

# ÁGUAS TURVAS, INFORMAÇÕES OPACAS

ARTICLE<sup>19</sup>

UMA ANÁLISE SOBRE A TRANSPARÊNCIA DOS PROGRAMAS

DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA



SUMÁRIO EXECUTIVO



## APOIO



Este relatório foi produzido pela ARTIGO 19 por meio da Iniciativa de Espaço Cívico (Civic Space Initiative), implementada em parceria com a CIVICUS: Aliança Global para Participação Cidadã (World Alliance for Citizen Participation), Centro Internacional para o Direito não corporativo (ICNL - International Center for Not-for-Profit Law), e Movimento Global para a Democracia (World Movement for Democracy). Esta publicação foi totalmente financiada pelo Governo da Suécia. O Governo da Suécia não necessariamente compartilha as opiniões expressas neste material. Os autores assumem total responsabilidade por seu conteúdo.

## REALIZAÇÃO

### ARTICLE 19

Este não é um estudo de caso exaustivo. Novas informações e alterações poderão ser acrescentadas ou modificadas, conforme o aprofundamento dos casos, descoberta e envio de novas informações e o avanço de investigações oficiais.



“Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons. Atribuição - CC – BY”

## FICHA TÉCNICA

### TEXTO

Carla Ramôa Chaves\*  
Carlos Lucio Bittencourt\*\*

### COORDENAÇÃO DO PROJETO

Mariana Tamari

### SUPERVISÃO

Paula Martins

### FOTOS

Carla Ramôa Chaves  
e Luis Felipe Marques

### REVISÃO DO TEXTO

Taís Cavalcanti Silva

### DESIGN

Claudia Inoue e Mariana Coan

*\* Carla Ramôa Chaves é bacharel e mestra em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutoranda na temática Cartografia Social e Reconhecimento Territorial pela mesma Universidade.*

*\*\* Carlos Lucio Bittencourt é ecologista, membro do movimento Baía Viva, historiador formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)*

## EQUIPE ARTIGO 19 BRASIL

Paula Martins  
DIRETORA

Joara Marchezini  
Mariana Tamari  
Bárbara Paes  
Lia Canotilho Logarezzi  
ACESSO À INFORMAÇÃO

Júlia Lima  
Thiago Firbida  
PROTEÇÃO E SEGURANÇA DE  
COMUNICADORES E DEFENSORES  
DE DIREITOS HUMANOS

Laura Tresca  
Marcelo Blanco dos Anjos  
INTERNET E TECNOLOGIAS DA  
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES

Camila Marques  
Raíssa Maia  
Gabriela Moribe  
Mariana Rielli  
Marina Arnoldi  
CENTRO DE REFERÊNCIA LEGAL

João Ricardo Penteado  
Davi Oliveira  
COMUNICAÇÃO

Regina Marques  
Rosimeyri Carminati  
Yumna Ghani  
Edgard de Souza  
ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

Belisário dos Santos Júnior  
Eduardo Panuzzio  
Malak Poppovik  
Luiz Eduardo Regules  
Luciana Guimarães  
Marcos Fuchs  
Heber Araújo  
Thiago Donnini  
CONSELHOS ADMINISTRATIVO  
E FISCAL

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Águas turvas, informações opacas : uma análise sobre a transparência dos programas de despoluição da Baía de Guanabara / pesquisa e texto Carla Ramôa Chaves, Carlos Lucio Bittencourt ; coordenação do projeto Mariana Tamari. -- São Paulo : Artigo 19 Brasil, 2016.

1,4 Mb ; PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-85-92583-07-1

1. Água - Poluição - Guanabara, Baía de (RJ) 2. - Brasil. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 3. Direito à informação 4. Guanabara, Baía de, Bacia (RJ) 5. Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) 6. Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM) I. Chaves, Carla Ramôa. II. Bittencourt, Carlos Lucio. III. Mariana Tamari.

16-05917

CDD-363.7098153

### Índices para catálogo sistemático:

1. Programas : Água : Tratamento : Baía de Guanabara :  
Rio de Janeiro : Problemas sociais 363.7098153

## INTRODUÇÃO

O relatório “Águas turvas, informações opacas: uma análise sobre a transparência dos programas de despoluição da Baía de Guanabara” visa analisar o acesso às informações relativas aos dois programas governamentais criados para despoluir a Baía de Guanabara, localizada no Rio de Janeiro.

O primeiro dos programas de despoluição, intitulado Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), durou de 1994 a 2006, e contou com empréstimos de organismos internacionais equivalentes a mais de R\$ 2 bilhões em valores atualizados. Além de não ter despoluído a baía, o programa deixou uma dívida na casa de R\$ 1,19 bilhão que ainda precisa ser paga.

