



DEMOCRACIA AMBIENTAL E
PRINCÍPIO 10 NO BRASIL

PANORAMA, ESTUDOS DE CASO
E O POTENCIAL DO ACORDO REGIONAL

ARTICLE19

 **imaflora**[®]
INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA

REALIZAÇÃO



APOIO



FICHA TÉCNICA

INVESTIGAÇÃO E TEXTO

Renato Pellegrini Morgado

CONTRIBUIÇÕES AO TEXTO

Alex Peguinelli, Rubens Born, Silvia Cappelli e Tiago Fensterseifer

REVISÃO

Joara Marchezini

SUPERVISÃO

Paula Martins

PROJETO GRÁFICO

Roberto Batista

ATENÇÃO: este não é um estudo de caso exaustivo. Novas informações e alterações poderão ser acrescentadas ou modificadas, conforme o aprofundamento dos casos, envio de novos relatos e o avanço das investigações oficiais.



Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons. Atribuição - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não Adaptada.

1 - Introdução	4
2 - Um panorama sobre os direitos de acesso no Brasil	5
2.1 - Acesso à Participação	5
2.2 - Acesso à Informação	10
2.3 - Acesso à Justiça	12
2.4 - A Avaliação do Brasil no Índice de Democracia Ambiental	14
3 - Estudos de caso: quando os direitos de acesso não são garantidos	16
3.1 - Participação Social na Política Energética Nacional	16
3.2 - Transparência na Crise Hídrica de São Paulo	17
3.3 - Hidrelétricas na Amazônia e o uso da Suspensão de Segurança	18
3.4 - Transparência Florestal no Estado do Mato Grosso	19
4 - O potencial do Acordo Regional do Princípio 10 para a garantia dos direitos de acesso	21
5 - Referências	23
6 - Legislação Consultada	25

1. INTRODUÇÃO

Desde o processo de redemocratização e tendo como marco a Constituição de 1988, o Brasil tem avançado na criação de leis, políticas e práticas voltadas para a garantia dos direitos de participação, de informação e de acesso à justiça em questões ambientais, os chamados direitos de acesso, que são baseados no Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento final da Rio-92¹.

A existência de conselhos de meio ambiente, a aprovação da Lei Federal de Acesso à Informação e a criação de promotorias especializadas são alguns exemplos de avanços legais, políticos e institucionais, que buscam a efetivação da democracia ambiental em nosso país.

Apesar disso, ainda são frequentes os processos decisórios sobre projetos, políticas, obras de infraestrutura, entre outros, sem a devida transparência e participação da sociedade, ou sem contar com o efetivo acesso à justiça e o cumprimento da legislação ambiental. Tais lacunas resultam em processos de tomadas de decisões que causam danos e conflitos ambientais, afetando a qualidade ambiental e a população, em especial, os grupos mais vulneráveis.

Um novo impulso em relação à democracia ambiental pode ser dado no Brasil e na região com a construção de um acordo entre os governos da América Latina e do Caribe². Atualmente, 20 países, incluindo o Brasil, assinam declaração conjunta, elaborada durante a Rio+ 20, em 2012, com o objetivo de construir um acordo regional para implementar o Princípio 10 e aprofundar a troca de experiências sobre o tema. O processo de negociação, que é facilitado pela CEPAL/ONU, já possui um documento preliminar³ em torno do qual as negociações estão sendo realizadas.

É esse contexto que motivou o presente estudo, que busca apresentar um panorama sobre a garantia dos direitos de acesso no Brasil, analisar casos nos quais esses direitos não foram plenamente atendidos e apontar o potencial do acordo regional do Princípio 10 para a concretização da democracia ambiental em nosso país.

MÉTODO

O método do estudo envolveu a análise de parte da legislação ambiental brasileira, de leis e decretos relacionados à transparência e à participação e do levantamento de dados secundários sobre a implementação dos direitos de acesso à participação, à informação e à justiça em questões ambientais e sobre casos nos quais tais direitos não foram plenamente atendidos. Não é a intenção deste estudo realizar uma análise exaustiva e aprofundada da legislação e dos casos apresentados, mas de promover uma visão panorâmica sobre o tema no Brasil para, como já apontado, contribuir com o acordo regional do Princípio 10.

1 O Princípio 10 é parte da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento final da Rio-92, e define o compromisso dos governos em garantirem o acesso à participação, à informação e à justiça nas questões ambientais. Trata-se do mais relevante marco que define a importância e a inter-relação entre democracia e sustentabilidade ambiental.

2 Mais informações sobre o processo de construção do acordo regional do Princípio 10 podem ser acessados no site www.cepal.org/en/principio-10

3 A versão preliminar em português do acordo regional do Princípio 10 pode ser acessada em https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento_preliminar_p10_portugues.pdf

2. UM PANORAMA SOBRE OS DIREITOS DE ACESSO NO BRASIL

2.1 - ACESSO À PARTICIPAÇÃO

Com maior ou menor centralidade, as diferentes leis que instituem políticas nacionais de meio ambiente, além de outras normas infralegais, criam mecanismos de participação e de controle social relacionadas às questões ambientais. Os principais instrumentos existentes são os conselhos e os comitês de políticas públicas, as audiências, as consultas públicas e as conferências.

Além destes, existe a previsão constitucional de outros instrumentos, que até o momento foram pouco utilizados no Brasil, como o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular. Apresentamos a seguir uma descrição de cada um destes instrumentos e sua existência nos diferentes temas ambientais:

Conselhos e Comitês de Meio Ambiente

Os Conselhos ou os Comitês são, geralmente, espaços permanentes, com representação de organizações da sociedade civil e do poder público, que se reúnem periodicamente para debater determinado aspecto ou tema da política ambiental.

No campo ambiental, existem conselhos e comitês nas diferentes esferas: federal, estadual, municipal e nas bacias hidrográficas, podendo ser consultivos, quando não possuem poder de decisão, ou deliberativos, quando possuem poder de decisão sobre um ou mais aspectos de determinada política pública.

Na esfera federal tem destaque o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que além de elaborar propostas sobre as políticas públicas ambientais, tem a prerrogativa legal de aprovação de resoluções que normatizam diferentes aspectos da gestão ambiental, incluindo, por exemplo, o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

Além do CONAMA, existem diversos conselhos federais, que atuam em temas ambientais setoriais ou regionais, tais como: o Conselho Nacional da Amazônia Legal - CONAMAZ, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, a Comissão Nacional da Biodiversidade o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (MMA, 2015) e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Mudanças do Clima.

As 27 unidades da federação contam com Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (IBGE, 2014a) e 3.784 municípios, ou 67,9% dos municípios brasileiros, contam com conselhos municipais de meio ambiente (IBGE, 2014b). A tabela abaixo demonstra o forte crescimento do número de conselhos municipais de meio ambiente que mais do que triplicaram em um período de 16 anos (1999 a 2014):

