e a tomada de consciência. Também apontam a própria demanda pela democratização da propriedade dos meios de comunicação, a defesa da comunicação como um direito humano, a representação de minorias na mídia e a demanda por mais participação na definição de políticas públicas do setor. Ao analisarem os objetivos e as missões de 77 observatórios, os autores concluíram que 64 deles apresentam enunciados com conteúdos relacionados ao aprofundamento democrático do setor. Para os autores, a criação e o desenvolvimento dos Observatórios decorrem da necessidade de ampliar a cidadania e a participação da sociedade nos temas relacionados à comunicação.

Morgado et al (2013) apontam a que os Observatório ao estabelecerem processos de avaliação dos ações públicas e ao elaborarem propostas de mecanismos de controles externos ao Executivo e ao Legislativo têm contribuído para a renovação de práticas e para democratização da ação do Estado.

A própria coleta, sistematização, produção e disponibilização de informações são ações que podem ser analisadas pelo seu viés democratizante. É fato que a participação não ocorre em sua plenitude sem a circulação e o acesso à informação. Nessa direção Rebouças e Cunha (2010) apontam que “Os observatórios são, portanto, instrumentos de cidadania à medida que potencializam a efetivação de direitos civis, sociais e políticos através do acesso à informação de qualidade” (pg. 92).

Se os Observatórios de uma forma geral possuem esse potencial, ao sistematizar e difundir dados, informações e análises sobre determinado aspecto da realidade esse potencial torna-se especialmente relevante naqueles mantidos por cidadãos ou organizações da sociedade civil, dada a possibilidade de maior autonomia, criticidade e incidência no debate público (É evidente que não podemos perder de vista a existência de organizações sociais com viés conservador e que possuem determinado tipo de relação com o Estado que impedem ou reduzem sua autonomia).

Como exemplo, ao analisarem Observatórios Ibero-Americanos de comunicação, cultura e informação, Albornoz e Herschmann (2006) afirmam que pelo modelo de relação existente entre o Estado e o setor privado na área de comunicação, Observatórios do tipo “Fiscal”, dedicados a monitorar o sistema mediático e seu conteúdo “só poderiam ter sido concebidos a partir de iniciativas promovidas pela sociedade civil” (pg. 18).

Além de seu potencial democratizante, é preciso inserir a própria emergência e difusão dos Observatórios como produtos da democracia. Não é sem motivo que os 77 Observatórios de mídia identificados e analisados por Rebouças e Cunha (2010) estão localizados em países com regimes democráticos. Segundo os autores “[...] há características dos observatórios somente possíveis em regimes democráticos, como as liberdades de pensamento, de associação, de expressão e de informação” (pg. 85).

Um sistema político democrático, ao garantir os direitos civis e políticos, permite o surgimento de múltiplas formas de organização e de articulação dos cidadãos para que busquem incidir no debate e nas decisões públicas. Movimentos sociais, entidades de classe, associações comunitárias, redes, fóruns, associações

de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos são algumas possibilidades organizativas, dentro de um universo plural e dinâmico.

Além disso, nas democracias de muitos países, com destaque para o Brasil, foram criados espaços institucionais, nos quais os cidadãos e suas organizações interagem com o Estado e os governos, na discussão e decisão sobre políticas públicas. Os conselhos e as conferências de políticas públicas, o orçamento participativo e as audiências públicas são exemplos desses arranjos institucionais voltados à participação que Avritzer (2012) chama de Instituições Participativas (IPs).

Dessa forma, o ambiente democrático proporciona, não sem contradições e tensionamentos, o surgimento de inovações institucionais tanto no interior da própria estrutura do Estado, quanto nos arranjos organizacionais utilizados pela sociedade civil, como é o caso dos Observatórios mantidos pela mesma.

É nessa perspectiva multifacetada e a partir de sua inserção como produto e possibilidade democrática, que podemos refletir sobre os Observatórios que abordam um recorte temático específico, como no caso daqueles relacionados ao meio ambiente e à sustentabilidade.

### **3.2 Observatórios de Meio Ambiente e Sustentabilidade**

Se, de forma geral, são incipientes os estudos e as pesquisas sobre Observatórios, são ainda mais escassas análises sobre aqueles que possuem a temática ambiental e de sustentabilidade como recortes de atuação.

Um importante esforço no preenchimento dessa lacuna foi realizado, como já citamos, por Silva et al. (2013), que realizaram o diagnóstico de 24 Observatórios que atuam com essas temáticas. Por meio de identificação das iniciativas existentes pela internet, análise dos sites e aplicação de questionários, oferecem um panorama geral sobre essas iniciativas.

Segue abaixo o quadro elaborado pelos autores com os nomes dos Observatórios, ano de criação, vinculação institucional, foco de atuação e descrição das iniciativas.

Quadro 2 – Observatórios de Meio Ambiente e Sustentabilidade identificados por Silva et al. (2013)

Id	NOME	AC	VA	F	DESCRIÇÃO DO OBSERVATÓRIO
A	Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego	2005	U	Tm Tr	Iniciativa do Instituto Federal Fluminense que visa fornecer informações de suporte à decisão no campo ambiental, debatendo questões relacionadas a problemas ambientais que ocorrem em uma região do Estado do Rio de Janeiro.
B	Observatório Ambiental Jirau	2009	Pv	Tr	Ação no âmbito dos Programas Ambientais da Usina Hidrelétrica Jirau, Estado de Rondônia. Organização social gerida de forma participativa e que visa à criação de alternativas para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.
C	Observatório Catarinense do Ambiente	2009	I	Tm Tr	Sítio destinado à publicação de informações e notícias ambientais, com foco no Estado de Santa Catarina. Propõe-se ao monitoramento ambiental para identificar interferências danosas ao ecossistema.
D	Observatório de Belo Monte	2012	SP	Tr	Mantido pelo Governo do Estado do Pará, pretende oferecer uma avaliação dos impactos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte sobre a qualidade de vida da população e integrar interessados em mitigar tais impactos.
E	Observatório de Investimentos na Amazônia	2011	CT	Tm Tr	Entidade que busca armazenar informações e subsidiar o debate, a transparência e a construção de políticas públicas sobre a questão dos investimentos na Região Amazônica e seus impactos sociais, ambientais e econômicos.
F	Observatório de Políticas Públicas de Mudanças Climáticas	2012	CP	Tm	Organismo que tem por objetivo monitorar e informar a implantação de políticas públicas sobre mudanças climáticas no Brasil, buscando contribuir para a harmonização de iniciativas, programas e ações estaduais e locais, entre si e em relação à legislação federal.
G	Observatório de Políticas Públicas do Semiárido	2012	U	Tm Tr	Sediado no Estado da Paraíba, dedica-se a avaliar e acompanhar a implementação de políticas públicas que afetam a região do semiárido brasileiro, inclusive no que toca a conflitos ambientais, buscando ser um ator relevante neste cenário.
H	Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura	2005	U	Tm	Grupo de pesquisa que acompanha, analisa e debate um conjunto de políticas públicas e programas governamentais direcionados ao meio rural brasileiro. Um de seus eixos temáticos é “desenvolvimento territorial e sustentabilidade”.
I	Observatório de Resíduos Recicláveis	2004	U	Tm	Ambiente georreferenciado para compartilhamento de dados, informações e conhecimento para a gestão de resíduos sólidos em organizações governamentais, não governamentais, acadêmicas, setor produtivo e pessoas interessadas.
J	Observatório de Unidades de Conservação	2011	TS	Tm	Iniciativa do WWF-Brasil e instituições parceiras para geração e sistematização de dados sobre as unidades de conservação brasileiras, com divulgação de documentos, publicações, fotos, relatórios, análises, mapas e gráficos.
K	Observatório do Carvão	2009	U	Tm Tr	Banco de dados virtual, multidisciplinar, vinculado a um programa de pesquisa universitário, que objetiva coletar, organizar, pesquisar e disponibilizar informações referentes à atividade carbonífera no Estado de Santa Catarina.
L	Observatório do Clima	2002	CT	Tm	Rede de entidades da sociedade civil voltada à discussão sobre as mudanças climáticas no contexto brasileiro. Mobiliza especialistas e atores sociais no sentido da criação de políticas públicas de mitigação à mudança do clima.
M	Observatório do Litoral Catarinense	2008	M	Tm Tr	Coordena uma rede de apoio técnico-científico ao Ministério Público Federal e Estadual para gestão democrático-participativa de conflitos relacionados aos recursos ambientais da zona costeira do Estado de Santa Catarina.
N	Observatório do Pré-Sal e Indústria Extrativa Mineral	2010	CT	Tm	Espaço que visa produzir e divulgar informações sobre a indústria extrativa mineral brasileira, contribuir no monitoramento e controle social dos empreendimentos do setor, e discutir os efeitos destes sobre o meio ambiente.
O	Observatório do Recife	2009	TS	Tr	Movimento da sociedade civil que visa mobilizar atores sociais para selecionar e monitorar um conjunto de indicadores e metas que se constituam em uma agenda de desenvolvimento sustentável para a Cidade de Recife (Estado de Pernambuco).
P	Observatório do REDD	2010	Pv	Tm	Ferramenta de participação, monitoramento e controle social do processo de implementação de políticas públicas relacionadas ao mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) no Brasil.
Q	Observatório Eco	2009	Pv	Tm	Portal dedicado a promover o debate jurídico sobre meio ambiente e sustentabilidade. Espaço destinado a profissionais que atuam na área do Direito Ambiental, servindo como plataforma de informação, discussão e reflexão.

R	Observatório Epidemiologia e Saúde Ambiental	2012	Pv	Tm	Organismo cuja finalidade é conectar pessoas com interesse nas áreas da saúde, meio ambiente e políticas sociais em geral, provendo ao público ferramentas eficientes para observação.
S	Observatório Nacional de Clima e Saúde	2011	SP	Tm	Vinculado à Fundação Osvaldo Cruz, reúne dados, informações, estudos e resultados nas áreas ambiental, climática, epidemiológica, socioeconômica e de saúde pública, com vistas a promover a análise da relação entre clima e saúde.
T	Observatório Parlamentar Socioambiental	2010	TS	Tm	Iniciativa da sociedade civil organizada, visa informar o cidadão sobre discussões e projetos apresentados no Congresso Nacional envolvendo a temática ambiental. Também procura fornecer dados científicos para subsidiar as futuras leis.
U	Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade	2004	Pv	Tm Tr	Entidade que objetiva a organização e o monitoramento de sistemas de indicadores de sustentabilidade de âmbito regional, bem como a produção de estudos e análises para apoio à tomada de decisão e à gestão de projetos de desenvolvimento.
V	Observatório Social de São Luís	2008	M	Tr	Movimento de articulação que, a partir do monitoramento de indicadores de sustentabilidade e qualidade de vida, busca promover a democracia participativa e o diálogo para o desenvolvimento sustentável da Cidade de São Luís, Maranhão.
W	Observatório Sócio-Ambiental de Barragens	2005	U	Tm	Sistema de informações que incorpora dados sobre as especificações técnicas, articulações corporativas, impactos ambientais, pendências sociais, conflitos e rearranjos espaciais engendrados pela construção de barragens no Brasil.
X	Observatórios para o Turismo Sustentável	2008	M	Tm	Ligados à Universidade de Brasília, mais do que um banco de dados e informações, constituem uma ferramenta de gestão participativa no planejamento, monitoramento e desenvolvimento do turismo, com foco na sustentabilidade.

