

Informe sobre a 2ª sessão de negociação de acordo internacional sobre direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental.

Evento intergovernamental ocorrido entre 27 e 29 de outubro de 2015, na Cidade do Panamá, antecedido por seminário no dia 26 para que representantes da sociedade civil trocassem experiências e perspectivas para fortalecer suas capacidades de participação em negociações internacionais.

BORN, Rubens Harry

Engenheiro civil, com especialização em engenharia ambiental; mestre e doutor em saúde pública, advogado. É colaborador voluntário da Fundação Grupo Esquel Brasil e Conselheiro do Fundo Socioambiental CASA. Participa dos eventos entre 26 e 29/10 como convidado da CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe. Texto escrito em 25/10/2015

MARCHEZINI, Joara

Bacharel em relações internacionais, Oficial de projetos de acesso à informação da organização Artigo 19, com atuação na área de direito à informação e liberdade de expressão

MORGADO, Renato

Gestor ambiental, mestre em ciência ambiental, especialista em democracia participativa e coordenador de projetos do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflo

Após um longo processo de preparação, iniciado ainda na Rio+20 em 2012, finalmente representantes de vinte governos nacionais da América Latina e Caribe iniciaram a negociação do conteúdo de um esperado acordo sobre direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais. Entretanto, valendo-se da conhecida metáfora, ainda falta muito para “encher o copo” : ainda não é possível de ser agora aclarado se teremos um instrumento, legalmente vinculante ou não ao final de 2016, prazo definido em plano de trabalho adotado.

Esperava-se, na segunda sessão de negociação, realizada na Cidade do Panamá, entre dias 27 e 29 de outubro passado, cobrir todos os dispositivos do documento preliminar referentes ao Preâmbulo e artigos 1º ao 10, que tratam do objetivo, conceitos, princípios e principais regras e compromissos sobre os três principais direitos de acesso em meio ambiente. Essa era a intenção, para superar impasse surgido na primeira sessão, em maio de 2015, quando alguns países alegaram não ter tido tempo de realizar consultas nacionais para trazer contribuições e posições governamentais ao rascunho elaborado pela CEPAL – Comissão Econômica da ONU para América Latina e Caribe, que atua como secretaria técnica do Comitê de Negociação estabelecido pelos governos em novembro de 2014. Naquela ocasião decidiu-se que a natureza jurídica (vinculante ou não) do instrumento será deliberada só na fase final da negociação. E isso refletiu na segunda sessão, quando alguns países, especificamente Brasil e Colômbia, reiteraram, por diversas vezes, emendas ao texto preliminar para substituir a palavra “acordo” pela expressão “instrumento”, para evitar a caracterização de um pacto vinculante.

A negociação começou lenta sobre os parágrafos do Preâmbulo, com base no texto preliminar compilado, ou seja, com as contribuições oriundas das propostas encaminhadas pelos governos dentro do prazo (agosto), coletadas nas consultas nacionais e governamentais. O Brasil não encaminhou nada por escrito e o representante do Ministério de Relações Exteriores disse que o país ainda não estava preparado para apresentar as posições governamentais. Acrescentou que o Brasil se reservava o direito de questionar o que fosse eventualmente negociado assim que definir sua posição. Essa declaração, obviamente, não repercutiu positivamente entre muitos participantes. O representante afirmou que diversos órgãos e ministérios não apresentaram as suas perspectivas ao Itamaraty, para que esse pudesse alinhar a posição oficial do governo brasileiro.

Isso é lamentável: temos uma bastante diversa experiência e acervo normativo em todas as esferas da Federação no tocante à participação pública (ex: conselhos de meio ambiente) e, mais recentemente, referente aos procedimentos de acesso à informação. É surpreendente não se ter clareza governamental sobre lições e oportunidades de aprimoramento dos direitos de acesso em meio ambiente, tendo em vista que tais direitos encontram-se no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Rio-92. Além disso, é preocupante que mesmo após duas reuniões do comitê negociador não saibamos a posição do governo brasileiro nos principais temas em relação a criação do instrumento regional.