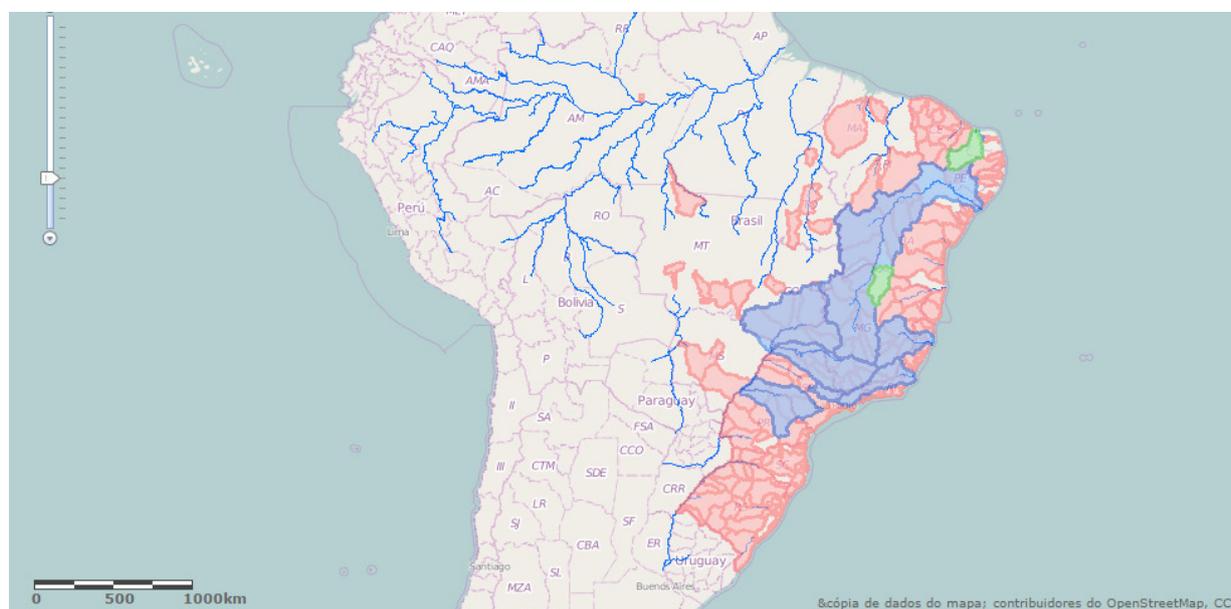
Percentual de Municípios com Conselho de Meio Ambiente (%)						
Ano	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1999	21,4	11,4	9,0	32,5	29,1	19,1
2001	29,0	18,5	14,3	39,3	39,6	32,4
2002	34,1	21,6	19,7	43,5	44,2	41,7

Percentual de Municípios com Conselho de Meio Ambiente (%)						
2004	36,7	26,3	20,3	46,8	49,6	40,6
2008	47,6	38,5	29,9	58,7	61,1	50,6
2009	56,3	47,7	36,8	71,0	67,2	59,7
2012	63,7	60,6	40,5	79,1	75,5	70,4
2014	67,9	69,1	44,2	83,5	78,4	75,8

Fonte: Adaptado de IBGE (2014b)

A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei no 9.433/1997) prevê a participação da sociedade na gestão de recursos hídricos por meio de comitês de bacias hidrográficas, de um conselho federal e de conselhos estaduais de recursos hídricos. Os conselhos já estão instituídos tanto na esfera federal, quanto nos estados (com exceção do Acre, que possui uma Câmara Técnica junto ao Conselho de Meio Ambiente, que exerce tal função) (ANA, 2015).

Já em relação aos Comitês de Bacia Hidrográfica, apesar dos 18 anos da Lei, apenas 30% do território nacional possui esse instrumento de gestão e de participação, o que corresponde a 194 comitês no país (ANA, 2015). Como podemos observar no mapa abaixo, que possui em destaque os comitês existentes, são as bacias amazônicas aquelas que menos possuem comitês em funcionamento.



Comitês de bacias hidrográficas estaduais, interestaduais e únicos

Fonte: ANA, 2015

Legenda: ■ – Comitês Estaduais; ■ – Comitês Interestaduais; ■ – Comitês Únicos

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, instituído pela Lei no 9.985/2000, prevê a participação da sociedade por meio de Conselhos de Unidades de Conservação. A Lei prevê 13

categorias para as Unidades de Conservação, cada uma delas com graus de proteção ambiental e de restrição de uso variados. 11 delas devem contar com conselhos, sendo eles deliberativos, nos casos das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas da Biosfera, e consultivo nos demais casos. Dessa forma, deveriam existir pelo menos 1.110 conselhos de unidades de conservação ativos no Brasil, de acordo com os dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (MMA, 2015).

Além dos conselhos relacionados mais diretamente com questões ambientais, existe uma quantidade considerável de outros conselhos em temas como cidades e desenvolvimento rural, que possuem forte inter-relação com a conservação ambiental.

Audiências e Consultas Públicas

As Audiências Públicas são espaços presenciais de diálogo entre o poder público e a sociedade civil e têm, como objetivo, a troca de informações, de opiniões e de propostas sobre determinado tema.

Possuem caráter consultivo, ou seja, as manifestações da sociedade durante a audiência pública devem ser levadas em consideração para a decisão final, porém os órgãos não tem a obrigação legal acatar essas manifestações.

Nessas reuniões, em geral, um órgão público apresenta determinado assunto (projeto de lei, de obra, proposta de orçamento, prestação de contas, estudo de impacto ambiental de empreendimento) e a sociedade pode esclarecer dúvidas e apresentar sua opinião. Com as Audiências Públicas, as decisões públicas possuem um potencial de ter mais transparência e participação.

- Elaboração de Planos Setoriais de Mudanças Climáticas; (obrigatória a realização de consultas públicas)

- Aprovação de editais de licitação de concessão de florestas públicas. (obrigatória a realização de audiência pública antes da publicação dos editais de licitação)

Já a Consulta Pública geralmente é um processo à distância, especialmente por meios virtuais, pelo qual o poder público apresenta uma proposta de lei, política, plano ou projeto e recebe, por tempo determinado, as considerações e propostas da população.

Em alguns casos, a existência desses espaços de participação é uma obrigação legal para o processo, como por exemplo para a elaboração dos planos setoriais de mudança climática (obrigatória a realização de consulta pública) e para a aprovação de editais de licitação de concessão de florestas públicas (obrigatória a realização de audiência pública antes da publicação dos editais de licitação).

Além desses exemplos, a legislação ambiental brasileira prevê a realização de audiências e consultas públicas para uma série de processos, tais como:

- Elaboração de Planos de Saneamento Básico;

- Elaboração de Planos de Resíduos Sólidos;

- EIA/RIMA de empreendimentos com potencial de causar significativo impacto ambiental;

- Apresentação do estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA) relacionados ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com potencial de causar significativa degradação do meio ambiente.

- Criação de Unidades de Conservação;

- Elaboração de Planos Setoriais de Mudanças Climáticas;

- Aprovação de editais de licitação de concessão de florestas públicas.

Conferências de Políticas Públicas

Conferências são eventos realizados periodicamente, com o objetivo de debater e de aprovar propostas a serem desenvolvidas pelo poder público municipal, estadual e/ou federal. Participam, das Conferências, cidadãos, representantes de organizações da sociedade civil e do Poder Público. As propostas aprovadas são organizadas em um documento final e devem ser utilizadas para a elaboração e o aprimoramento das políticas públicas.

Cada Conferência aborda um tema, como, por exemplo, saúde, juventude e assistência social. Algumas áreas de políticas públicas já possuem um longo histórico na realização de Conferências, como a área de saúde que realizou em 2015 sua 15ª Conferência e a área de Assistência Social que realizou sua 10ª edição neste mesmo ano.

Em relação à questão ambiental, já foram realizadas quatro Conferências Nacionais de Meio Ambiente, que incluem suas etapas municipais e estaduais, sendo que a primeira ocorreu em 2003 e as demais em 2005, 2008 e 2013. Cada Conferência contou com um tema específico, como descrito no quadro abaixo que apresenta um resumo sobre as mesmas.

	Ano	Tema	Número de participantes	Número de propostas aprovadas
1ª Conferência	2003	Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente	65 mil	995
2ª Conferência	2005	Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais	86 mil	831
3ª Conferência	2008	Mudanças Climáticas	115 mil	660
4ª Conferência	2013	Resíduos Sólidos	200 mil	60

Fonte: MMA, 2015

É importante salientar que a existência de instrumentos tais como os conselhos, as audiências, as consultas públicas e as conferências é um avanço significativo, mas não implica automaticamente em uma real influência da sociedade nas definições sobre as políticas ambientais, dado que ao lado de canais efetivos de diálogo e de gestão compartilhada, coexistem outros com funcionamento precário, que são utilizados muitas vezes para legitimar decisões tomadas previamente pelos gestores públicos.

Plebiscitos, Referendos e Projetos de Lei de Iniciativa Popular

Apesar de previstos na Constituição Federal de 1988, o Plebiscito, o Referendo e o Projeto de Lei de Iniciativa Popular são instrumentos ainda pouco utilizados no Brasil e que foram aplicados apenas uma vez, em nível federal, para temas ambientais.