Fonte: Sítios *Web* e questionários aplicados aos observatórios

Id: letra de identificação; AC: ano de criação; VA: vinculação administrativa (tipologia do/s organismo/s mantenedor/es);

F: classificação quanto ao foco de atuação

CP: conjunto de organizações da iniciativa privada; CT: conjunto de organizações do terceiro setor; I: independente (sem

vínculo com qualquer tipo de organização); M: misto (associação de entidades públicas e/ou privadas e/ou terceiro setor);

Pv: organização/fundação privada; SP: setor público (governamental); TS: organização do terceiro setor; U: universidade.

Tm: observatório temático; Tr: observatório territorial

Como podemos observar, tratam-se de iniciativas recentes (a mais antiga foi criada em 2002 e 75% delas entre 2008 e 2012) e com vinculação institucional bastante variada: 25% estão vinculados a universidades, 25% a entidades do terceiro setor, 25% a organizações/fundações privadas, 12,5% a mais de um setor, 8,3% ao setor público e 4,2% são independentes, quando não possuem, neste caso, vínculos com nenhuma instituição.

A partir da análise da autodescrição dos observatórios, os autores identificaram uma ampla variedade de perfis, que abrangem as sete categorias elaboradas por Rebouças e Cunha (2010), com a seguinte distribuição: Centro de aglutinação e difusão de informações (100%); Fiscal (87,3%); Fórum de discussão (83,3%); *Think thank* (62,5%), Laboratório (50%), Espaço de capacitação e educação (41,7%); Projeto dentro de movimentos sociais (12,5%). Apesar de nenhum Observatório apresentar todos os perfis, foi constatada uma média de cinco perfis por iniciativa, o que demonstra a multifuncionalidade dos mesmos (SILVA et al., 2013).

A temática é bastante ampla, incluindo temas como: clima, resíduos, agricultura, unidades de conservação, saúde ambiental, barragens, pré-sal, indústria extrativa mineral e turismo sustentável. Parte das iniciativas dedica-se a um recorte territorial específico, como cidade (Ex. Observatório do Recife), região (Ex. Observatório do Litoral Catarinense) estado (Ex. Observatório Catarinense do Ambiente), país (Ex. Observatório do Clima) ou área de impacto de um empreendimento (Ex. Observatório de Belo Monte).

Assim, da mesma forma como nos Observatórios de forma geral, os Observatórios de Meio Ambiente e Sustentabilidade são marcados pela diversidade temática, institucional e territorial, implementando estratégias que vão da sistematização e difusão de informações à elaboração de propostas de políticas públicas.

Como apresentado, o foco da presente pesquisa são três Observatórios que abordam temas relacionados ao meio ambiente e à sustentabilidade, mantidos por organizações da sociedade civil e com abrangência nacional. Dado que os mesmos são mantidos quase que exclusivamente por organizações não governamentais ambientalistas, faz-se necessário uma breve discussão sobre a problemática ambiental e sobre esse campo de organizações, o que apresentamos no próximo capítulo.

## 4 Meio Ambiente, Sustentabilidade e as ONGs ambientalistas

Nas últimas décadas a temática ambiental passou a ser uma preocupação mundial do poder público, da iniciativa privada, da comunidade científica e de vários segmentos da sociedade em geral. Os impactos das atividades humanas no meio ambiente possuem consequências cada vez mais complexas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos (JACOBI, 2003).

O quadro de degradação ambiental tornou-se evidente nos anos 60, marcando os limites ecológicos e sociais da racionalidade econômica dominante. É nesta década que emerge o movimento ecológico (depois chamado de ambientalista) e o debate político e teórico sobre a questão ambiental. Nas décadas seguintes ocorre a expansão do debate sobre as questões ambientais, tendo como principais marcos a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, que inseriu a questão ambiental na agenda internacional, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ou simplesmente Eco92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, na qual consolida-se a temática ambiental na agenda política internacional e a noção de desenvolvimento sustentável.

Como um dos principais promotores dos avanços da agenda ambiental está o chamado movimento ambientalista, noção que engloba um sem número de recortes analíticos e classificatórios possíveis, que passam desde as diferentes propostas vocalizadas até o grau de institucionalização das organizações e movimentos. Segundo Acseirad (2010):

A noção de “movimento ambientalista” tem sido evocada, no Brasil, para designar um espaço social de circulação de discursos e práticas associados à “proteção ambiental”, configurando uma nebulosa associativa formada por um conjunto diversificado de organizações com diferentes graus de estruturação formal, desde ONGs e representações de entidades ambientalistas internacionais a seções “ambientais” de organizações não especificamente “ambientais” e grupos de base com existência associada a conjunturas específicas.

O chamado movimento ambientalista brasileiro configurou-se inicialmente, em torno de associações sem estruturação jurídica, voltadas a denúncias de impactos

ambientais locais promovidos por empreendimentos industriais ou agroindustriais específicos (ACSELRAD, 2010).

De acordo com o mesmo autor, os anos 90 marcaram uma importante diferenciação interna no movimento ambientalista, com a institucionalização de diferentes organizações, que passaram a contar com corpo técnico e administrativo profissionalizado e capacidade de captação de recursos provenientes de fontes nacionais e internacionais (ACSELRAD, 2010). Nesse campo de experiências, podemos citar o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), fundado em 1995, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), também fundado em 1995 e a SOS Mata Atlântica, fundada em 1986.

Outra mudança importante foi a chegada ao país de organizações ambientalistas internacionais, que trouxeram temas vinculados ao debate internacional sobre biodiversidade e mudanças climáticas (ACSELRAD, 2010). Nesse campo de organizações, podemos citar o World Wide Fund for Nature (WWF), que teve sua seção brasileira fundada em 1996 (a rede WWF foi criada em 1961) e o Greenpeace, fundado no Brasil em 1992, mesmo ano da ECO 92.

Outra clivagem importante do “movimento ambientalista” está associada ao projeto de “sustentabilidade” vocalizado pelas diferentes organizações e correntes. É possível dividir tais projetos, de forma geral, em dois grandes grupos.

O primeiro, chamado de “modernização ecológica” (ACSELRAD, 2010) ou de neoliberalismo ambiental (LEFF, 2001), compreende a superação da crise ambiental por meio de inovações tecnológicas, incorporação de normas ambientais às atividades econômicas e de mecanismos de mercado, como a precificação de bens e serviços da natureza. Há uma crença na colaboração e no consenso político como estratégias de resolução dos conflitos ambientais (ACSELRAD, 2010).

O outro polo concebe uma crítica mais profunda ao modelo de desenvolvimento hegemônico, explicitando a necessidade de uma democratização dos benefícios e dos impactos ambientais e aliando a luta por conservação ambiental à justiça social (ACSERALD, 2010). Nessa perspectiva, não se trata de um problema limitado de promoção de adequações ecológicas a determinados processos sociais e/ou produtivos, mas da realização de profundas mudanças nas relações entre sociedade e natureza, redefinindo o próprio processo civilizatório. Esta nova racionalidade ambiental demanda a formação de um novo saber e

transformações dos processos econômicos, políticos, tecnológicos, produtivos e educativos, que proporcionem a transição para um desenvolvimento sustentável, equitativo e democrático (LEFF, 2001).

Não é o objetivo aprofundar essa questão, que foi apresentada de forma simplificada em torno de dois grandes polos, mas somente destacar a existência de diferentes concepções e que as mesmas geram horizontes, discursos e práticas distintos naqueles que as sustentam.

Aliada a essas questões está a necessidade de aumentar a participação da sociedade nas decisões, a transparência pública e o acesso à informação nas questões ambientais.

O reconhecimento da importância de uma governança ambiental democrática não é novo. O documento final da ECO 92, em seu Princípio 10, já afirmava que:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas [...]

No universo acadêmico a interrelação entre democracia e sustentabilidade é sustentada por diversos autores. Sachs (2002) e Guimarães (2001) apontam a democratização dos processos decisórios, incluindo os relativos à gestão dos recursos naturais, como meio e fim do desenvolvimento sustentável. Para Jacobi (2003), a ideia de sustentabilidade implica em não ignorarmos as relações de poder existentes na sociedade e em promovermos a co-responsabilização e o estímulo a participação mais ativa da sociedade na definição de seu destino. Para o autor, a questão:

[...] propõe a participação democrática da sociedade na gestão de seus recursos atuais e potenciais, assim como no processo de tomada de decisões para a escolha de novos estilos de vida e a construção de futuros possíveis, sob a ótica da sustentabilidade ecológica e equidade social (JACOBI, 2003, p. 200).

É fato que o “movimento ambientalista” brasileiro, junto a outros setores sociais e estatais, tem promovido avanços no quadro legal e institucional voltado ao enfrentamento dos desafios ambientais. A exigência cada vez maior por soluções aos diversos e complexos desafios ambientais tem condicionado os governos a incorporar, de forma mais sistemática e estruturada, a dimensão ambiental em suas ações e políticas.

Leis como as que instituem a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), dentre outras, aumentaram os deveres, os instrumentos e a abrangência da gestão ambiental no país.

A existência de conselhos de meio ambiente, a aprovação da lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) e a criação de promotorias de meio ambiente são exemplos de avanços legais, políticos e institucionais que buscam a efetivação de uma governança ambiental mais democrática em nosso país.

Porém, tais avanços não ocorrem sem tensionamentos ou possibilidades de recuos, haja visto as recentes mudanças no Código Florestal, após intensa polarização entre ambientalistas e setores do agronegócio, a tentativa de transferir do Presidente para o Congresso a prerrogativa de criação de Unidades de Conservação e de diminuir o tamanho de algumas dessas áreas protegidas.

Nessa mesma direção, ainda são frequentes a decisão sobre obras, projetos e políticas sem a efetiva transparência e participação da sociedade. Tais lacunas resultam em processos de tomada de decisão que causam conflitos e injustiças ambientais, afetando, especialmente, os grupos mais vulneráveis. A aprovação da hidrelétrica de Belo Monte é um dos exemplos mais destacados nos últimos anos. A participação na definição do projeto e as audiências públicas foram intensamente criticadas, especialmente por causa das restrições à participação das populações indígenas afetadas pela obra.

Além disso, se por um lado, o avanço institucional e legal, já promoveu ganhos na conservação ambiental em determinadas áreas, como por exemplo a queda de 79% na taxa de desmatamento da Amazônia entre 2004 e 2013, por outro, algumas questões seguem a passos lentos, como a grande quantidade de municípios que enviam seus resíduos para lixões e que não possuem programas minimamente consistentes de coleta seletiva.