No debate sobre os aproximadamente vinte parágrafos do Preâmbulo, alguns foram objeto de maior discussão. No parágrafo 12, o representante do Brasil pediu a alteração de “garantir um acesso rápido a informação” para “promover”, ainda que a Lei de Acesso à Informação seja clara na obrigação do estado em garantir esse direito. Em outro momento, o representante da Colômbia ressaltou que os direitos de acesso à informação e à participação são de consecução progressiva, enquanto que o direito de acesso à justiça é de observância imediata nos países democráticos. Essa discussão teve como estopim a expressão “cabal implementação dos direitos de acesso”, inserido no preâmbulo e refletida no artigo sobre objetivo (efetiva aplicação) do texto preliminar do instrumento.

Quando da discussão do objetivo expresso no artigo 1º, Colômbia propôs emenda para inserir a palavra “progressiva” antes da “efetiva aplicação”. Como esse processo intergovernamental tem-se caracterizado, até o momento, pela possibilidade de que integrantes da sociedade civil façam intervenções orais, tivemos oportunidade de propor a não inserção no objetivo, e deixar a menção à progressividade no Preâmbulo e em dispositivos sobre meios de implementação de alguns direitos de acesso. Demais países acolheram essa perspectiva, deixando isolado o representante da Colômbia, que não abriu mão da sua proposta.

O artigo 2º contemplando conceitos também foi longamente debatido, palavra por palavra. De um lado, foi oportuno conhecer as perspectivas dos vários países e da sociedade sobre os conceitos subjacentes aos direitos de acesso e instrumentos que o viabilizem. Diversidade de perspectivas governamentais ocorreu quando da discussão sobre o público (se só pessoas naturais ou também pessoas jurídicas), público diretamente afetado, participação pública e tomada de decisões ambientais. Com base em proposta apresentada pela representante da Rede Latino-americana de Membros do Ministério Público Ambiental, endossada pelos demais interlocutores de organizações da sociedade civil, o diplomata do Brasil sugeriu a inclusão de conceito para “acesso à justiça”, incluindo tanto o

acesso ao Poder Judiciário como também o acesso aos mecanismos e instâncias administrativas de prevenção e superação de conflitos em meio ambiente.

Por fim, a reunião terminou sem uma decisão formal sobre a participação do público nessa nova etapa do processo de negociação, embora constasse da pauta uma proposta de deliberação sobre modalidades e formas de engajamento de interlocutores da sociedade civil. Alguns países, entre eles o Brasil, argumentaram que a participação de atores não Estatais poderia atrapalhar a negociação e criar algum tipo de constrangimento, reiterando a necessidade de reuniões fechadas entre os países. Esse argumento foi rebatido por representantes de governos e das organizações presentes sob a perspectiva de que um instrumento regional que se destina aos direitos de acesso deve promovê-los já em sua etapa de elaboração e negociação. Os interlocutores de organizações da sociedade reconheceram tratar-se de processo intergovernamental de negociações, no qual os Estados nacionais são as partes que tomarão as decisões, mas que é necessário ter regras claras sobre a participação do público, notadamente pelo escopo do instrumento regional estar baseado no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Conferência da ONU Rio-92. Esse princípio diz:

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, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos.

A próxima sessão presencial de negociação está programada para ocorrer entre 5 e 8 de abril de 2016 no Uruguai, tendo ainda como agenda principal o escopo dos artigos 2º ao 10, sobre princípios e normas sobre direitos de acesso. Também se espera equacionar as pendências sobre aspectos não consensuais do Preâmbulo e do artigo 1º sobre o objetivo do acordo.

Acompanham, de forma sistemática, o processo de negociação a Fundação Grupo [Esquel](#) Brasil, [Imaflora](#), [Artigo 19](#) o [IDPV](#) – Instituto o Direito por um Planeta Verde e a [Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente](#). Imaflora e Artigo 19 publicaram no final de outubro um boletim com estudos de caso do Brasil ([acesse aqui](#)). Informações sobre as negociações estão disponíveis na [página da CEPAL](#).

Resta-nos, aqui no Brasil, ampliar a atenção e mobilização da sociedade, bem como de instituições integrantes do Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente e daquelas voltadas à tutela de direitos fundamentais, em relação às oportunidades que esse processo de negociação internacional oferece ao nosso país para aprimorarmos nossos mecanismos e normas, com base nas existentes experiências e institutos da legislação. Também é necessário demandar do governo nacional uma transparente e firme disposição na construção de um instrumento legalmente vinculante, para fazer avançar os direitos de acesso na América Latina e Caribe.