O Plebiscito e o Referendo são mecanismos de consulta direta à população nos quais cada cidadão, com direito a voto, deve participar. O Plebiscito é um consulta anterior a uma decisão do Poder

Legislativo ou do Poder Executivo e no Referendo a consulta é realizada posteriormente, cabendo à população ratificar ou rejeitar a proposta. Na esfera federal, a convocação dos dois mecanismos é de competência exclusiva do Congresso Nacional que só a fez em dois momentos desde a redemocratização: um Plebiscito, em 1993, sobre a forma e o sistema de governo que deveria vigorar no país e um referendo, em 2005, sobre o Estatuto do Desarmamento, especificamente sobre a proibição de venda de armas de fogo e de munição.

Já o Projeto de Lei de Iniciativa Popular é um instrumento que permite à sociedade elaborar e apresentar às casas legislativas um projeto de lei. Tal projeto deve ser debatido pelos parlamentos e, se aprovado e sancionado pelo chefe do executivo, é transformado em lei. Na esfera federal, um projeto de lei de iniciativa popular deve receber a assinatura de 1% (aproximadamente 1,4 milhões de pessoas) do eleitorado brasileiro, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% do eleitorado de cada Estado. Além do grande número de assinaturas, as mesmas devem ser físicas e estar acompanhadas do número dos títulos dos eleitores, o que dificulta a coleta dos apoios necessários.

Até o momento, apenas 4 leis são derivadas de projetos de iniciativas popular: a que transformou as chacinhas em crime hediondo, de 1994; a que prevê a cassação de mandato por compra de votos, de 1999; a que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de 2005; e a que institui o Ficha Limpa, de 2010.

A única iniciativa relacionada à temática ambiental é o Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Desmatamento Zero. Articulado pela ONG Greenpeace, a campanha de coleta de assinaturas teve início em 2012. Em 2015 a organização entregou ao Congresso Nacional as 1,4 milhões de assinaturas necessárias (GREENPEACE, 2015). O Projeto de Lei está em tramitação na Câmara dos Deputados.

Se por um lado, plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular possuem potencial para serem instrumentos de participação da sociedade nas decisões ambientais, o modelo atual dos mesmos dificulta o seu uso para esta finalidade. A diminuição do número de assinaturas e a possibilidade de coleta das mesmas pela internet para Projetos de Lei de Iniciativa Popular, a possibilidade de convocação de Plebiscitos e Referendos diretamente pela população e a obrigatoriedade destes dois instrumentos para determinados tipos de decisões, são caminhos para que os mesmos sejam utilizados com mais frequência, inclusive em temas ambientais.

A Política Nacional de Participação Social

Em 2014 a presidenta Dilma Rousseff promulgou o Decreto Federal no 8.243 que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS. A Política tem, dentre os seus objetivos, a proposta de ampliar, consolidar, articular e fortalecer os instrumentos federais de participação social, incluindo os conselhos, as conferências, as audiências e as consultas públicas.

Para isso, a PNPS criou o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, que será integrado pelas diversas instâncias federais de participação social. Além disso, apresenta definições e diretrizes para cada uma das instâncias de participação existentes, conferindo uma maior clareza para o seu funcionamento, dado que a criação das mesmas está dispersa em diversas leis e normas infra legais.

Dentre os avanços previstos na PNPS que merecem destaque estão o compromisso do governo em responder as propostas apresentadas pela população nas audiências e nas consultas públicas e a necessidade da definição de métodos para o acompanhamento das propostas aprovadas nas conferências nacionais.

Dessa forma, a integral implementação da PNPS pode implicar no aprimoramento da participação da sociedade na gestão das políticas federais, incluindo aquelas relacionadas à temática ambiental.

2.2 - ACESSO À INFORMAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é um importante marco no estabelecimento do direito à informação e da publicidade como princípio da administração pública, que foram detalhados em outras leis, especialmente na Lei Federal de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), que estabelece obrigações de transparência ativa e passiva relacionadas a todas as áreas da gestão pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que aborda a transparência orçamentária.

Além delas existe a Lei no 10.650/2003 que trata especificamente do acesso à informação em temas ambientais e diversas leis ambientais que definem a obrigação do poder público em gerar, organizar e disponibilizar publicamente um conjunto de informações ambientais.

Segue abaixo um resumo das principais leis sobre o tema:

Lei de Acesso à Informação Ambiental

A Lei Federal no 10.650/2003 regulamenta o acesso às informações ambientais que estejam sob responsabilidade dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que integra órgãos federais, estaduais e municipais de meio ambiente. Em relação à transparência passiva⁴, a Lei estabelece que os órgãos do sistema devam responder, em até 30 dias, pedidos de informação que estejam sob sua guarda, independentemente de justificativa. Em relação à transparência ativa⁵, define um conjunto de informações que devem ser disponibilizadas proativamente pelos órgãos ambientais, o que inclui: pedidos e concessão de licenciamento, autos de infração ambiental e pedidos e licenças de supressão de vegetação.

Lei de Acesso à Informação - LAI

A Lei Federal de Acesso à Informação - LAI (Lei no 12.527/2011) especifica os procedimentos e os prazos que os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, dos três poderes, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, devem seguir para garantir o direito do acesso à informação aos cidadãos em todos os temas da gestão pública.

A LAI determina que a transparência seja a regra e o sigilo a exceção, cabendo a negativa de informações somente em casos específicos e definidos na própria norma. A informação só pode ser negada, por exemplo, nos casos em que pode colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado; a vida, a segurança e a saúde da população; ou comprometer atividades de investigação e de fiscalização relacionadas à prevenção ou à repressão de infrações. Informações necessárias à investigação de violações de direitos humanos não podem ser mantidas em confidencialidade.

A informação deve ser fornecida independentemente de qualquer análise sobre a motivação do pedido, em até 20 dias (extensivos por mais 10 dias, desde que justificado e comunicado ao solicitante) e gratuitamente, podendo ser cobrado apenas o custo da reprodução. A LAI também determina que sejam criados, por todos os órgãos públicos os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), com locais físicos e canais na internet, responsáveis pelo recebimento e gestão dos pedidos de informação. No âmbito federal, todos os pedidos direcionados ao Executivo são centralizados em uma única plataforma online (www.acessoainformacao.gov.br).

Além disso, a LAI determina um conjunto de informações que deve ser divulgada pelos órgãos públicos de forma proativa e por meio da internet, incluindo informações sobre licitações e contratos, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

A LAI se aplica a todos os órgãos ambientais ou àqueles que possuem informações ambientais, sendo em diferentes aspectos, como em relação ao prazo de resposta e a possibilidade de negati-

⁴ Transparência Passiva se dá quando um cidadão ou instituição solicita a um órgão público determinada informação.

⁵ Transparência ativa é a obrigação de divulgar informações de forma proativa, independentemente de solicitações.

va de informação ao solicitante, mais rigorosa do que a Lei Federal no 10.650/2003.

Os estados, os municípios, além dos legislativos e órgãos do judiciário, devem aprovar normas próprias e específicas, que regulamentem diferentes aspectos da LAI, como instâncias de recursos, funcionamento dos Serviços de Informação ao Cidadão – SICs, dentre outros. Tais normas devem estar de acordo com as determinações da LAI.

Lei de Responsabilidade Fiscal – Transparência Orçamentária

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101/2000 e suas alterações) determina que todos os órgãos públicos devem divulgar informações sobre as receitas e as despesas, em detalhes e em tempo real, incluindo em meios eletrônicos de acesso público. Tal determinação obrigou órgãos municipais e estaduais, além do governo federal, a criarem Portais da Transparência como canais para divulgação destas informações.

Dessa forma, todos os gastos públicos relacionados à gestão ambiental ou relacionados às atividades com potencial impacto na qualidade ambiental, devem ser divulgados proativamente pelos órgãos públicos, o que inclui, por exemplo: gastos com a gestão de resíduos de um município, investimento em saneamento por governos estaduais, investimentos na construção de infraestrutura por parte do governo federal, como hidrelétricas e transposição de rios, e repasses a entidades da sociedade civil.