Dessa forma, o “movimento ambientalista” em sua relação com o Estado e a implementação de políticas públicas possui, no mínimo, quatro grandes objetivos: 1) contribuir e pressionar para que os avanços institucionais e legais sejam convertidos

em políticas efetivas que impliquem no aumento da qualidade ambiental; 2) Evitar recuos que diminuam a capacidade legal, institucional e política dos governos na implementação de ações de gestão ambiental; 3) Contribuir para a criação de novas políticas e para o aprimoramento do arcabouço legal e institucional nos temas em que ainda existam lacunas; 4) Aumentar a participação da sociedade nas decisões, a transparência pública e o acesso à informação nas questões ambientais.

Assim, uma das vertentes de análise dos Observatórios de Meio Ambiente e Sustentabilidade focos da presente pesquisa, será como eles relacionam-se com esse conjunto de questões, especialmente sobre em que medida e como buscam influenciar a ação do Estado e as políticas públicas e aprofundar a participação social e a transparência pública nas questões ambientais.

## 5. Descrição dos Observatórios Analisados

### 5.1. Observatório de Unidades de Conservação

#### Histórico e contexto de criação

O Observatório de Unidades de Conservação foi criado em 2012, pela World Wide Fund for Nature do Brasil (WWF-Brasil). De acordo com a entrevistada, que exerce a função de coordenadora da iniciativa, a proposta surgiu em 2008, inicialmente para ser uma ferramenta interna da instituição, que já possuía um conjunto de dados e informações sobre Unidades de Conservação, mas que não estava organizado em um único local. Ainda segundo a entrevistada, a ideia evoluiu para a construção de uma plataforma pública, pois constatou-se a demanda de outras pessoas e organizações, dada a inexistência, no momento de criação do Observatório, de um instrumento que consolidasse as informações sobre o tema:

Estava tudo meio espalhado em um monte de planilha de *Excel*. Informações federais separadas das informações estaduais. Então a gente precisava inicialmente era só ter um sistema para compilar informações básicas. E aí a partir daí essa ideia foi crescendo, e a gente viu que essa não era uma demanda só nossa [...] (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação<sup>2</sup>).

O WWF sempre foi uma fonte de informações sobre áreas protegidas. E aí, tanto essas demandas que viam de parceiros, da imprensa, dos usuários e dos nossos doadores, e dos nossos usuários internos até, é que definiu esses objetivos. (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação).

Além de dados diversos, a intenção foi contar com um instrumento para disponibilização dos resultados de pesquisas sobre a efetividade da gestão de UCs, denominada método RAPPAM<sup>3</sup>. Tais pesquisas são realizadas pela própria WWF, em parceria com órgãos federais e estaduais.

A criação do Observatório fez parte das ações do WWF-Brasil junto ao Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, programa coordenado pelo

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada em São Paulo-SP, no dia 18 de agosto de 2014

<sup>3</sup> O método RAPPAM - *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*, foi desenvolvido pelo WWF entre os anos de 1999 e 2002, sendo uma metodologia de avaliação da efetividade de gestão de áreas protegidas.

Ministério do Meio Ambiente, voltado à expansão e à consolidação das unidades de conservação na Amazônia. Segundo a entrevistada:

[...] a gente tinha um projeto financiado pela Fundação Moore muito voltado ao Arpa, que eram várias unidades de conservação. Então a gente associou a criação do observatório à implementação do programa Arpa, da consolidação dessas áreas, ter mais informações sobre essas áreas. Acho que essa é a ligação principal. Mas, hoje o observatório cobre todas as unidades de conservação estaduais e federais. (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação).

Para a formatação da iniciativa foram analisadas plataformas nacionais e internacionais que mantêm informações sobre o tema, mas não foram analisados outros Observatórios. Já o próprio uso do termo Observatório na denominação da iniciativa foi escolhido, de acordo com a entrevistada “[...] porque tinha esse olhar de monitoramento principalmente da efetividade e de disponibilização de dados” (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação).

### **Vinculação Institucional e Governança**

O WWF - Brasil, entidade responsável pelo Observatório de UCs é uma organização não governamental, criada em 1996 que atua com diferentes questões socioambientais, como mudanças climáticas, água, energia, unidades de conservação e agricultura.

Trata-se de uma das maiores organizações brasileiras do gênero, com orçamento de R\$39,4 milhões em 2013, uma equipe por 161 pessoas e escritórios em Brasília-DF, São Paulo-SP, Campo Grande-MT, Manaus-AM e Rio Branco-AC (WWF, 2013; WWF 2012). A WWF-Brasil é parte da Rede WWF, criada em 1961, que possui sede na Suíça e escritórios em 76 países (WWF, 2014).

Como trata-se de um projeto mantido pela WWF, o processo de tomada de decisões estratégicas sobre o Observatório é, segundo a entrevistada, interno à instituição. Existe a intenção de ampliar as parcerias e a própria governança da iniciativa, incorporando outras organizações no processo de tomada de decisões e no esforço de coletar, consolidar e disponibilizar informações na plataforma do Observatório. Sobre isso, a entrevistada declarou:

Ele é um processo interno hoje do WWF. A gente tinha muita vontade de aumentar essas parceiras e aí fazer uma coisa mais ampla. A gente está construindo isso. Mas, hoje ele é muito centrado no WWF. (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação).

Para a execução de suas atividades, o Observatório conta com a coordenadora e um profissional de comunicação, ambos com dedicação em tempo parcial, e com a contratação eventual de consultores e de estagiários.

Não há um endereço específico do Observatório, mas a equipe fica locada nos escritórios da WWF em São Paulo e em Brasília. Também não há configuração jurídica própria, dado o caráter de projeto da iniciativa, que é financiada pela fundação americana *Gordon and Betty Moore Foundation* e por unidades do WWF de países europeus.

O Observatório conta com as parcerias do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal responsável pela gestão de unidades de conservação federais. De acordo com a entrevistada tal parceria facilita o fluxo de informações entre a iniciativa, os órgãos e os servidores responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação.

Além disso, segundo a entrevistada, existe relação com os órgãos estaduais responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação. Tal relação ocorre no processo de aplicação do RAPPAM, no qual já é estabelecido um compromisso de transparência na disponibilização de dados pelo Observatório, e na troca de informações e documentos sobre as Unidades de Conservação estaduais.

A relação com cidadãos de forma geral ocorre, segundo a entrevistada, por meio de esclarecimento de dúvidas sobre alguma questão específica, mas não na governança da iniciativa.

Não foi apontada a existência de relação entre a iniciativa e outros Observatórios brasileiros. Porém, segundo a entrevistada, existe a troca de experiências entre os técnicos do WWF que atuam em outros Observatórios dos quais a instituição faz parte, como o Observatório do Clima e do Código Florestal, e a intenção de realizar atividades integradas a esse último em relação ao passivo de implementação do Código Florestal dentro das Unidades de Conservação.

## Objetivos, estratégias e atividades desenvolvidas

O Observatório de Unidades de Conservação é uma iniciativa voltada para a compilação e a consolidação de dados, informações e documentos e a elaboração de notícias relacionadas às Unidades de Conservação brasileiras.

A iniciativa é apresentada em seu site da seguinte forma:

O Observatório de Unidades de Conservação é uma iniciativa do WWF-Brasil e instituições parceiras para permitir a geração e sistematização de dados atualizados sobre as unidades de conservação brasileiras, com a possibilidade de divulgação de documentos, publicações e fotos dessas áreas, além da geração de relatórios, análises, mapas e gráficos. (Observatório de Unidades de Conservação, 2014).

A temática abordada pelo Observatório está fortemente vinculada ao próprio objetivo e atuação do WWF-Brasil. Em 2013, por exemplo, segundo o seu relatório anual, a organização atuou em diferentes frentes voltadas a criação, a ampliação e a consolidação de Unidades de Conservação, tais como: o apoio a elaboração e a revisão de planos de manejo, apoio ao Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), mobilização social, capacitação de gestores e apoio aos conselhos das unidades. Ainda, segundo o documento, as ações são realizadas na Amazônia, no Cerrado e na Mata Atlântica (WWF, 2013). Nessa direção, de acordo com a coordenadora do Observatório:

A missão do WWF é basicamente promover o bem estar e o desenvolvimento sustentável. Entre as nossas diferentes estratégias, áreas protegidas sempre foi uma estratégia muito forte dentro do WWF e continua. Então, eu acho que o observatório vem ao encontro das nossas estratégias tanto de monitorar a situação, o status, das áreas protegidas, influenciar políticas públicas e buscar maior engajamento e mobilização da sociedade em relação a esse tema. (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação).

O Observatório possui o *site* (<http://observatorio.wwf.org.br>) como veículo de disponibilização e divulgação de suas informações.

A seção do *site* chamada “Unidades de Conservação” contém um banco de dados e informações sobre 990 Unidades de Conservação, localizadas em todos os biomas e estados brasileiros. É possível pesquisar uma Unidade de Conservação específica por meio de diferentes “filtros” como: nome, categoria de manejo, bioma predominante, Estado e esfera de gestão.

Ao selecionar uma Unidade de Conservação específica obtém-se acesso a um conjunto de informações sobre a mesma. A quantidade de categorias é variável, aparentemente em função da existência e localização pelo Observatório de informações sobre cada unidade.

Podem ser encontradas as seguintes informações: nome, categoria no SNUC, órgão responsável pela gestão, objetivo, área, ano de criação, contatos, quantidade de focos de queimadas, lista de espécies, decreto de criação, link para o plano de manejo, existência e tipo de conselho, informações sobre visitação e pontos turísticos, links para artigos científicos com pesquisas realizadas na UC e mapa com os limites da unidade.

Além disso, nos casos das unidades de conservação que foram avaliadas pelo método RAPPAM, o resultado da avaliação também está disponível e é dividido nas seguintes categorias: Pressões e Ameaças. Importância Biológica, Importância Socioeconômica, Vulnerabilidade, Objetivo, Amparo Legal, Desenho, Recursos Humanos, Comunicação e Informação, Infraestrutura, Recursos Financeiros, Planejamento da Gestão, Processo de Decisão, Pesquisa e Avaliação e Resultados.

Parte da informação disponibilizada é produzida pelo próprio WWF, especialmente aquela relativa ao RAPPAM, outra parte é proveniente do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, mantido pelo ICMBio, e uma última é compilada de artigos científicos, instituições de pesquisa como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE e órgãos responsáveis pela gestão de unidades de conservação.

Outra seção do site do Observatório, denominada “Biblioteca” contém 573 documentos relacionados as Unidades de Conservação. São relatórios de pesquisas, teses, dissertações, artigos científicos, relatórios técnicos de órgãos públicos e organizações não governamentais, dentre outros tipos de documentos.