Já o Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM) começou em 2006 e segue em andamento. Orçado pelo Governo do Rio de Janeiro em cerca de R\$1,13 bilhão, o novo programa também não despoluirá a Baía de Guanabara nos marcos em que foi prometido.

Com uma área que abrange 15 municípios, a bacia hidrográfica da Baía de Guanabara sofre com o lançamento de dejetos oriundos do esgoto doméstico, de resíduos de indústrias (em especial a petrolífera) e de lixões e aterros localizados em seu entorno, que juntos contribuem para a degradação do ecossistema e dos modos de vida tradicionais da região.

Historicamente, são muitos os problemas socioambientais na região que implicam em diversas violações de direitos humanos e ambientais. Apesar de o problema da degradação da Baía de Guanabara datar de décadas e há muito prejudicar a vida da população fluminense que vive em suas imediações, foi a escolha do Rio de Janeiro como sede para os Jogos Olímpicos que a colocou sob os holofotes nos últimos anos.

Em agosto de 2016, cerca de 1400 atletas estarão em suas águas para as competições de vela nos Jogos. Porém, seu nível de poluição preocupa – em alguns pontos da baía, foram detectados níveis de coliformes fecais, bactérias e metais pesados várias vezes acima dos parâmetros permitidos. Além disso, há o risco de que o lixo flutuante influencie nas provas.

Em 2009, o então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, assumiu o compromisso de reduzir em 80% o esgoto e o lixo despejados na baía até 2016. O compromisso consta no Dossiê de Candidatura do Rio à sede dos Jogos Olímpicos.

Em 2015, o governador Luiz Fernando Pezão, sucessor e aliado político de Cabral, admitiu que a meta era irreal. O novo prazo seria “por volta de 2030”. Até agora, estima-se que menos de 40% do esgoto da Baía de Guanabara tenha sido tratado.

## METODOLOGIA

O objetivo do levantamento era descobrir informações relacionadas a: a) recursos utilizados; b) cronogramas das obras de tratamento de esgoto; c) desembolso financeiro; d) licitações; e) quantidade de pessoas e domicílios beneficiados com as melhorias previstas; e f) fontes financiadoras.

Para tanto, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), foi realizada uma análise dos níveis de transparência dos programas de despoluição sob duas perspectivas:

1) Em **Transparência Ativa**, o relatório analisou as informações disponíveis nos sites dos órgãos públicos responsáveis pelos dois programas de despoluição da Baía da Guanabara sob os critérios de *acessibilidade, qualidade e compreensibilidade das informações*. Após a análise, os sites foram classificados como Alta Transparência, Média Transparência, Baixa Transparência e Nenhuma Transparência. O período da análise durou de fevereiro a junho de 2016.

2) Em **Transparência Passiva**, o relatório analisou as respostas dadas a 19 pedidos de informações enviados a órgãos públicos envolvidos nos dois programas de despoluição da Baía da Guanabara segundo os critérios de *atendimento ou não da solicitação de informações, cumprimento do prazo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação para o envio da resposta, e qualidade das respostas concedidas*. Todos os pedidos foram enviados no dia 18 de fevereiro de 2016.

Devido à insuficiência de dados disponibilizados por essas vias, a ARTIGO 19 também levantou informações junto a atas de audiências públicas, consultas com populações afetadas e entrevistas com atores do poder público, como, por exemplo, os membros do Ministério Público que acompanham inquéritos relacionados à Baía de Guanabara.

## TRANSPARÊNCIA ATIVA

Para a análise da Transparência Ativa, o relatório avaliou o site do PSAM e de mais cinco órgãos: 1) Governo do Estado do Rio de Janeiro; 2) Secretaria de Estado do Ambiente (SEA); 3) Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae); 4) Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ); 5) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Nenhum site foi classificado como de Alta Transparência. O melhor avaliado foi o site do TCE-RJ, que apresentou Média Transparência. Nele foi possível encontrar relatórios de fiscalizações relacionados aos programas, mas diversas informações disponíveis no site estavam desatualizadas.

Os sites do Governo do Rio, da SEA, da Cedae e da Sefaz apresentaram Baixa Transparência.

No caso do site do Governo do Rio, não há dados disponíveis para consulta, apenas artigos informativos que trazem alguns valores referentes a projetos de forma pulverizada, o que dificulta o acesso à informação.

Já o site da Cedae traz as informações disponibilizadas em uma página, mas todas são de difícil compreensão para leigos. O site da Sefaz até apresenta informações relacionadas às execuções orçamentárias das obras na Baía da Guanabara, mas não é possível acessar informações sobre o processo de licitação e contratos.