No caso federal, o Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br) lançado em 2004 pela Controladoria-Geral da União (CGU) permite o acesso aos gastos do Ministério do Meio Ambiente e de suas autarquias, o repasse de recursos para estados, municípios e organizações da sociedade civil, salário de servidores, dentre outras informações.

Pesquisas apontam que, mesmo com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e após três anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, existem deficiências importantes na implementação do que a legislação determina, especialmente nos estados e nos municípios, o que pode apontar para problemas no acesso às informações sobre meio ambiente.

Em maio de 2015 a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou a “Escala Brasil Transparente (EBT)” índice que mede o cumprimento da Lei de Acesso à Informação por estados e municípios brasileiros. Dos 492 municípios avaliados, 310 (63%) receberam nota zero e 111 (22,6%), entre um e dois. Apenas 48 municípios (9,8%) avaliados receberam nota igual ou superior a cinco, sendo que 7 (1,4%) entre 9 e 10. A avaliação dos estados foi melhor, mas ainda preocupante, dado que 9 (33%) dos 27 estados avaliados, receberam nota inferior a cinco e apenas 6 (22%) nove ou dez (CGU, 2015).

Em setembro de 2015, catorze organizações da sociedade civil lançaram a iniciativa Cidade Transparente que analisou a transparência das prefeituras das 26 capitais estaduais e do Governo do Distrito Federal. Por meio de 129 indicadores foram avaliados diferentes tipos de informação, que incluem questões orçamentárias, canais de informação e instrumentos de participação social. Os resultados apontam que dezessete municípios (63%) foram classificados com nível “baixo” (nota de 20,01 a 40, em uma escala de 0 a 100) e nenhum conseguiu entrar na faixa de nível “muito alto” (80,01 a 100 pontos). Apenas quatro (15%) cidades foram classificadas com nível “alto” (60,01 a 80 pontos) e outras seis (22%) ficam no nível “médio” (40,01 a 60 pontos) (INSTITUTO ETHOS, 2015)

Legislação Ambiental

Diferentes leis ambientais possuem a transparência e o acesso à informação como princípios ou diretrizes, sendo que algumas delas criam obrigações específicas de transparência ativa e passiva do Estado em questões ambientais.

As leis que instituem a Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Resíduos Sólidos, de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico e a Lei de Gestão de Florestas Públicas determinam, por exemplo, a criação de sistemas nacionais de informação, que devem produzir, consolidar e disponibilizar para a sociedade um conjunto amplo de informações sobre os respectivos temas. Nesta mesma direção, a Lei que institui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação determina a criação de um cadastro nacional de UCs com informações sobre as unidades, que devem ser disponibilizadas para a população.

No quadro a seguir são apresentas algumas informações sobre esses sistemas:

Nome	Site	Órgão Responsável	Lei de Criação
Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA	www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima	Ministério do Meio Ambiente	Lei 6.938 de 1981 (art. 9)
Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos - SNIRH	www2.snirh.gov.br	Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei 9.433 de 1997 (art 25)
Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - SINIR	http://sinir.gov.br/	Ministério do Meio Ambiente	Lei 12.305 de 2010 (art. 12)
Sistema Nacional de Informações Florestais - SNIF	www.florestal.gov.br/snif	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	Lei 11.284 de 2006 (art. 55)
Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS	www.snis.gov.br	Ministério das Cidades	Não encontrado
Cadastro Nacional de Unidades de Conservação	http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs	Ministério do Meio Ambiente	Lei 9.985 de 2000 (art. 50)

Outras leis estabelecem ações mais específicas, como a que institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei 12.187/2009), que cria a obrigação do governo federal em divulgar, as estimativas de emissões de gases do efeito estufa e que as mesmas devam estar em formato apropriado e de fácil compreensão e a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) que prevê a disponibilização online de um conjunto de documentos, incluindo relatórios de impacto ambiental, contratos e relatórios de fiscalização e de auditorias.

2.3 - ACESSO À JUSTIÇA

A legislação brasileira, incluindo a própria Constituição, criou instituições e diferentes instrumentos que visam garantir o acesso à justiça para os cidadãos nas questões ambientais. O Brasil adota um conceito amplo de acesso à justiça, não o reduzindo ao acesso ao Poder Judiciário, mas também a instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e de restauração de danos ambientais.

Em relação às instituições, o país possui como ator relevante o Ministério Público, responsável pela defesa dos interesses difusos, incluindo o meio ambiente, existindo, inclusive, setores do órgão especializados e atuando exclusivamente com o tema.

Dentre os setores especializados, podemos citar, por exemplo, o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA), vinculado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, que conta com promotores de justiça dedicados, em tempo integral, às questões ambientais. O GAEMA atua em diversos temas, incluindo: resíduos sólidos, saneamento básico, gestão de recursos hídricos, cobertura florestal e áreas protegidas.

Outro ator relevante é a Defensoria Pública que, desde 2007, em razão da edição da Lei 11.448/2007 (que alterou a Lei da Ação Civil Pública), passou a ser legitimada à propositura de ação civil pública, inclusive em matéria ambiental, o que foi reforçado pela Lei Complementar 132/2009. Dado o seu perfil constitucional de defesa e promoção dos direitos das pessoas necessitadas, muitas vezes a atuação da Defensoria Pública canaliza temas de feição socioambiental, ou seja, de interlocução entre os direitos sociais e a tutela ecológica.

Existem também núcleos especializados, como o Núcleo de Defesa Ambiental da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul e o Núcleo Especializado de Direitos Humanos do Estado de São Paulo, que, entre as suas atuações temáticas, está também a atuação em matéria ambiental. Este último já possui atuação em matérias coletivas, mas especialmente em atuações individuais em defesa de pessoas atingidas por episódios climáticos extremos pleiteando bolsa-aluguel ou bolsa-moradia, reparação de danos materiais, entre outros.

Em relação aos instrumentos o país possui, por exemplo, a ação civil pública, que pode ser proposta pelo Ministério Público, pela União, Estados, Municípios, Defensoria Pública e por associações civis que atuem na defesa do meio ambiente. Este instrumento foi especificamente criado para a defesa de bens que compõem o patrimônio público e social, bem como para a proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, incluindo o meio ambiente.

Já o termo de ajustamento de conduta (TAC) é um mecanismo de solução extrajudicial de conflitos. Por meio dele, o Ministério Público realiza um acordo com determinada instituição pública ou privada para que a mesma cesse determinada ilegalidade e/ou repare eventuais danos. Caso os prazos, os compromissos ou as condições assumidas no TAC não sejam cumpridos, o Ministério Público pode ajuizar uma ação civil pública contra a instituição, sem a necessidade de nova comprovação do dano ou do ilícito.

Outro instrumento extrajudicial e de caráter preventivo é a recomendação de fazer ou de se abster que o Ministério Público dá a determinado órgão ou autoridade pública para evitar o dano ao ambiente. Embora não tenha caráter vinculante, o destinatário da recomendação deve dar publicidade ao ato e responder por escrito e de maneira fundamentada. Caso a autoridade destinatária decidir por não dar cumprimento à recomendação, o Ministério Público poderá ingressar com as ações que entender cabíveis.

Há também o inquérito civil que, apesar de ser um instrumento exclusivo do Ministério Público, com finalidade de apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos coletivos, individuais homogêneos e sociais, pode ser instaurado mediante solicitação de qualquer cidadão ou organização da sociedade.

O mandado de segurança coletivo, que pode ser utilizado para cessar um ato de uma autoridade que seja lesivo ao meio ambiente, a ação de improbidade administrativa e a ação penal, são os principais instrumentos cíveis de veiculação de um litígio ambiental.

A ação penal é uma via possível para os casos previstos como crimes ambientais. As ações penais ambientais são sempre públicas e incondicionadas, ou seja, uma vez que a autoridade tomar contato com a infração penal deverá, de ofício, elaborar um termo circunstanciado ou instaurar

um inquérito policial com a finalidade de apurar questões relativas à autoria e materialidade da infração. A investigação policial é levada ao Ministério Público para promover a ação penal. Poderá ainda haver a suspensão condicional do processo ou, mesmo, a transação penal, dependendo do máximo da pena prevista abstratamente ao delito.

A Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais brasileira (Lei Federal no 9.605/1998) é essencialmente mais preocupada com a reparação e restauração do ambiente lesado do que com o máximo de penas. Nesse sentido, observa-se que as penas previstas são baixas se comparadas às de outros países da região, o que tem sido recentemente alvo de críticas de alguns segmentos da sociedade.

2.4 - A AVALIAÇÃO DO BRASIL NO ÍNDICE DE DEMOCRACIA AMBIENTAL

O Índice de Democracia Ambiental (Environmental Democracy Index, ou EDI, sigla em inglês) é uma iniciativa da rede The Access Initiative – TAI e da organização não governamental World Resources Institute - WRI, que busca avaliar o status dos direitos de acesso em diferentes países, especialmente por meio da análise de suas legislações.

O EDI possui 75 indicadores, construídos com base em padrões internacionalmente reconhecidos por meio do documento produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) chamado “Diretrizes para a Elaboração de Legislação Nacional sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e a Justiça em Assuntos Ambientais” (Diretrizes de Bali). O índice também inclui um conjunto complementar de 24 indicadores sobre a implementação dos direitos de acesso, buscando avaliar como parte dos mesmos é cumprida na prática (EDI, 2015).

O EDI foi lançado em 2015 com a avaliação de 70 países, de todos os continentes, incluindo o Brasil. O país ficou em 17º lugar, com 1.80 pontos de 3.0 possíveis. Apesar da nota não ter sido alta em relação ao total de pontos possíveis, a posição do Brasil no ranking demonstra que o país possui bom desempenho, quando comparado a outros países.

Ranking	País	Pontuação
1	Lituânia	2.39
2	Letônia	2.31
3	Estados Unidos	2.16
...
16	Indonésia	1.80
17	Brasil	1.80
18	Romênia	1.79
...
69	Malásia	0.58
70	Haiti	0.51

Fonte: EDI, 2015

A maior pontuação do país foi em acesso à informação, 2.35, seguido por acesso à justiça, 2.03, e por último acesso à participação, 1.04. O Quadro abaixo apresenta os pontos negativos e positivos do Brasil que foram destacados pelo EDI:

O que é este país está fazendo bem?

- O direito de acesso à informação ambiental mediante solicitações é amplamente garantido.
- As autoridades governamentais são obrigadas a divulgar proativamente informações relativas ao meio ambiente e à saúde pública.
- O público pode questionar as decisões do governo relacionadas a questões ambientais.
- A lei prevê a aplicação das decisões penais, civis e administrativas relacionadas ao meio ambiente em um tempo adequado e de forma eficaz.

Fonte: EDI, 2015

Onde o país pode melhorar?

- Apenas alguns tipos de decisões ambientais possuem oportunidades de participação no início do processo decisório.
- O governo tem poder discricionário para ouvir a sociedade na elaboração de leis relacionadas a questão ambiental.
- Existem poucos mecanismos legais para reduzir as barreiras financeiras ou sociais para o acesso à justiça.
- As agências governamentais não são obrigadas a prestar contas sobre as propostas apresentadas pela sociedade em processos de tomada de decisão ambiental.

Fonte: EDI, 2015

3. ESTUDOS DE CASO: QUANDO OS DIREITOS DE ACESSO NÃO SÃO GARANTIDOS

Apesar de avanços importantes na garantia dos direitos de acesso nos últimos anos e que foram apresentados nas seções anteriores, os casos a seguir demonstram lacunas importantes a aplicação desses direitos, o que reforça a importância e a necessidade de um acordo regional sobre o tema.

3.1 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL

Apesar de fortes implicações ambientais, econômicas e sociais, a política energética no Brasil possui poucos canais de participação e, mesmo os existentes, não são efetivados.

A Lei que instituiu a Política Energética Nacional (Lei Federal no 9.478/1997) criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com importantes atribuições, tais como: propor ao Presidente da República as diretrizes da política energética, rever a matriz energética do país, definir a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural e de biocombustíveis, dentre outros.

Porém, os Decretos Federais no 3.520/2000 e no 5.793/2006 que definem a composição do CNPE preveem a participação de quatorze membros, sendo apenas um representante da sociedade civil, um representante de universidades brasileiras e os demais doze integrantes representantes de órgãos públicos, principalmente ministros de estado.

Assim, diferentemente de outros conselhos federais que contam com ampla representação da sociedade civil, o CNPE é um conselho formado quase que exclusivamente por membros do governo federal.

Além disso, mesmo essa única vaga destinada para a sociedade civil, segue sem ser preenchida, por falta de indicação do Presidente da República, desde a sua criação, em 2006. A própria prerrogativa do Presidente na indicação é questionável, pois a sociedade deveria ter autonomia na definição de seus representantes junto aos órgãos colegiados.

Diferentes organizações da sociedade civil brasileira tem se manifestado recorrentemente reivindicando uma reorientação da política energética, incluindo a garantia da transparência e da participação nos processos decisórios sobre o tema e, especificamente, a indicação de seu representante junto ao CNPE.

Em dezembro de 2013, por meio do documento “Conselho Nacional de Política Energética: Onde está a sociedade civil?”, 42 organizações demandaram do governo federal a indicação de seu representante e do representante das universidades junto ao CNPE, que também segue sem ser indicado. Em outubro de 2014, 81 organizações, articuladas na campanha “Energia para a Vida”, enviaram carta-compromisso aos candidatos a presidente na eleição daquele ano. Dentre os compromissos propostos estavam à indicação do representante junto ao CNPE e a garantia da consulta livre, prévia e informada das populações atingidas por empreendimentos energéticos. No mesmo sentido, em dezembro de 2014, no documento “Agenda Socioambiental para o Brasil 2014 a 2018”, integrantes do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) reiteraram a demanda, de anos anteriores, para a incorporação de representante da sociedade civil no CNPE. Em maio de 2015, 18 organizações enviaram uma carta ao Ministro de Minas e Energia solicitando, mais uma vez, a indicação de um representante da sociedade civil junto ao CNPE.

Além do preenchimento da vaga de sociedade civil junto ao CNPE, no documento “Fortalecer o acesso à informação ambiental e à participação da sociedade civil em tomada de decisões. (Rela-

tório do projeto)”, de junho de 2009, o FBOMS questionou o Decreto que define a indicação dos representantes da sociedade civil por uma autoridade governamental, por entenderem que tal método compromete a autonomia e a legitimidade da representação da sociedade civil. O caso do CNPE mostra uma forte resistência do governo brasileiro em abrir espaço para a participação, mesmo que pequena, no debate sobre as diretrizes da política energética nacional.

3.2 - TRANSPARÊNCIA NA CRISE HÍDRICA DE SÃO PAULO

Desde 2014 a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) passa por uma grave crise de abastecimento de água, fruto da escassez de chuvas e da falta de investimentos estratégicos no saneamento básico, na conservação dos recursos hídricos e de seus mananciais.

O Sistema Cantareira, formado por um conjunto de represas localizadas no norte da RMSP e que é o responsável pelo abastecimento de 5,3 milhões de pessoas na região entre os seus cerca de 20 milhões de habitantes, chegou, no início de 2015, a menos de 5% de sua capacidade de armazenamento de água. A Sabesp, empresa de economia mista, controlada pelo Governo do Estado de São Paulo, é a entidade responsável pela captação, tratamento e distribuição de água na região e utiliza o Sistema Cantareira como uma de suas principais fontes de água.

Em função da baixa quantidade de água, diversas regiões atendidas pelo Sistema Cantareira passaram a ter restrições no abastecimento, problema que atinge milhões de pessoas na RMSP. Apesar de recorrentes relatos de falta d’água, existe um grande desencontro e mesmo ausência de informações por parte dos órgãos públicos sobre diversos aspectos do problema, incluindo a real situação dos reservatórios, as condições de abastecimento, a existência de planos de contingência os cenários futuros e as alternativas para mitigar o desabastecimento.