A seção denominada “Blog” contém notícias sobre o tema, produzidas pelo próprio Observatório e pela WWF-Brasil, ou reproduzidas de outras fontes. As notícias abordam eventos, políticas públicas, ameaças, além de promover aspectos positivos de Unidades de Conservação específicas, como potencial turístico e biodiversidade. De acordo com a entrevistada, o Blog é uma estratégia para difundir informações sobre o tema para um público mais amplo:

[...] é uma forma de falar com o público mais geral, que não é o público tão técnico, que é o público que vai buscar dados de gestão e biodiversidade que é um público acadêmico e técnico. O blog ele tem um objetivo ser mais leve, mais light, divulgar a importância das áreas, divulgar eventos sobre o tema e trazer as pessoas para esse mundo. (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação)

O site também apresenta links para as redes sociais *Facebook*, *Twitter*, *Youtube* e *Flickr*. Tratam-se de perfis da WWF-Brasil e não perfis específicos do Observatório

Segundo a entrevistada, o Observatório está criando uma ferramenta para monitorar projetos de lei voltados a redução da área ou mesmo à extinção de Unidades de Conservação.

Dentre as conquistas do Observatório apontadas pela entrevistada, estão o fato do Observatório ser uma referência e o principal site com base de dados sobre Unidades de Conservação no Brasil, a quantidade de acessos ao Blog (1200 acessos mensais) e a promoção da transparência dos resultados do RAPPAM:

[...] quando a gente começou a aplicar as avaliações de efetividade de gestão, as pessoas, os governos, tinham muito medo dos resultados. Então eles não queriam publicar, não queriam nada. E eu acho que hoje a gente já superou isso [...] (Coordenadora do Observatório de Unidades de Conservação).

Sobre os impactos nas políticas públicas, a entrevistada aponta o uso dos dados do RAPPAM, pelos órgãos ambientais, para o direcionamento de recursos, o planejamento estratégico e a gestão de pessoal e um maior engajamento da sociedade no tema de Unidades de Conservação.

As dificuldades apontadas para o funcionamento do Observatório são a manutenção e o financiamento a longo prazos e uso de uma linguagem acessível a um público ampliado.

## 5.2. Observatório do Código Florestal

### Histórico e contexto de criação

Criado em maio de 2013, por sete instituições da sociedade civil, o Observatório surgiu um ano após a sanção do novo Código Florestal, Lei 12.651/2012, que foi aprovada após um intenso e polarizado debate.

O Código é a Lei Federal que determina a cobertura florestal que deve ser mantida ou recuperada em diferentes áreas, como margens de rios, topos de morros, várzeas, etc, além do percentual mínimo de área florestal que deve ser mantida nas propriedades rurais.

Apesar de debates e de tentativas anteriores de promover alterações na Lei para diminuir suas exigências de conservação, é a partir de 2008 que o debate intensifica-se, motivado especialmente pelas organizações de produtores rurais e seus representantes no Congresso Nacional.

O embate sobre a alteração envolveu diferentes setores do Estado e da sociedade, como cientistas, ministério público, meios de comunicação, ministério do meio ambiente, ministério da agricultura, pecuária e abastecimento, parlamentares, dentre outros, com destaque para a polarização que ocorreu entre organizações ambientalistas e representantes do agronegócio.

De acordo com o entrevistado as organizações que fundaram o Observatório participaram do processo de discussão e tramitação do novo Código Florestal:

[...] as organizações que, digamos, estiveram no princípio da idealização do observatório, eram organizações que tinham participado, em maior ou menor intensidade, mas todas com uma intensidade razoável do processo legislativo que culminou na nova lei florestal. (Membro do Observatório do Código Florestal<sup>4</sup>).

A criação do Observatório do Código Florestal é apresentada como fruto desse processo e da percepção, por parte das organizações participantes, de que apesar da nova lei representar um retrocesso, são necessárias ações de monitoramento e de incidência política para garantir a implementação de seus aspectos positivos e diminuir o impacto de seus aspectos negativos. Essa motivação

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada por meio da internet, no dia 31 de julho de 2014.

do Observatório é explicitada tanto pela autodescrição da iniciativa em seu site, quanto pelo entrevistado:

Criado em maio de 2013 por sete instituições da sociedade civil [...] o Observatório tem como objetivos monitorar a implementação da nova Lei Florestal (Lei Federal 12.651/12) em todo o país. E sobretudo acompanhar o desempenho dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e de seu principal instrumento, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com a intenção de mitigar os aspectos negativos do novo Código e evitar novos retrocesso (Observatório do Código Florestal, 2014).

Essa lei tem um monte de problemas, alguns achavam mais problemas outros menos problemas, mas, enfim, concordamos que era uma lei que foi uma derrota para o movimento ambientalista [...]. Não gostamos dela, mas é a lei que está aí. Só que temos que saber o que vai acontecer, até para poder daqui algum tempo propor modificações na lei, uma nova lei, superar essa lei. A gente tem que ter dados pra mostrar o que ela tá fazendo [...] (Membro do Observatório do Código Florestal).

Para o entrevistado, o uso do termo “Observatório” para denominar a iniciativa deriva do próprio objetivo de monitoramento da Lei:

Porque a ideia central dele, o que une todos de uma forma, é saber o que está acontecendo na implementação da lei, por isso o observatório. Entender como está sendo implementada a lei, esse é o objetivo central que une todos. (Membro do Observatório do Código Florestal).

## **Vinculação Institucional e Governança**

O Observatório do Código Florestal é uma iniciativa de sete instituições da sociedade civil – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), WWF-Brasil, SOS Mata Atlântica, Instituto Centro de Vida (ICV), The Nature Conservancy (TNC), Conservação Internacional (CI) e Instituto Sociambiental (ISA).

São organizações não governamentais, que atuam no campo ambiental, sendo quatro delas organizações brasileiras (ICV, IPAM, SOS Mata Atlântica e ISA) e as outras três internacionais, com sede no Brasil (TNC, CI e WWF). Tratam-se de grandes organizações, com equipe permanente e orçamento anual de mais de cinco milhão de reais.

O Site do Observatório apresenta tais instituições como “membros fundadores” que formam um “comitê coordenador”, que por meio de reuniões periódicas irão “trocar impressões sobre o processo de implantação da lei florestal,

discutir os dados que forem sendo levantados e organizar encontros mais amplos para discutir assuntos que julguem estratégicos”.

Existe também um grupo denominado “membros colaboradores” que segundo o site é formado por “pessoas físicas ou jurídicas que contribuem com informações ou reflexões eventuais, mas que ajudam a formar um juízo sobre a implementação da lei.” Tal grupo é composto por outras sete organizações não governamentais que atuam com questões ambientais: Amigos da Terra, Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (Apremavi), Bolsa Verde do Rio de Janeiro, Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Iniciativa Verde e Instituto o Direito por um Planeta Verde (IDPV).

O Observatório configura-se então, como uma iniciativa de uma rede formada exclusivamente por organizações não governamentais ambientalistas. Apesar disso, de acordo com o entrevistado, existe a intenção de incorporar organizações com outros perfis e campos de atuação:

[...] a ideia é ampliar e trazer, digamos, diferentes de nós pra dentro do Observatório. Eventualmente associações de produtores, sindicatos rurais. De repente a rede do ministério público. Todo mundo que de alguma forma está interagindo com a implementação do código e tem algo a dizer, mesmo que não compartilhe, muitas vezes, com muitos dos nossos objetivos e premissas do ISA, por exemplo. Então, sei lá, o sindicato rural não compartilha com um monte de coisas da gente, mas compartilha com o objetivo de saber o que está acontecendo com a lei. [...] não conseguimos chegar nesse estágio, mas a ideia é que nós possamos algum momento chegar nesse estágio e que ele possa participar das conversas. (Membro do Observatório do Código Florestal).

O site não apresenta como ocorre o processo de entrada de novos integrantes. Porém, segundo o entrevistado, a entidade interessada deve ser indicada por um membro já participante da iniciativa e um dos critérios para a entrada, é que colabore concretamente com informações, monitoramento e reflexões sobre a implementação do novo Código Florestal. Caso haja consenso da entrada dessa entidade, ela é admitida como um novo integrante.

O site também não detalha o processo de tomada de decisão, que segundo o entrevistado, ocorre por consenso entre as entidades participantes.

As atividades são desenvolvidas pelas instituições que fazem parte da iniciativa. De acordo com o entrevistado, a proposta é gerar sinergia entre as

entidades, mas não necessariamente realizar todas as atividades em nome do Observatório.

Nessa direção, tanto na autodescrição do Observatório quanto o entrevistado, expressam que a iniciativa não deva assumir posições políticas. Apesar disso, algumas notícias no site apontam para posicionamentos, como as intituladas “Para Observatório, implementação do Código Florestal ainda está engatinhando” e “Observatório defende transparência, mais preparo nos estados e aponta problemas jurídicos”, ambas publicadas no dia 25 de maio de 2014.

O Entrevistado explicou da seguinte forma a decisão dos membros do Observatório em não assumir posições em relação a determinados temas e o fato de isso estar ocorrendo, como nos exemplos citados:

[...] o observatório não tem que a priori ter uma posição. Esse é o combinado. Diferentemente de outros coletivos em que sempre tem que ter uma posição do coletivo. A nossa avaliação é que a partir da experiência de muitos de nós em muitos outros coletivos, que quando você tem que ter...você tem um coletivo cuja riqueza é a diversidade, mas você tem que transformar essa diversidade numa unidade de um posicionamento x, em regra você empobrece aquele coletivo. Você vai trabalhar só no mínimo denominador comum e que ninguém está muito satisfeito, enfim. Tem muitas histórias pra contar como isso gera desgastes e não avanços. [...]. Porque nós ainda somos diversos dentro de um certo limite. Nós somos organizações ambientalistas, no conjunto a gente concorda com quase tudo. Nossa diversidade é nas duas casas depois da vírgula. Já quando vier um sindicato rural, por exemplo, talvez já na casa da dezena, então, possivelmente manchetes como essas não acontecerão mais. (Membro do Observatório do Código Florestal).

Para realizar as atividades de comunicação e de articulação do Observatório, existem dois profissionais dedicados em tempo parcial: um para a área de comunicação, responsável por atualizar o site, elaborar reportagens e contato com a imprensa, e outro que atua como facilitador da iniciativa, sendo responsável pela promoção de reuniões e articulação das entidades participantes, sem contudo atuar como coordenador ou porta-voz do Observatório:

Esse animador é uma figura muito mais interna, é alguém que vai chamar as reuniões [...] O ideal é que tenha o feeling de saber sobre que assunto tá pegando. Então, conversando com os membros: pô, vamos fazer uma conversa sobre esse assunto, pauta, chama, viabiliza. Faz as conexões entre os membros do observatório, enfim. Tem uma série de atividades, mas que são todas mais internas, digamos. Ela não seria uma pessoa que, de novo, falaria em nome ou tem esse status de coordenador. (Membro do Observatório do Código Florestal).

O Observatório está organizado por um acordo informal entre as entidades que o mantém, carecendo de um instrumento de formalização e não possui uma sede própria. É financiado pela *Climate and Land Use Alliance (CLUA)*, iniciativa de apoio a projetos formada por quatro fundações: *ClimateWorks Foundation, David and Lucile Packard Foundation, Ford Foundation* e *Gordon and Betty Moore Foundation*.