Orgão responsável pela coordenação das obras da PSAM, a SEA apresentava em seu site somente um compilado de notícias veiculadas na mídia sobre os trabalhos na Baía da Guanabara. Não foram encontrados dados primários relacionados aos programas de despoluição.

O site do PSAM foi o único a apresentar Nenhuma Transparência. O único documento existente no site traz informações sobre as Estações de Tratamento de Esgoto, mas não sobre o orçamento. A maioria das informações que foram acessadas está desatualizada.

## TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Foram enviados 19 pedidos de informações a três órgãos públicos. São eles a SEA, a Cedae e a Sefaz. Menos da metade deles (9) receberam respostas, sendo que destas sete foram consideradas satisfatórias.

A SEA, órgão que coordena o desenvolvimento do PSAM, foi a pior avaliada ao não responder nenhuma das nove solicitações feitas.

Já a Cedae respondeu a todos os sete pedidos de informação de forma satisfatória. A Sefaz, por sua vez, concedeu duas respostas satisfatórias de três solicitações recebidas.

## CONCLUSÃO

Apesar de os sites de informação do Governo do Rio de Janeiro terem sido atualizados recentemente, foram encontrados velhos problemas. Entre eles, a ausência de informações, dados incompletos e com linguagem técnica e de difícil entendimento, sites de interface pouco amigável, além do não cumprimento de prazos para responder o conjunto de questões relacionadas aos requerimentos de informação.

No que diz respeito à transparência ativa, foi verificada uma série de violações ao direito de acesso à informação, com a maioria dos sites dos órgãos apresentando baixa transparência. Apesar do desenvolvimento de novas páginas e, inclusive, de portais específicos para a transparência, não foi possível acessar de forma direta e fácil as informações desejadas acerca dos programas de despoluição da Baía de Guanabara.

Nesse sentido, é importante dizer que a falta de transparência não pode ser compreendida como um problema meramente técnico ou metodológico. Ela é parte constitutiva da crise ambiental vivida pela Baía de Guanabara. Há uma relação direta entre a opacidade das águas da Baía de Guanabara e a opacidade das informações relativas a ela e à sua despoluição.

Trata-se, porém, de um dos principais passivos socioambientais do Estado do Rio de Janeiro, no qual já foram investidos altos valores e sobre o qual se lançaram inúmeras promessas que não foram cumpridas. Mesmo com toda a atenção que a Baía da Guanabara recebeu nos últimos anos devido aos Jogos Olímpicos, o grau de opacidade das informações é significativo, e a negligência com a gestão da baía, evidente.

## RECOMENDAÇÕES

1) Colocar links nas páginas iniciais de todos os sites dos órgãos públicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro para áreas específicas destinadas à transparência das informações.

2) Divulgar de forma imediata em todos os sites dos órgãos públicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro a ferramenta virtual para pedidos de informação ([www.esicrj.rj.gov.br](http://www.esicrj.rj.gov.br)).

3) Divulgar de forma imediata em todos os sites de órgãos públicos envolvidos na gestão da Baía de Guanabara o portal específico do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios no Entorno da Baía de Guanabara (PSAM).

4) Atualizar e melhorar o site do PSAM para que todos os cidadãos e cidadãs possam acompanhar a implementação do programa.

5) Desenvolver sites públicos com interface amigável e intuitiva, que tenham como objetivo fornecer acesso à informação pública a todos os cidadãos e cidadãs, pensando o público-alvo como não sendo somente clientes-consumidores ou especialistas.

6) Atender os prazos estipulados pela Lei de Acesso à Informação.

7) Atualizar, apresentar com linguagem de fácil compreensão e disponibilizar em local de fácil acesso, informações relativas a itens fundamentais para o controle social de políticas públicas relacionadas à Baía de Guanabara tais como informações relativas a processos licitatórios, cronogramas, andamento de obras, orçamentos e outorgas de uso de águas.

8) Atualizar de forma constante o organograma de funcionários em todos os sites dos órgãos públicos do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

9) Disponibilizar de forma automática um link para a interpelação de recurso junto com a resposta dada a um pedido de informação.

10) Divulgar e fazer mais uso de ferramentas que promovam a participação pública e o acesso à informação, como audiências e consultas públicas, que permitem ouvir e informar a população em geral.

**ARTIGO 19 BRASIL**

Defendendo a Liberdade  
de Expressão e Informação

Rua João Adolfo, 118, conjunto 802  
CEP 01050-020 | Centro | São Paulo | SP

**T** +55 11 3057-0042

**F** +55 11 3057-0071

✉ [comunicacao@artigo19.org](mailto:comunicacao@artigo19.org)

[www.artigo19.org](http://www.artigo19.org)

**TW** @artigo19

**FB** facebook.com/artigo19brasil

Realização:

**ARTICLE 19**