A baixa transparência na condução da gestão das águas e da crise hídrica tem sido objeto de críticas por parte de cidadãos, de ONGs, de órgãos de imprensa, de cientistas e de especialistas no tema.

Para avaliar a transparência dos órgãos públicos responsáveis pela gestão de recursos hídricos relacionados à crise hídrica, a ONG Artigo 19 realizou pesquisa divulgada no final de 2014 por meio do relatório “Sistema Cantareira e a Crise Hídrica em São Paulo: A Falta de Transparência no Acesso à Informação”.

A pesquisa avaliou a transparência ativa e passiva de órgãos públicos estaduais, regionais e federais com alguma responsabilidade na gestão da água e da crise hídrica do Sistema Cantareira, tais como Governo do Estado de São Paulo, Sabesp e Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos, Ministério Público, Agência Nacional de Água e Comitês de Bacia Hidrográfica.

Em relação a transparência ativa, foi analisada a disponibilização, nos sites de 11 desses órgãos, de 5 categorias de informação sobre a Crise Hídrica, incluindo: documentos e informativos técnicos; notas e declarações oficiais; atas e informações de reuniões e audiências; estudos sobre o tema; boletins de informações e de notícias. As informações foram avaliadas sob quatro critérios: disponibilidade, acessibilidade, qualidade e compreensibilidade.

Dos 11 sites pesquisados, a ONG concluiu que 4 apresentaram “nenhuma transparência”, 2 apresentaram “baixa transparência” e 5 foram classificados com “média transparência”. Nenhum recebeu a classificação de “alta transparência”.

Para avaliar a transparência passiva e obter mais informações sobre o tema, a Artigo 19 enviou 23 pedidos de informação para 7 órgãos públicos, incluindo órgãos do Governo do Estado, empresas públicas, comitês e agências reguladoras. Dos pedidos realizados 8 (35%) não foram respondidos e das perguntas respondidas 6 (26%) foram consideradas insatisfatórias, ou seja, não contemplaram as perguntas realizadas.

Em um novo relatório, a ser lançado em abril de 2016, a mesma metodologia foi aplicada para verificar a transparência dos órgãos envolvidos na gestão hídrica. No âmbito da transparência ativa, observou-se um aumento da transparência, como no caso da Sabesp, que passou a informar índices do volume dos reservatórios. No entanto, ainda existem contradições entre as declarações e esclarecimentos dos diferentes órgãos e a qualidade dos mecanismos de busca nos sites continua aquém do ideal.

No âmbito da transparência passiva, a Sabesp também demonstrou avanços, respondendo a todos os pedidos realizados. De modo geral, porém, ainda há um nível elevado de não resposta e de acesso negado sem justificativa válida, além da ausência comum de sites de e-SIC.

Para a Artigo 19, as análises realizadas permitem a conclusão que existe uma falta de transparência nas informações veiculadas pelos órgãos de gestão e de controle sobre a crise da água na região, agravando ainda mais a situação e comprometendo a legitimidade e a confiança da população nos órgãos públicos responsáveis pelo tema.

Contratos de Demanda Firme

Outro caso que aponta a dificuldade na obtenção de informação sobre a gestão da água e da crise hídrica é o da Agência Pública, um site brasileiro de jornalismo investigativo. Em dezembro de 2014, o órgão de imprensa solicitou a Sabesp, tendo como base a Lei de Acesso à Informação, cópia dos contratos de fornecimento de água que a empresa de saneamento mantém com cerca de 500 grandes empresas de São Paulo. Tais contratos, chamados de contratos de demanda firme, possuem condições diferenciadas, incluindo descontos na tarifa, e são de grande importância para a compreensão de como a Sabesp realiza a gestão da água.

Em um primeiro momento a Sabesp alegou sigilo comercial como justificativa para a negativa de acesso à informação. Diante disso, a Agência Pública, com apoio da Artigo 19, entrou com recurso junto a Corregedoria Geral da Administração, órgão do Governo do Estado de São Paulo responsável pela análise desse tipo de manifestação. Mesmo com um parecer favorável do órgão, determinando a disponibilização integral dos contratos, a Sabesp entregou os documentos com a supressão das informações mais importantes para a compreensão da relação da mesma com as empresas contratantes. Os contratos só foram adquiridos 6 meses após o primeiro pedido e em função da intervenção do Ministério Público Estadual (ARTETA et al, 2015. VIANA, 2015).

Se a transparência é necessária em todas as etapas e áreas de políticas públicas, ela é ainda mais relevante em um momento de crise de um bem essencial para a vida para todos. Nesse cenário as informações devem circular com extrema rapidez e confiabilidade para que a população possa saber a real dimensão do problema, tomar medidas para prevenir e/ou diminuir os impactos negativos da falta d'água e participar de forma efetiva das decisões. Além disso, a deficiência na transparência e no acesso à informação compromete a legitimidade e o desempenho dos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos.

Apesar da existência de uma legislação geral avançada sobre acesso à informação e de leis ambientais sobre transparência na gestão de recursos hídricos, o caso da crise hídrica demonstra a necessidade de avanços nas práticas políticas e institucionais que garantam, de fato, o direito de acesso à informação para toda a população.

3.3 - HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA E O USO DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Como uma de suas estratégias para expandir a oferta de energia, o governo brasileiro tem planejado e construído usinas hidrelétricas na Floresta Amazônica. Tratam-se de empreendimentos controversos, dado que se por um lado existe a demanda por mais energia para as atividades econômicas e sociais do país, por outro, os custos ambientais e sociais, especialmente para grupos indígenas e comunidades tradicionais, tendem a ser altos.

Dentre o conjunto de hidrelétricas previstas, em processo de construção ou já em operação, destacam-se a de Belo Monte, que será a terceira maior usina do mundo e que está localizada no Estado do Pará, e o complexo Tapajós-Teles Pires, formado por um conjunto previsto de sete usinas, localizadas entre os estados do Mato Grosso e do Pará.

Com forte mobilização social contrária, especialmente no caso de Belo Monte, que ganhou dimensão nacional, parte dos conflitos em torno destes empreendimentos vem sendo judicializada, em particular por meio da atuação do Ministério Público.

As ações têm questionado diferentes aspectos dos processos de licenciamento ambiental das obras. Apesar de muitas delas terem sido julgadas procedentes e decisões liminares contrárias a continuidade das obras terem sido concedidas, o governo brasileiro conseguiu prosseguir com o licenciamento e a execução das obras, utilizando um instrumento jurídico chamado Suspensão de Segurança.

Este instrumento foi criado em 1934, fortalecido em 1964, durante a ditadura militar, e atualizado em leis mais recentes já no período democrático, como através da Lei Federal no 12.016 de 2009. A Suspensão de Segurança permite exclusivamente ao poder público solicitar a suspensão de qualquer decisão judicial contrária a uma de suas ações até o julgamento do último recurso do processo, o que pode demorar anos, com a alegação de que tal decisão fere interesses estratégicos e econômicos do país.

A suspensão ocorre a partir de uma decisão unilateral do presidente do tribunal imediatamente superior à instância responsável pela decisão judicial a ser suspensa. Tal decisão não é embasada em uma análise jurídica relacionada a eventuais violações de direitos, mas é feita a partir de uma avaliação política e genérica de garantia da "ordem, saúde, segurança e economia públicas".

Segundo o Instituto Socioambiental - ISA, ONG que acompanha a instalação e os impactos socioambientais da Usina de Belo Monte, todas as decisões contrárias à continuidade da obra derivadas de dezenas de ações do Ministério Público, da Defensoria Pública e de associações civis foram suspensas pela justiça por tempo indeterminado, tendo como base a Suspensão de Segurança. A alegação que sustentou os pedidos foi de que a continuidade era necessária para garantir o cronograma energético elaborado pelo governo (ISA, 2015).