### **Objetivos, estratégias e atividades desenvolvidas**

A autodescrição do Observatório apresenta a iniciativa com os objetivos de monitorar, gerar e divulgar dados, avaliar e promover debates sobre a implementação do novo Código Florestal. O monitoramento, visando a correta implementação dos instrumentos previstos na Lei, especialmente o Cadastro Ambiental Rural, é apresentado como objetivo geral da iniciativa da seguinte forma:

[...] monitorar a implementação da nova lei florestal (Lei Federal 12651/12) em todo o país, sobretudo o desempenho dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e de seu principal instrumento, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), de forma a gerar dados e massa crítica que colaborem com a potencialização dos aspectos positivos da nova lei e a mitigação de seus aspectos negativos (Observatório do Código Florestal, 2014).

Como apontado pelo entrevistado e na autodescrição que consta no site, o monitoramento da implementação tem como objetivo mitigar os aspectos negativos do novo Código e evitar novos retrocessos.

A autodescrição do site também apresenta as seguintes atividades a serem desenvolvidas:

- a) avaliar permanentemente as ações do Governo Federal na regulamentação da nova lei, na coordenação do sistema nacional de CAR [cadastro ambiental rural] e no suporte à adequada implementação da nova lei, sobretudo dos PRAs [programas de regularização ambiental];
- b) avaliar continuamente, com base em dados coletados periodicamente, o desempenho dos governos estaduais na implementação da nova lei florestal, com base em indicadores pré-estabelecidos;
- c) promover discussões sobre os dados e avaliações com diversos setores da sociedade e do Estado (governos estaduais e federal);
- d) divulgar os dados e avaliações à sociedade em geral, e a qualquer interessado, subsidiando o trabalho das organizações integrantes. (Observatório do Código Florestal, 2014)

Apesar da previsão de geração de dados e indicadores, não existe um banco de informações, nem um maior detalhamento sobre como isso deve ocorrer. De acordo com o entrevistado isso é realizado pelas próprias entidades, podendo ocorrer a partir de articulações e alinhamentos de pautas realizados nos encontros do Observatório ou individualmente.

Nessa direção, o site da iniciativa divulga análises, pesquisas e relatórios técnicos de diversas organizações, como o “Boletim Amazônia em Pauta: Cadastro Ambiental Rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal”, publicado pelo IPAM, em maio de 2014, com dados e análises sobre a implementação do CAR nos Estados do Pará e do Mato Grosso e o boletim “Novo Código Florestal: Para quando?”, publicado pelo ICV em outubro de 2013, com dados e análises sobre a implementação do Código Florestal no Mato Grosso e a relação entre implementação do CAR e o desmatamento.

Uma das estratégias adotadas pelo Observatório do Código Florestal é a difusão de informações sobre o tema. De acordo com a autodescrição da iniciativa em seu site “[...] o website e as redes sociais do Observatório pretendem tornar-se um instrumento de concentração e disseminação de informações sobre a regularização ambiental de imóveis rurais no Brasil” (OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL, 2014).

Para isso, o site do Observatório contém diferentes seções com informações, notícias, análises, artigos, publicações, dentre outros materiais, relacionados ao tema do Código Florestal. Segue uma breve descrição de cada uma das seções:

- **Multimídia:** com fotos de eventos organizados pelo Observatório e vídeos sobre o lançamento da iniciativa e entrevistas sobre o tema.

- **Agenda:** informações sobre eventos, tais como cursos de capacitação, seminários, audiências públicas, fóruns de discussão, dentre outro. Além de eventos relacionados ao Código Florestal, existem outros temas, como mudanças climáticas e democracia ambiental.

- **Opinião:** Artigos de opinião assinados por membros de entidades do Observatório, bem como de outras instituições, como universidades, advogados, parlamentares, jornalistas, ONGs ambientalistas, pesquisadores, dentre outras. Parte dos artigos foi originalmente publicado em outros meios de comunicação.

- **Release:** releases de eventos do Observatório e das entidades que fazem parte da iniciativa.

- **Notícias:** produzidas pelo Observatório, reproduzidas das instituições que o compõe, de agências de notícias públicas (agência Senado, Câmara dos Deputados, Ministério do Meio Ambiente) ou de outros veículos de comunicação.

- **Publicações e Análises:** artigos de opinião, publicações e análises, em sua maior parte, dos membros do Observatório.

- **Judiciário:** notícias e análises sobre decisões e pareceres jurídicos relacionados ao Novo Código Florestal.

- **Legislação Florestal:** notícias sobre a regulamentação e a implementação do Código Florestal e divulgação de leis e decretos sobre o tema.

- **O Código Florestal:** análise do Novo Código Florestal e seus principais impactos.

Além do site, o Observatório mantém perfis nas redes sociais *Facebook*, *Twitter* e *Youtube*, por meio dos quais difunde informações sobre o tema.

Em relação à promoção de debates, foram realizados, segundo o entrevistado, dois seminários, nos quais foram convidados representantes de órgãos governamentais, universidades e organizações da sociedade civil para debater os desafios e o status de implementação do novo Código Florestal. O primeiro evento foi realizado para marcar o aniversário de um ano da aprovação da Lei e o segundo, em maio de 2014, para marcar o segundo aniversário. Ainda de acordo com o entrevistado, existe a previsão de novos eventos, incluindo a realização de reuniões com setores específicos, como sindicatos rurais e órgãos públicos.

O entrevistado apontou também como estratégia de atuação, a incidência nas políticas públicas relacionadas a implementação do Código Florestal. Para isso já foram enviadas, por exemplo, cartas com propostas sobre o tema para o Ministério do Meio Ambiente e para os candidatos a presidência nas eleições de 2014. Além disso, segundo o entrevistado, os membros do Observatório definiram em um planejamento estratégico as questões prioritárias que devem ser enfrentadas, que são três: transparência dos dados do cadastro ambiental rural; estruturação dos órgãos ambientais estaduais para análise, aprovação e fiscalização dos cadastros; criação de instrumentos de incentivo econômico para a conservação ambiental e para o cumprimento do Código Florestal.

Outro objetivo que emerge do modelo organizacional do Observatório e da entrevista é a promoção de articulação, trocas de experiências e sinergias entre as instituições participantes. De acordo com o entrevistado:

[...] o objetivo é congregar as organizações que trabalham de alguma forma - estão preocupadas com a implementação da lei florestal. Que, portanto querem colaborar trazendo informações, trazendo reflexões, compartilhando, portanto, essas informações e reflexões. Para aprimorar o seu próprio trabalho e pra pensar em algum... eventualmente, algumas ações conjuntas que podem ser feitas. Ou seja, criar alguma sinergia pra atuação de cada um dentro de uma linha razoavelmente estruturada. (Membro do Observatório do Código Florestal).

Dentre as conquistas do Observatório apontadas pelo entrevistado estão: a própria existência da iniciativa; a realização da primeira e da única avaliação, até o momento da entrevista, do status de implementação do cadastro ambiental rural no país; e o impedimento da possibilidade de inscrição fracionada dos imóveis por matrícula no cadastro o que, segundo o entrevistado *“permitiria um aumento significativo da anistia (ao desmatamento)”*. Já o desafio apontado pelo entrevistado é manter a participação e o engajamento das organizações que fazem parte da iniciativa.

### **5.3. Observatório do Clima**

#### **Histórico e contexto de criação**

Fundado em 2002, o Observatório do Clima é o mais antigo dessa pesquisa e do levantamento realizado por Silva et al. (20143). A iniciativa foi criada em um momento no qual os principais instrumentos de políticas públicas de mudanças climáticas ainda não existiam, tais como o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, que teve a sua primeira versão lançada em 2008, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecida em 2009.

Segundo o entrevistado, que possui o cargo de Secretário-Executivo, o Observatório surge da necessidade de criação de um fórum da sociedade civil capaz de articular e fomentar os temas de conservação florestal, combate ao desmatamento e mudanças climáticas em um contexto de altas taxas de

desmatamento (2002 foi o ano com a quarta maior taxa de desmatamento da Amazônia, em todo o período de medição realizado pelo INPE, desde 1988). Segue trecho da entrevista que aborda a origem e a motivação para a criação do Observatório:

[...] tudo surge com uma identificação de várias pessoas que atuavam na agenda de conservação e clima. Na época, em 2002, o Brasil já tinha altas taxas de desmatamento e desde 97 na época da discussão do Protocolo de Kioto muita gente achava que existia uma oportunidade grande para a conservação dentro da agenda de clima via redução de desmatamento, desmatamento evitado. Então em 2002, assim, acho que um grupo de atores eles achavam que não existia nenhum fórum, nenhuma instância, nenhuma rede de articulação na sociedade civil que tratasse dessa questão de forma mais estratégica, mais objetiva, com demandas específicas para governos. [...] Então o contexto de criação, o que é o fator motivador, foi um pouco disso: uma insatisfação sobre como a maneira, a questão, e a agenda de floresta e clima elas vinham, ou não vinham, sendo tratadas no âmbito de países, de governo [...] As ONG's a sociedade civil poderiam fazer mais, essa agenda ser mais propositiva e fazer um trabalho bastante focado em política pública para mover essa agenda adiante. Então, assim, esse foi o fator motivador, mas sempre se identificou também a necessidade de que a agenda de clima, o assunto do clima, fosse tratado com mais, de maneira mais estratégica pelo governo federal. Digamos, a ponto da gente ao longo do tempo vir cobrando políticas de clima, propondo diretrizes para a definição de uma política de clima muito antes do Brasil assumir essa política. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima<sup>5</sup>).

O Observatório foi lançado com a participação de 26 organizações, que assinaram uma carta de princípios, sendo que muitas delas integram a iniciativa até o presente momento.

Por não ter participado de seu início, o entrevistado não soube precisar se a criação do Observatório foi inspirada em outra iniciativa, mas atribuiu aos seguintes motivos o uso do termo “Observatório” para denominá-lo:

[...] a intenção sempre foi meio ser um observatório que buscava ter um olhar crítico e propositivo. Acompanhar agenda, propor debate, trazer inputs para o debate sempre com um olhar, um viés crítico. [...] Esse nome ele condiz muito com o que a gente faz, com o nosso papel. Bate bem com esse olhar crítico. Acho que a intenção foi essa. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada em São Paulo-SP, no dia 18 de agosto de 2014.

## Vinculação Institucional e Governança

O Observatório do Clima é uma iniciativa de uma rede de 32 organizações, que em sua maioria são Organizações não governamentais que atuam com questões ambientais. As exceções em relação à temática e ao formato institucional são: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), organização que atua com direitos indígenas, as Fundações Avina e Boticário e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), rede de organizações não governamentais e movimentos sociais que atuam na Amazônia. Segue a lista completa das instituições que compõem o Observatório:

1. APREC Ecossistemas Costeiros
2. APREMAVI - Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida
3. CARE Brasil
4. COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
5. Conservação Internacional Brasil
6. FBDS - Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
7. Fundação Avina
8. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza
9. Greenpeace Brasil
10. GTA - Grupo de Trabalho Amazônico
11. IBio - Instituto BioAtlântica
12. ICLEI LACS - Governos Locais pela Sustentabilidade
13. IDESAM - Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
14. IEMA - Instituto de Energia e Meio Ambiente
15. IESB - Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia
16. IIEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil
17. Instituto Centro de Vida – ICV
18. Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - IMAFLORA
19. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON
20. Instituto Ecoar para Cidadania
21. Instituto Ecológica
22. Instituto Socioambiental - ISA
23. IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
24. IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas
25. Mater Natura - Instituto de Estudos Ambientais
26. SBDIMA - Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente
27. SNE - Sociedade Nordestina de Ecologia
28. SOS Amazônia
29. SOS Mata Atlântica
30. SPVS - Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental
31. The Nature Conservancy - Brasil
32. WWF Brasil

Além dessas organizações, existem mais quatro, classificadas no site como “instituições observadoras”. São elas: Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-EAESP (GVces); Engajamundo, WRI - World Resources Institute; 350.org

Segundo o entrevistado a governança do Observatório conta com três instâncias: o conjunto das entidades que participam da iniciativa, um comitê estratégico e uma secretaria executiva.