Dentre os motivos para as decisões pela paralisação da obra, que foram concedidas em diversas etapas da mesma, estão: 1) a ausência de consulta prévia a povos indígenas, como determinam a Constituição Federal e a Convenção 169, 2) o fato de a licença ambiental prévia ter sido concedida mesmo com parecer contrário de técnicos do Ibama e 3) com a obra já em curso, o atraso da implementação das medidas socioambientais mitigadoras e compensatórias dos impactos (ISA, 2015).

No caso do complexo do Tapajós-Teles Pires, a Suspensão de Segurança foi utilizada pelo governo para garantir o licenciamento ou a construção de, pelo menos, três usinas: Teles Pires, São Manoel e São Luiz do Tapajós. Em todos os casos as decisões iniciais contrárias às obras foram motivadas pelo fato de o governo não ter realizado as consultas aos povos indígenas potencialmente afetados pelos empreendimentos (PALMQUIST, 2014. FONSECA, 2014 ARANHA; MOTA, 2015)

Fica claro que o uso deste instrumento processual configura uma barreira para o pleno acesso à justiça, tanto em relação à conservação ambiental, quanto à população afetada por empreendimentos hidrelétricos com potencial de causar danos enormes e irreparáveis.

3.4 - TRANSPARÊNCIA FLORESTAL NO ESTADO DO MATO GROSSO

A Floresta Amazônica ocupa cerca de 40% do território brasileiro, além de abranger porções dos territórios da Venezuela, Colômbia, Bolívia, Equador, Suriname, Guiana e Guiana Francesa. No Brasil, ocupa praticamente toda a região norte do país, especialmente nos estados do Amazonas,

Amapá, Pará, Acre, Roraima e Rondônia, além do norte do Mato Grosso e do oeste do Maranhão. O Mato Grosso é o estado com a segunda maior taxa de desmatamento da Amazônia brasileira, tendo sido responsável pelo desmatamento de 35 mil km², ou 29% do total, de 2004 a 2014. Apesar de uma forte redução nos últimos anos, a taxa continua alta, sendo que em 2014 foram desmatados 1.075 km² no estado, 21% do total de desmatamento no bioma (INPE, 2015).

É também o segundo maior produtor de madeira nativa do Brasil, com uma produção média anual de 3 milhões de metros cúbicos. O setor possui grande importância na economia do estado, sendo responsável por cerca de 100 mil empregos diretos e indiretos. Apesar disso, estima-se que 46% da produção madeireira do estado seja ilegal (ICV, 2015).

Nesse contexto, a transparência das informações sobre a gestão florestal, incluindo aquelas relativas à exploração dos recursos florestais, é fundamental para uma gestão que alie a conservação ambiental à geração de benefícios socioeconômicos e para um controle social eficiente sobre a mesma.

Para avaliar a transparência e o acesso à informação sobre o tema no Estado a organização não governamental Instituto Centro de Vida – ICV realizou uma pesquisa, cujos resultados foram divulgados em 2014 por meio do boletim “Avaliação da transparência das informações florestais em Mato Grosso”.

Em relação à transparência ativa, a organização avaliou a disponibilidade de 12 categorias de informações pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso – SEMA. Tais categorias foram avaliadas em relação à sua disponibilização rotineira e se são detalhadas, atualizadas e em formato adequado.

As categorias analisadas foram: monitoramento da exploração florestal, autorizações de queimas, monitoramento de termos de ajustamento de conduta, apreensões de equipamentos, autos de infração, cadastro ambiental rural, autorização de exploração florestal, guias florestais, autorizações de desmatamento, autos de infração, embargos e recursos administrativos.

Dessas, 5 categorias foram avaliadas como “não disponíveis” de forma rotineira pelo órgão. As demais 7 categorias, apesar de serem disponibilizadas rotineiramente, possuem falhas em pelo menos um dos demais critérios de avaliação: 5 delas não possuem detalhamento completo, 5 não estavam atualizadas no momento da pesquisa e todas estavam em formato inadequado, não permitindo, por exemplo, a realização de download em formato aberto.

Em relação à transparência passiva, o ICV realizou 13 pedidos de informação para a SEMA relacionados a gestão florestal. Nenhum dos pedidos foi respondido, o que é um claro descumprimento da Lei Federal de Acesso à Informação. Além disso, não foi identificada a existência de um Serviço de Informação ao Cidadão, órgão responsável por receber e gerenciar os pedidos de informação e que também está previsto na mesma Lei.

Com os dados levantados, a pesquisa conclui que existem lacunas importantes no cumprimento da legislação sobre a transparência das informações florestais no estado do Mato Grosso. Tais lacunas prejudicam a uso das informações pelos cidadãos e grupos interessados, como outros órgãos públicos, setor produtivo e organizações da sociedade civil, dificultando a participação e o controle social da gestão dos recursos florestais.

4. O POTENCIAL DO ACORDO REGIONAL DO PRINCÍPIO 10 PARA A GARANTIA DOS DIREITOS DE ACESSO.

O acordo regional do Princípio 10 possui o potencial de aprofundar a democracia ambiental no Brasil. Além de reforçar leis e instrumentos já existentes, a versão preliminar do Acordo aponta para a exigência de novas normas e práticas que, ou não estão previstas no arcabouço legal brasileiro, ou estão, mas de forma pouco explícita e /ou fragmentada.

Nesse sentido, destacamos alguns itens previstos no texto preliminar do acordo:

Acesso à Participação

- Garantia de que a participação comece quando todas as opções e soluções ainda sejam possíveis, permitindo um real influência nas decisões, e não em estágios avançados do processo decisório, como é comum.
- Existência de prazos razoáveis para que a sociedade possa ser informada, se preparar-se e participar com qualidade do processo de tomada de decisão.
- Obrigação de levar em conta as sugestões e críticas da sociedade em relação a uma determinada proposta, com o compromisso de justificar aquelas que não foram incorporadas na decisão final.
- Necessidade de identificar os grupos diretamente afetados pela realização de determinado projeto ou atividade, promovendo ações específicas que garantam sua participação informada no processo decisório.
- Necessidade de esforços adicionais para garantir a participação de grupos em desvantagem, incluindo o apoio a sua participação e o respeito a suas características socioculturais.

Acesso à Informação

- Em casos de emergências e desastres, difusão imediata de todas as informações sob posse das autoridades que possam contribuir com a tomada de medidas preventivas e mitigadoras.
- Facilitação do acesso à informação das pessoas e grupos em desvantagem, adequando-a para as condições socioculturais dos mesmos, incluindo, o auxílio para a tradução de documentos, no caso de povos indígenas.
- Elaboração e divulgação, em intervalos regulares, de relatórios que, além da qualidade e pressões sobre o meio ambiente, descrevam as ações realizadas para a implementação dos direitos de acesso.
- Criação e atualização de sistema de informações ambientais que inclua, entre outros: legislação nacional e tratados internacionais; relatórios de passivos ambientais; informações sobre materiais, substâncias e atividades perigosas; lista de autoridades que possuam informações de conteúdo ambiental; relatórios sobre o estado do meio ambiente.

Acesso à Justiça

- Gratuidade dos processos relacionados a meio ambiente, o que não ocorre em todos os instrumentos existentes no país.
- Criação de mecanismos de apoio, incluindo assistência técnica e jurídica gratuita, para grupos em desvantagem.
- Execução de medidas adequadas para prevenir ameaças, ataques e coações a pessoas ou grupos no exercício de seus direitos à participação, à informação e à justiça.
- Caso ocorram ameaças, os signatários devem garantir investigações e julgamentos rápidos e independentes, com garantia de proteção e de reparação para as eventuais vítimas.
- -Criação de órgãos especializados, jurisdicionais ou não, em matéria ambiental.
- Criação e fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e controvérsias.