A rede de entidades participa do processo de planejamento estratégico e da definição dos posicionamentos do Observatório. Nesses casos, foi apontada, tanto na entrevista quanto no site, a busca por posições consensuais entre os membros da iniciativa, garantido a expressão das divergências, quando o consenso não ocorre:

As posições do Observatório do Clima serão tomadas e assumidas publicamente apenas a partir de decisões por consenso, e quando isso não for possível, as posições divergentes dos diferentes integrantes deverão ser apresentadas todas as vezes que a rede se fizer representar em qualquer instância (Observatório do Clima, 2014)

As decisões de posicionamento elas são tomadas por consenso. Consulta-se a rede e todos tem a chance de se manifestar. Agora, estabelece um prazo razoável dentro do possível para essa consulta e as pessoas reagem. Se todos reagirem de forma positiva, mesmo que um número reduzido de pessoas, a decisão está tomada. O OC toma aquele caminho. Existe alguma discussão, abre-se então, possibilidades de disposição de diferentes visões para se tentar chegar a um consenso. Se a gente chega a um consenso é o posicionamento da rede, se não se chega o posicionamento a ou b ele é assinado por organizações individualmente. As organizações abaixo pertencentes ao observatório do clima defendem x, y, z. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

O Comitê de Coordenação é composto por sete entidades: Fundação Boticário, WWF, IPAM, AMAZON, TNC, CI, e SPVS. Os membros são escolhidos na reunião anual do Observatório, para um mandato de aproximadamente um ano. Dentro do Comitê é escolhido o Coordenador Geral do OC, atualmente um membro da Fundação Boticário. De acordo com o entrevistado o Comitê é uma instância de “orientação estratégica” para a qual o Secretário-Executivo deve reportar e compartilhar a tomada de parte das decisões.

Já o Secretário-Executivo tem a função de facilitar a rede de organizações e a execução das atividades, além de representar e ser o porta-voz do Observatório:

Minha posição também é essa, além de ser um facilitador, um animador da rede, e tentar, digamos, dar agilidade. Além da representação, digamos, ser o porta-voz do observatório do clima, sou porta-voz de uma posição que não é a do Secretário-executivo, tem que refletir a decisão da rede. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

O cargo de Secretário-Executivo não possui mandato definido e foi criado em 2013. De acordo com o entrevistado, a demanda da função já existia, mas foi viabilizada financeiramente por meio da captação de recursos do projeto de estimativa de emissões de gases de efeito estufa, que será descrito na próxima seção.

No site está disponível o documento “critérios de adesão de novos membros” que apresenta os critérios de elegibilidade e o processo de aprovação de novos membros. De acordo com o documento, as entidades interessadas devem atuar com o tema de mudanças climáticas, estar legalmente constituída, ter existência mínima de dois anos e; assinar a carta de princípios do Observatório. Não podem participar do processo de admissão instituições: públicas; com fins lucrativos; com conselhos deliberativos composto por mais de 1/3 de pessoas em cargos de governo; que atuem exclusivamente na implementação direta de políticas públicas; partidos políticos; órgãos de cooperação internacional.

As entidades devem enviar carta de apresentação sobre a instituição e sua atuação em mudanças climáticas; carta de concordância com os princípios do Observatório; estatuto; cópia da ata da reunião com indicação de representantes junto ao Observatório.

Ainda segundo o documento, o processo de aprovação segue as seguintes etapas: submissão do pedido à coordenação da rede; avaliação da coordenação; emissão de parecer pela coordenação; encaminhamento do pedido para decisão presencial ou virtual do conjunto de organizações do Observatório; aprovação, caso mais de ¾ dos votantes manifeste-se favoravelmente.

Para a realização de suas atividades, o Observatório conta com a dedicação, de um Secretário-Executivo, em tempo integral. Além disso, conta com o apoio do Centro de Estudos em Sustentabilidade - GVces da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - FGV-EAESP, nas ações de comunicação e de manutenção do site, além do tempo das demais organizações que fazem parte da iniciativa.

Além de mim e do GVces, enfim, a gente conta com o tempo das pessoas, das organizações, que fazem parte do comitê de coordenação, e do tempo de todos que eventualmente participam das nossas reuniões, das discussões, das discussões virtuais. Então, o observatório não é mais uma organização, é uma organização que só funciona se a gente tiver sustentação dos seus 35 elos, que são os elos existentes hoje. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

O Observatório não é uma rede juridicamente constituída, nem possui sede própria. É financiado pelas fundações Avina, *Clua*, *Oak*, *Climate Works* e segundo o entrevistado por aportes de recursos de parte das instituições do próprio Observatório.

De acordo com o entrevistado não há uma troca de experiências sistemática com outros Observatórios. Segundo ele isso ocorre informalmente, dado que parte das organizações que participam da iniciativa, também são membros de outros Observatórios. Além disso, destacou o fato de ter sido consultado para a criação de outros Observatórios:

Não, o que tem acontecido é muito informal mesmo. E tenho sido consultado pelo pessoal da [Fundação] Charled e também fui convidado pelo pessoal do WWF que está liderando o processo para a formatação de um observatório das águas ou uma instância que tenha um olhar crítico sobre questão de governança das águas aqui no Brasil. Mas, isso de maneira mais informal mesmo. Não participo de nenhuma rede de trocas, observatório dos observatórios. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

As organizações que participam do Observatório do clima você tem pessoas que estão dentro do Observatório do Código Florestal, tem o Observatório de políticas públicas, o Observatório de UC's, estão envolvidos nessa discussão do Observatório das águas. Agora, não é, isso tudo não foi trazido ainda de forma sistemática [...] (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

## **Objetivos, estratégias e atividades desenvolvidas**

Na autodescrição constante no site é apresentado um conjunto amplo e diverso de objetivos e atividades desenvolvidas pelo Observatório do Clima. Vejamos os objetivos expressos na seção “Sobre”:

- Acompanhar e influenciar as negociações internacionais e as posições do governo brasileiro sobre mudanças climáticas;
- Promover a interlocução desta rede com a sociedade brasileira; o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas – FBMC; todas as mídias; as autoridades governamentais, em todas as suas esferas e instâncias, entre outros atores sociais.
- Propor e acompanhar a definição de políticas públicas e normas no país visando estabelecer o equilíbrio da concentração de gases de efeito estufa no Planeta, de forma a eliminar a ameaça das mudanças climáticas à humanidade e aos ecossistemas;
- Promover debates e amplas consultas públicas para auxiliar na definição de critérios e indicadores de sustentabilidade social, ambiental, étnica, cultural, econômica e de transferência e capacitação tecnológica, que se apliquem aos projetos que pretendam usufruir de mecanismos financeiros de flexibilização de compromissos de redução da emissão de gases de efeito estufa;
- Acompanhar a implementação e verificação desses projetos;
- Apoiar ou promover iniciativas de capacitação, treinamento, educação e disseminação de informação nos temas afetos às mudanças climáticas, para sensibilização e mobilização da sociedade em geral;
- Promover o intercâmbio de experiências e informações e contribuir para o debate qualificado sobre os temas climáticos internamente no Brasil, nos níveis municipal, regional e nacional, e na esfera internacional;
- Participar de forma qualificada de fóruns, instâncias e redes nacionais e internacionais de discussão, consulta e participação sobre mudanças climáticas. (Observatório do Clima, 2014)

Tratam-se, portanto, de objetivos que passam pelo monitoramento de políticas públicas de mudanças climáticas, incidência em processos de tomada de decisão, participação em fóruns e espaços de discussão, representação da rede de entidades que compõem a iniciativa frente a diferentes atores, promoção de debates e ações de capacitação em relação ao tema.

O entrevistado também apontou um conjunto amplo de objetivos, com destaque para a promoção de avanços nas políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas:

O nosso objetivo é fomentar e promover um bom debate sobre políticas públicas entre os diferentes atores, mas com vistas a promover avanços principalmente em políticas públicas, na produção do Brasil, na agenda de clima, inclusive em fóruns internacionais como, por exemplo, a convenção de clima das Nações Unidas. Então, de fato, o objetivo maior é fazer com que essa agenda avance [...] Então, nosso objetivo é mobilizar atores, fomentar, desenvolver, trazer, aportar conteúdo para o debate de forma que a agenda ela avance, a agenda de clima avance. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

A análise de outras seções do site e da entrevista, apresentam exemplos de ações de como o Observatório busca implementar seus objetivos, que foram apresentados previamente.

Em relação a participação em espaços institucionais de formulação de políticas de Clima, o Observatório é membro do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

Criado por meio do Decreto Federal nº 3.515/2000, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas é um espaço de discussão e de elaboração de propostas de políticas públicas de mudanças climáticas. Presidido pelo presidente da República, é composto por mais de uma centena de organizações, dentre ministérios, outros órgãos públicos, universidades, entidades patronais, sindicatos, organizações ambientalistas, dentre outros.

Já o Comitê Gestor do Fundo Clima foi criado pela Lei Federal nº 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.343/2010, com a função de aprovar a proposta de uso dos recursos do Fundo e acompanhar o seu funcionamento. O Fundo é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei Federal nº 12.187/2009, com a finalidade de financiar ações de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. O Comitê é composto por 21 membros, dentre representantes de ministérios, cientistas, setor produtivo, trabalhadores, etc. O Observatório do Clima é membro da vaga destinada as Organizações não governamentais com atuação na temática mudança do clima.

Além dos espaços nacionais, o Observatório do Clima participa de fóruns internacionais sobre o tema. Segundo o entrevistado isso ocorre por meio das organizações que participam da iniciativa, ou diretamente, com a presença de membros representando o Observatório.

Em outubro de 2013 o Observatório lançou o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases do Efeito Estufa (SEEG). De acordo com o site a iniciativa compreende:

[...] a realização de estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, documentos analíticos sobre a evolução das emissões e um portal na internet para disponibilização de forma simples e clara sobre métodos e dados gerados no sistema. (Observatório do Clima, 2014).

Segundo o entrevistado, o SEEG busca preencher uma lacuna de informações sobre as emissões de gases do efeito estufa e permitir a diferentes organizações o uso das mesmas para intervir nas discussões sobre o tema:

[...] um trabalho muito importante foi esse de geração de informações que era uma lacuna para toda a sociedade que era as estimativas de emissões gases de efeito estufa. Essa iniciativa do projeto que levou o sistema de estima de emissões gases de efeito estufa é muito significativo porque a gente está aportando conteúdo e informação que é uma lacuna. Informações oficiais a gente só tem, só tinha, até então informações com muitos anos entre o momento em que elas são lançadas e o período que são cobertas pelas estimativas ou inventários oficiais de emissões. E a gente trouxe uma informação robusta, mais recente, que permite a diferentes organizações, tanto da sociedade civil ou qualquer que tenha interesse, mesmo do setor privado, a assimilar as informações, olhar as políticas públicas com um olhar mais próximo. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

As emissões são calculadas a partir das diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), tendo como base os inventários e as estimativas de emissões realizadas pelo próprio governo federal. O cálculo foi feito para os setores: agropecuária, mudança de uso da terra, energia, processos industriais e resíduos. Os dados disponíveis no site são de 1990 a 2012.

Já os documentos analíticos fazem uma discussão dos resultados das emissões, da qualidade dos dados utilizadas para o cálculo, projeções de emissões futuras e recomendações e propostas de políticas públicas. Os documentos estão organizados em torno dos mesmos cinco setores previamente citados.

No site do SEEG (<http://seeg.observatoriodoclima.eco.br/>) é possível acessar as emissões calculadas, gráficos e ilustrações dos resultados, os documentos com a metodologia do cálculo das emissões, os documentos analíticos, a explicação detalhada do sistema, bem como realizar o download da base de dados utilizada para o cálculo. Em relação às emissões, é possível acessá-las por meio de filtros relacionados ao setor, ao subsetor, ao período, ao tipo de gás, dentre outros.

De acordo com o entrevistado, o SEEG também é uma forma por meio da qual as entidades que participam do Observatório se apropriam da metodologia, do conhecimento técnico e dos fatores de emissão, qualificando a sua intervenção no debate público:

[...] a gente recebeu o *feedback* de que as informações do SEEG ajudaram na definição de suas estratégias, não só na definição de suas estratégias, mas nos argumentos que sustentavam a defesa do caminhos a, b ou c, que estão refletidos nas suas estratégias e junta a doadores (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

No evento de lançamento, realizado em novembro de 2013, ocorreram debates sobre as emissões, com a participação nas mesas de representantes do governo, indústrias, associações produtivas, ONGs, dentre outros. O site apresenta outros eventos e fóruns de debates realizados pelo Observatório.

Além dos documentos analíticos do SEEG e da participação em comissões e Fóruns, o Observatório do Clima realiza outras ações que buscam influenciar as políticas públicas de mudanças climáticas. O site, por exemplo, aponta a assinatura e a entrega de uma carta com críticas à política nacional de mudanças climáticas, em outubro de 2013. Outra ação realizada foi a participação em consulta pública realizada pelo governo federal, na qual o Observatório apresentou uma proposta de limite máximo de emissões como compromisso a ser assumido pelo Brasil em acordos internacionais

Apesar de previsto como um de seus objetivos, o entrevistado não apontou a realização de ações de educação e capacitação da sociedade sobre o tema de mudanças climáticas. Segundo ele, ações dessa natureza ocorrem no âmbito interno do Observatório, por meio da realização de apresentações e trocas de experiências sobre o tema.

Apesar de não explicitado em sua autodescrição o Observatório constitui-se como um espaço de articulação e sinergias entre as entidades participantes. A realização do SEEG é um exemplo, pois foi executada por quatro instituições responsáveis pelos cálculos e documentos analíticos, Imaflora, Imazon, IEMA e Iclei, além do GVCes, responsável pela comunicação. Porém, segundo o entrevistado, o potencial de sinergia ainda é pouco explorado:

Eu vejo com um potencial, assim, ainda hoje explorado pontualmente, aproveitado pontualmente em algumas ocasiões, e, como eu disse, a partir do processo de planejamento estratégico, do mapeamento das ações, as pessoas começam a tomar conhecimento de que: eu tenho um projeto de mobilidade. A gente identificou isso no mapeamento. Alguém estava propondo um seminário, outro estava propondo um seminário muito semelhante sobre uma determinada agenda. Assim, com um potencial enorme, aconteceu ao longo do tempo pontualmente. O SEEG é um exemplo. Outros momentos em discussões relacionadas ao código florestal, então isso foi mais pontual. Agora a gente quer explorar isso e fazer com que isso funcione muito mais. (Secretário-Executivo do Observatório do Clima).

O Site (<http://www.oc.org.br/>) é um instrumento utilizado para divulgação das ações da iniciativa e de informações e documentos sobre mudanças climáticas e temas correlacionados, como mobilidade urbana, energia, floresta e agropecuária. Segue uma breve descrição de cada uma das seções do site:

- **Sobre o OC:** apresenta os objetivos, princípios, compromissos, processo de tomada de decisão, processo de entrada de novos membros e organizações participantes.

- **Notícias:** contém reportagens de fontes variadas como, jornais, portais de notícias, revistas e sites especializados em temas ambientais, órgãos de pesquisas federais, universidades e ONGs ambientais.

- **Biblioteca:** contém publicações próprias, de organizações que fazem parte da iniciativa, bem como outras organizações.

- **Agenda:** apresenta eventos relacionados ao tema de mudanças climáticas, bem como outros temas ambientais.

- **Blog do OC:** possui artigos e notícias produzidas pelo próprio Observatório e por organizações que integram a iniciativa.

- **OC em ação:** possui notícias sobre atividades realizadas pelo Observatório do Clima, como eventos, participação em conferências internacionais de clima, recebimento de prêmio, interação com órgãos públicos, etc.

- **Contato:** é disponibilizado um formulário eletrônico para envio de mensagens.

Como conquista do Observatório, o entrevistado destacou a influência na Lei que instituiu a Política Nacional de Mudanças Climáticas. Segundo ele, parte das sugestões apresentadas no documento “Elementos para Formulação de um Marco Regulatório em Mudanças Climáticas no Brasil: Contribuições da Sociedade Civil” lançado pelo Observatório em novembro de 2008, foram incorporadas ao texto final da Lei. O referido documento possui uma série de recomendações sobre o tema, e apresenta ao final uma proposta Projeto de Lei.

## 6. Análises

As informações apresentadas no capítulo anterior sobre os três Observatórios e as referências utilizadas na presente pesquisa permitem a realização de algumas análises e apontamentos. Antes, porém, é importante ressaltar que o método utilizado para a coleta de informações e a profundidade pretendida nesse estudo, não permitem a realização de análises conclusivas sobre o objeto pesquisado.

Em relação às motivações para a criação, o Observatório de Unidades de Conservação aponta a demanda, tanto interna, quanto externa, de organização de um banco de dados e informações sobre as UCs brasileiras. Já as outras duas iniciativas foram criadas pela percepção da necessidade de uma articulação de entidades voltadas à incidência na agenda de clima e florestas, no caso do Observatório do Clima, e ao monitoramento da implementação do Código Florestal, no caso do Observatório do Código Florestal. Dessa forma, se no primeiro caso, a motivação é de organizar e disponibilizar dados e informações, nos demais casos é de influenciar e monitorar políticas públicas.

É possível identificar também algumas motivações externas: no caso do Observatório do Clima, as altas taxas de desmatamento da Amazônia e a ausência de uma política consistente de clima e de conservação florestal, e no caso do Observatório do Código Florestal, a aprovação de um novo Código Florestal, percebido como um retrocesso para a conservação ambiental.

A vinculação institucional assume modelos distintos. Enquanto o Observatório de Unidades de Conservação é uma iniciativa interna a uma instituição, o WWF-Brasil, os Observatórios do Clima e do Código Florestal, são iniciativas de uma rede de instituições: 32 no caso do primeiro e 14 no do segundo.

Apesar do número elevado de organizações participantes, da transversalidade dos temas Clima e Código Florestal, e da intenção expressa pelo representante do Observatório do Código Florestal em incorporar uma maior pluralidade de atores, a quase totalidade pertence ao campo de ONGs socioambientais.

As diferentes vinculações institucionais geram modelos de governança distintos. O Observatório de Unidades de Conservação por ser uma iniciativa vinculada a uma única instituição possui um processo de tomada de decisão interna

a mesma. Já os Observatórios constituídos por uma rede de organizações demandam uma estrutura de governança que deve prever a tomada de decisões e a realização de atividades por diferentes atores, além do processo de entrada de novos membros.

Essas duas experiências indicam a existência de um processo decisório por meio do consenso. No caso do Observatório do Clima garante-se a explicitação de posições divergentes, quando o consenso não ocorre. No caso do Observatório do Código Florestal, os documentos podem ser assinados somente pelas entidades que estiverem de acordo com o mesmo. Além disso, essa última iniciativa sinaliza a intenção de não assumir “posicionamentos políticos”. Dessa forma, os dois Observatórios apontam a preocupação em criar um processo de tomada de decisão que não crie atritos entre as instituições participantes.

O Observatório do Clima é o que apresenta uma governança aparentemente mais estruturada, quatro instâncias decisórias (rede de entidades, comitê de coordenação, coordenador do comitê e secretário-executivo) e regras específicas para a entrada de novos membros.

As três iniciativas possuem os seguintes aspectos comuns em relação a sua governança: não possuem formalização jurídica própria, não possuem sede própria, são financiadas predominantemente por fundações internacionais, nicho de captação de recursos das ONGs ambientais, e possuem pequenas equipes dedicadas a execução de suas atividades. Essa última questão parece ser compensada, nos casos dos Observatórios do Clima e do Código Florestal, pela dedicação de parte do tempo dos membros das instituições participantes. As ausências de sede e de formalização jurídica, não foram apontadas pelos entrevistados como uma deficiência para a atuação das iniciativas.

Chama atenção a inexistência de integração e trocas de experiências das iniciativas analisadas com outros Observatórios, ou mesmo entre si, o que poderia implicar na integração e no aprimoramento das atividades desenvolvidas. Por outro lado, as entrevistas apontaram que isso ocorre informalmente, seja entre técnicos da mesma instituição que participam de diferentes Observatórios, caso do WWF, seja por meio das instituições que estão presentes em mais de uma iniciativa.

Nessa mesma direção é relevante frisar que os Observatórios do Clima e do Código Florestal possuem nove instituições em comum e que o WWF participa das três iniciativas analisadas.

Tal fato, somado ao perfil das organizações participantes, aponta que os Observatórios de meio ambiente e sustentabilidade têm sido criados como instrumentos das maiores organizações não governamentais ambientalistas brasileiras e internacionais que possuem sede no Brasil. São organizações, em sua maioria, com capacidade de captação de recursos provenientes de fontes nacionais e internacionais, que segundo Acseirad (2010) emergiram na década de 1990. As razões para esse tipo de organizações criarem e manterem Observatórios e como isso se insere em uma possível nova estratégia e contexto de atuação é um ponto de destaque que merece ser aprofundado em pesquisas futuras.

Em relação aos objetivos, ações e estratégias, o Observatório de Unidades de Conservação é que possui função mais específica. Seu propósito principal é de coletar, sistematizar, disponibilizar e difundir um conjunto de dados, informações e documentos sobre as Unidades de Conservação Brasileiras. A intenção é tornar-se uma referência de informações sobre o tema e disponibilizar esses dados para a atuação de interessados, bem como do próprio WWF.

A iniciativa está mais próxima das categorias “Fonte, acervo e meio de difusão de informação e conhecimento especializado” e “Produção de sistemas de indicadores” elaboradas por Silva et al. (2013) Tal apontamento não pretende ser conclusivo, dado que por exemplo, o Observatório também realiza interlocuções junto aos órgãos públicos, visando garantir a transparência de informações geradas em parceria com os mesmos.

Os Observatórios do Clima e o do Código Florestal são os que apresentam uma maior diversidade de objetivos e finalidades, aproximando-se da multifuncionalidade atribuída na literatura aos Observatórios.

O Observatório do Clima realiza um esforço de produção de dados sobre mudanças climáticas, por meio do SEEG, que apresenta os cálculos de emissões de Gases de Efeito Estufa. Trata-se de um sistema com cálculos complexos, que é disponibilizado de forma mais acessível, por meio de notas metodológicas, gráficos e dados com filtros. Além disso, há a elaboração de propostas e o esforço em influenciar as políticas públicas, seja pelo envio das propostas aos órgãos públicos,

ou por meio da participação do Observatório em comitês e fóruns. Além disso, a iniciativa tem promovido espaços de discussão e reflexão sobre o tema.

Na mesma direção, o Observatório do Código Florestal tem promovido eventos de reflexão e de debate sobre a implementação da nova lei, elaborado propostas e buscado influenciar as políticas públicas, como no caso do envio de cartas com propostas para o Ministério do Meio Ambiente. A geração de dados e de análises não é realizada diretamente pelo Observatório, mas sim, por meio das entidades que participam da iniciativa.

Outro aspecto relevante é a constituição dos dois Observatórios como espaços de articulação e sinergias entre as organizações participantes. Dessa forma, atuam como espaços de trocas de experiências e informações, articulação de ações conjuntas e aumento de legitimidade para realizar a interlocução com outros atores e para incidir nas políticas públicas.

Nessa perspectiva, os Observatórios cumprem uma função já tradicionalmente exercida por fóruns e redes de articulação de ONGs ambientais, como o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS.

A partir desses objetivos e ações, podemos enquadrar esses dois Observatórios em pelo menos quatro das seis categorias elaboradas por Silva et al. (2013): 1) Fonte, acervo e meio de difusão de informação e conhecimento especializado; 2) Monitoramento de setor ou temática; 3) Ponto de convergência e articulação do conhecimento; 4) Suporte à participação pública e ao diálogo social.

A partir dessas diferentes avaliações, podemos constatar que, mesmo em um recorte específico (Observatórios nacionais de meio ambiente e sustentabilidade mantidos por organizações da sociedade civil) existe uma significativa diversidade de finalidades, estratégias, vinculações institucionais e modelos de governança.

A análise dos objetivos e da atuação dos três Observatórios permite também alguns apontamentos sobre suas contribuições para o aprofundamento democrático, da participação, da transparência e do acesso à informação.

O Observatório de Unidades de Conservação ao consolidar, em um único local, informações dispersas provenientes de diversas fontes, proporciona uma ferramenta importante, pois o acesso à informação não deve ser avaliado somente pela sua existência e disponibilidade pública, mas também por sua facilidade de

acesso. O esforço em coletar, sistematizar, disponibilizar dados e informações sobre as Unidades de Conservação brasileiras permite aos cidadãos, às organizações sociais e aos demais interessados, avaliar o funcionamento dessas áreas e a efetividade do próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação, possibilitando uma participação mais embasada em debates e reflexões sobre o tema.

Dessa forma, a contribuição desse Observatório ocorre especialmente na interface e na interrelação existente entre democracia e acesso à informação, apontadas por Rebouças e Cunha (2010).

Os Observatórios do Clima e do Código Florestal possuem contribuições em diferentes frentes. A articulação promovida pelos mesmos possui o potencial de fortalecer a interlocução das organizações sociais participantes com os agentes do estado, proporcionando um maior poder de incidência nas políticas públicas. Ou seja, apontam para um espaço de sinergia e de fortalecimento da participação de organizações da sociedade nas políticas públicas.

A outra frente está relacionada à geração e a sistematização de dados e de informações e ao monitoramento das políticas públicas, que se assemelha à realizada pelo Observatório de Unidades de Conservação, apesar dessas experiências não organizarem um banco de dados como no primeiro caso.

Dessa forma, os três Observatórios analisados, apesar de estratégias e ações distintas, estão inseridos em um campo voltado à democratização, à intensificação da participação e do acesso à informação em questões relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade. Apontam assim, para uma contribuição para a própria sustentabilidade ambiental dada a sua interrelação com uma governança democrática, como destacado por Guimarães (2001), Sachs (2002) e Jacobi (2003).

## 7. Considerações Finais

Os Observatórios analisados representam um instrumento das organizações da sociedade civil para gerir e gerar conhecimento, mas vão além, ao configurarem-se como espaços de articulação e de incidência nas políticas públicas. Possuem, portanto o papel de ampliar a democracia e o acesso à informação nas questões relacionadas ao meio ambiente e a sustentabilidade.

Se podemos chegar a essa consideração geral, diversas outras questões seguem em aberto e precisar ser melhor elucidadas, tais como: a percepção e a motivação das organizações que compõem os Observatórios; a relação dos Observatórios com seus financiadores; os conflitos e as tensões na governança das iniciativas; a relação com os agentes do Estado, com os cidadãos, dentre outros atores; o impacto das iniciativas nas políticas públicas com as quais atuam; a diferença entre os Observatórios e ações e articulações já realizadas pelas instituições; as razões desse instrumento ser cada vez mais utilizado por um determinado tipo de organização não governamental ambientalista; dentre outros.

Como já afirmamos, apesar de sua disseminação e relevância, os Observatórios de forma geral, e mais especificamente os que atuam com temas ambientais, seguem pouco pesquisados. Assim, mais do que conclusões, a presente pesquisa buscou ampliar a reflexão sobre esse campo de experiências, com o intuito de incentivar e contribuir para novas e mais aprofundadas pesquisas. Tais estudos são necessários e contribuirão para uma maior compreensão sobre o tema e para o aprimoramento das iniciativas.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

ACSELRAD, H. **Ambientalização das lutas sociais o caso do movimento de justiça ambiental**. Estudos Avançados (USP.Impresso), v. 24, p. 103-120, 2010.

ALBORNOZ, L.A.; HERSCHMANN, M. **Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória**. E-Compós, v.7, p.1-20, 2006.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, R. **A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento**. In: VIANA, G. et al. (Org.) **O desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

HERSCHMANN, M. ; SANTOS, Suzy dos ; ALBORNOZ, Luis. **Analisando o crescimento do número de observatórios de comunicação, cultura e informação no Brasil**. In: XVII COMPÓS - Encontro Anual dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2008, São Paulo. Anais do XVII Encontro Anual da COMPÓS. São Paulo: UNIP, 2008. v. 1. p. 1-15.

JACOBI, P. R. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 118, p. 189-205, 2003.

LEFF, E. **Saber Ambiental: sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MORGADO, R.; ROMAO, W. M.; BEITUM, L. F. I.; PALMIERI, R. H. **A contribuição do Observatório Cidadão de Piracicaba para a transparência pública e o acesso à informação no município**. Revista de Administração Municipal, v. 282, p. 48-60, 2013.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Disponível em: < <http://www.oc.org.br/> > Acesso em 15 de agosto de 2014.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Disponível em: < <http://www.observatorioflorestal.org.br/> > Acesso em 15 de agosto de 2014.

OBSERVATÓRIO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Disponível em: < <http://observatorio.wwf.org.br/> > Acesso em 15 de agosto de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> > Acesso em 03 de agosto de 2014.

REBOUÇAS, E.; CUNHA, P. **Observatórios de mídia como instrumentos para (da) democracia.** RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde, v.4, n.4, p.85-93, 2010.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTORO, P.F.; XAVIER, I.R. **Observatórios e sistemas de informação em São Paulo, Brasil: resultados.** [s.l.]: [s.e.], 2009.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. **Pesquisa – Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação.** Relatório Técnico. Florianópolis, Itajaí: UDESC/ESAG, OSI, 2011.

SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino da ; NETTO, Marinilse ; SELIG, Paulo Maurício ; HELOU FILHO, Esperidião Amin. **Observatórios brasileiros de meio ambiente e sustentabilidade: diagnóstico e análise.** In: XV Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão de Tecnologia, 2013, Porto, Portugal. Anais do XV ALTEC, 2013.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. Disponível em: < <http://www.wwf.org.br/> > Acesso em 15 de agosto de 2014.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Relatório Anual 2013.** Disponível em: < <http://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/?39902/relatorio-anual-2013> > Acesso em 15 de agosto de 2014.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **Relatório Anual 2012.** Disponível em: < <http://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/relatorioanual/?35222/Relatorio-Anual-2012> > Acesso em 15 de agosto de 2014.

# **Anexo A**

## **Roteiro de Entrevista Semiestruturada**

### **Histórico e contexto de criação**

- Como ocorreu o processo de criação do Observatório?
- Quais foram as motivações para a criação?
- Qual era o contexto de criação em relação a temática abordada pelo Observatório e a política pública da área?
- Por que foi escolhido o termo Observatório para denominar a iniciativa?
- A proposta foi inspirada em outra já existente?

### **Objetivos, estratégias e atividades desenvolvidas**

- Quais são os objetivos do Observatório?
- Quais as estratégias?
- Quais atividades foram desenvolvidas até o momento?
- Quais estão planejadas?
- Qual a conexão do objetivo Observatório com a missão de sua instituição?

### **Governança e Vinculação Institucional**

- Como ocorre o processo de tomada de decisões estratégicas?
- Isso está definido em algum documento?
- Qual a equipe dedicada para a iniciativa? (dimensionar)
- Como ocorre a distribuição de responsabilidades entre as instituições envolvidas?
- Existe uma ou mais instituições com papel de maior protagonismo do que as demais? Quais são?
- Como ocorre a adesão de novos membros e a saída de entidades?
- Onde o Observatório está localizado? Existe sede própria?
- Como está configurado juridicamente?
- Quais os principais atores com os quais o Observatório se relaciona?.
- Participa de alguma rede de Observatórios?
- Qual o nível de participação da sociedade civil/cidadãos no dia-a-dia do Observatório e na definição de estratégias?
- Papel ativo na elaboração de propostas e incidência político. Como isso é realizado.
- Quem financia/financiou as atividades do Observatório?
- Qual foi o papel dos financiadores na criação, concepção e fomento da iniciativa?

### **Desafios e conquistas**

- Quais as principais conquistas do Observatório até o momento?
- Você identifica algum impacto positivo na política pública da área?
- Quais as principais dificuldades para o seu funcionamento?
- Quais os principais desafios?
- ameaças para o seu funcionamento.
- A proposta é que o Observatório seja uma iniciativa permanente?