Além das determinações específicas relacionadas aos direitos de acesso, outros aspectos previstos no acordo, não menos importantes, merecem destaque:

- Ações de fortalecimento de capacidades e de cooperação entre os países signatários, que contribuirão para a troca de experiência, o compartilhamento de boas práticas, o aprimoramento institucional, além de outras ações conjuntas que permitirão um avanço coletivo e uma maior integração voltada ao aprofundamento da democracia ambiental na região.
- A criação de um Centro de Intercâmbio de Informações sobre Direitos de Acesso, que terá função essencial na gestão de informações e será um importante “observatório” por meio do qual deverá ser possível acompanhar os avanços e os desafios da implementação do acordo e da plena garantia dos direitos de acesso pelos países signatários.
- A criação de uma Conferência das Partes, responsável por empreender esforços para garantir a efetividade do acordo, além de se constituir como um Fórum regional permanente de debates, prestação de contas e resolução de controvérsias sobre os direitos de acesso.
- A necessidade de os países signatários prestarem contas das ações voltadas ao cumprimento do Acordo para a Conferência e a existência de um mecanismo de revisão entre pares desse cumprimento podem gerar um efeito interno positivo nos países, demandando uma maior articulação e compromisso para o aprimoramento de leis, políticas e práticas voltadas à garantia dos direitos de acesso.

Porém, para a efetiva realização dessas possibilidades de avanço na democracia ambiental no Brasil e na região, fica clara a importância de que o resultado final do processo de construção do instrumento regional seja um acordo juridicamente vinculante.

Um instrumento não vinculante, qualquer que seja o seu formato, não atenderá as expectativas e as necessidades da região, pois já existem diversos instrumentos dessa natureza. Vinte anos após a Declaração do Rio, o Princípio 10 de direitos de acesso já está bem estabelecido no direito internacional e regional e muitas iniciativas não vinculantes já foram criadas, tais como as “Diretrizes para a Elaboração de Legislação Nacional sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e a Justiça em Assuntos Ambientais” (Diretrizes de Bali) e a “Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões sobre Desenvolvimento Sustentável”.

Dessa forma, é o momento para a criação de um instrumento regional com o potencial de fazer com que todas as nações da região adotem e implementem leis e práticas que garantam os direitos de acesso à informação, à participação pública e à justiça na questões ambientais para todas as pessoas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Nacional de Águas (Brasil). Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2015

Agência Nacional de Águas (Brasil). Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informe 2014-Brasília: ANA, 2015. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br/docs/conj2014_inf.pdf>. Acesso em: 12 de setembro de 2015

ARANHA, A.; MOTA, J. Ninguém nos ouviu. Agência Pública. São Paulo, 11 dezembro de 2014. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/02/ninguem-os-ouviu/>>. Acesso em: 05 de agosto de 2015

ARTETA, C. et al. Finalmente os contratos de demanda firme. Agência Pública. São Paulo, 22 maio de 2015. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/05/finalmente-os-contratos-de-demanda-firme/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2015

ARTIGO 19. Sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo: Falta de transparência no acesso à informação. São Paulo, 2014. 48 p. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/12/Relat%C3%B3rio-Sistema-Cantareira-e-a-Crise-da-%C3%81gua-em-S%C3%A3o-Paulo-%E2%80%93-a-falta-de-transpar%C3%A2ncia-no-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 de setembro de 2015

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). Escala Brasil Transparente. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 23 de agosto de 2015

Environmental Democracy Index. Disponível em: <<http://www.environmentaldemocracyindex.org/>>. Acesso em: 23 de agosto de 2015

FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. AGENDA SOCIOAMBIENTAL PARA O BRASIL 2014 a 2018. Brasília: FBOMS, 2014.

FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. “Fortalecer o Acesso à Informação Ambiental e à participação da sociedade civil em tomada de decisões. (Relatório do projeto)”. Brasília: FBOMS, 2009.

FONSECA, B. Década de luta pelo Tapajós. Agência Pública. São Paulo, 11 dezembro de 2014. Disponível em: <<http://apublica.org/linha-do-tempo-decadas-de-luta-pelo-tapajos/>>. Acesso em: 05 de agosto de 2015

GREENPEACE. Projeto de Lei do Desmatamento Zero é Entregue no Congresso. 07 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Projeto-de-lei-do-Desmatamento-Zero-e-entregue-no-Congresso/>> Acesso em: 30 de outubro de 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Perfil dos Estados Brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a, 184 p. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b, 282 p. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em: 20 de agosto de 2015

INSTITUTO CENTRO DE VIDA. Avaliação da transparência das informações florestais em Mato Grosso. Mato Grosso, ano 3, n. 3, p. 1-6, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.icv.org.br/site/>>

wp-content/uploads/2014/02/Transpar%C3%AAncia-Florestal-Mato-Grosso_n%C3%BAmero-31.pdf>. Acesso em: 20 de agosto de 2015

INSTITUTO CENTRO DE VIDA. Mapeamento da ilegalidade na exploração madeireira entre agosto de 2012 e julho de 2013. Mato Grosso, ano 4, n. 5, p. 1-12, maio, 2015. Disponível em: <http://www.icv.org.br/site/wp-content/uploads/2015/05/transparencia_florestal_mapeamento_ilegalidade_madeiraira.pdf>. Acesso em: 20 de agosto de 2015

INSTITUTO ETHOS. Cidade Transparente. Disponível em: <<http://www.cidadetransparente.org.br/>> Acesso em: 18 de julho de 2015

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). Projeto PRODES: Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélite. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acesso em: 18 de julho de 2015

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Dossiê Belo Monte Não há condições para a Licença de Operação. São Paulo, 2015, 205 p. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 18 de julho de 2015

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Campanha Cobra compromissos de presidencialáveis de mudanças na política energética. Brasília, 01 out. de 2014. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/campanha-cobra-compromissos-de-presidenciaveis-de-mudancas-na-politica-energetica>>. Acesso em: 18 de julho de 2015

INTERNACIONAL RIVERS. Nota ao governo e à sociedade brasileira Conselho Nacional de Política Energética: Onde está a Sociedade Civil?. Brasília, 16 dez. de 2013. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/pt-br/resources/nota-ao-governo-e-%C3%A0-sociedade-brasileira-conselho-nacional-de-pol%C3%ADtica-energ%C3%A9tica-onde>>. Acesso em: 25 de julho de 2015

Ministério do Meio Ambiente (Brasil). Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 22 de agosto de 2015

Ministério do Meio Ambiente (Brasil). Conferência Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 20 de agosto de 2015

Ministério do Meio Ambiente (Brasil). Colegiados. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/quem-e-quem/item/8728>>. Acesso em: 03 de agosto de 2015

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Braga, ponha a sociedade civil no Conselho de Política Energética. Brasília, 28 maio de 2015. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/braga-ponha-a-sociedade-civil-no-conselho-de-politica-energetica/>>. Acesso em: 25 de julho de 2015

PALMQUIST, H. Usina Teles Pires: Justiça ordena parar e o governo federal libera a operação, com base em suspensão de segurança. Ponte, São Paulo, 27 nov. de 2014. Disponível em: <<http://ponte.org/usina-teles-pires-justica-ordena-parar-e-governo-federal-libera-operacao-com-base-em-suspensao-de-seguranca/>>. Acesso em: 25 de julho de 2015

SILVA, K, B.; OLIVEIRA Jr, V. R. Documento preliminar: Instrumento regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe. Brasília, PNUD, Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, 5 maio de 2015. Disponível em: <https://riopluscentre.files.wordpress.com/2015/07/documento_preliminar_p10_portugues.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2015

VIANA, N. Sabesp censura contratos de grandes consumidores. Agência Pública. São Paulo, 11

março de 2015. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/03/sabesp-censura-contratos-de-grandes-consumidores/>>. Acesso em: 03 de agosto de 2015

6. LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 3.520, de 21 de junho de 2000. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispões sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

BRASIL. Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 5.793, de 29 de maio de 2006. Altera dispositivos do Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social- PNPS E O Sistema Nacional de Participação Social- SNPS, e dá outras providências.



ARTIGO 19

Defendendo liberdade de expressão e informação

Rua Joao Adolfo, 118 – Cj. 802
CEP: 01050-020 – Centro
São Paulo - SP

Tel: +55 11 3057-0042
<http://www.article19.org>
<https://www.facebook.com/artigo19brasil>



ARTICLE 19

 **imaflora**[®]
INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA