



10

PRINCÍPIO
NO BRASIL:
PANORAMA,
ESTUDOS DE CASO
E O POTENCIAL DO ACORDO REGIONAL

Desde o processo de redemocratização e tendo como marco a Constituição Federal de 1988, o Brasil tem avançado na criação de leis, políticas e práticas voltadas para a garantia dos direitos de acesso à informação, participação e acesso à justiça em questões ambientais: os também chamados direitos de acesso.

Apesar disso, ainda são frequentes os processos decisórios sobre projetos, políticas, obras de infraestrutura, entre outros, sem a efetiva 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 conflitos e injustiças 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 nos demais países da América Latina e do Caribe com a aprovação de um acordo regional baseado no Princípio 10 da Declaração da Rio 92. Iniciado em 2012, durante a Rio+ 20, este processo já conta com um documento preliminar em torno do qual estão sendo feitas as negociações.

É esse o contexto que motivou o presente Boletim, que busca contribuir com esse debate, por meio da apresentação de um breve panorama sobre a garantia dos direitos de acesso no Brasil, de casos nos quais esses direitos não foram plenamente atendidos e de uma análise sobre o potencial do acordo regional.

1 UM BREVE PANORAMA SOBRE OS DIREITOS DE ACESSO NO BRASIL



ACESSO À PARTICIPAÇÃO | Diferentes leis que instituem políticas nacionais de meio ambiente criam mecanismos para a participação dos cidadãos e suas organizações nas questões ambientais. **Os principais instrumentos existentes são os conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias hidrográficas, as audiências e as consultas. Existem ainda as Conferências Nacionais de Meio Ambiente, que ocorrem, em média, a cada três anos.** Na esfera federal existem conselhos de meio ambiente dedicados a diferentes temas, tais como: biodiversidade, recursos hídricos e florestas. Todos os estados e o distrito federal possuem conselhos de meio ambiente e conselhos de recursos hídricos e, na esfera local, 3784 municípios (68% do total) contam com seus conselhos ambientais. Além disso, o país possui 194 comitês de bacia hidrográfica, além de centenas de conselhos de unidades de conservação. A legislação ambiental brasileira determina a realização de audiências e consultas públicas para uma série de processos, incluindo para a Elaboração de Planos de Saneamento Básico e de Mudanças Climáticas e para a Apresentação e discussão de Estudos de Impacto Ambiental.



ACESSO À INFORMAÇÃO | Estabelecido na Constituição Federal de 1988, o direito ao acesso à informação é detalhado em diferentes leis, especialmente na Lei no 10.650/2003, que trata de temas ambientais, e na **Lei Federal de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**, que determina os procedimentos e os prazos que os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, dos três poderes, devem seguir para garantir este direito em todos os temas da gestão pública, incluindo o ambiental. Esta lei determina que **a transparência seja a regra e o sigilo a exceção, cabendo à negativa de informações somente em casos específicos. Além disso, determina um conjunto de informações que deve ser divulgada pelos órgãos públicos de forma proativa e por meio da internet.** A informação deve ser fornecida independentemente de justificativa e em até 20 dias. Adicionalmente, diferentes leis ambientais possuem a transparência e o acesso à informação como objetivos ou diretrizes e criam obrigações de divulgação proativa para os governos, tais como a criação de Sistemas de Informação (Recursos Hídricos, Saneamento e Florestas Públicas) e a divulgação de documentos específicos.



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.** Em relação às instituições, o país possui como principal ator o Ministério Público, responsável pela defesa dos direitos difusos, incluindo o meio ambiente, existindo setores do órgão especializados e atuando exclusivamente com o tema. Em relação aos instrumentos, podemos citar a **ação civil pública, que pode ser proposta pelo Ministério Público e por organizações da sociedade.** Este instrumento foi especificamente criado para a defesa dos direitos difusos e é bastante utilizado em questões ambientais. Outros instrumentos são a ação popular, no qual qualquer cidadão é parte legítima para a sua propositura, o inquérito civil, instrumento de investigação do Ministério Público que pode ser iniciado por meio de representação da sociedade. Também pode-se garantir justiça ambiental por intermédio do mandado de segurança coletivo, que pode ser utilizado para cessar um ato lesivo ao meio ambiente, além do termo de ajustamento de conduta, mecanismo extrajudicial de solução de conflitos.

APESAR DESSES AVANÇOS, OS CASOS APRESENTADOS A SEGUIR DEMONSTRAM LACUNAS IMPORTANTES NA GARANTIA DOS DIREITOS DE ACESSO NO BRASIL.

2 QUANDO OS DIREITOS DE ACESSO NÃO SÃO CUMPRIDOS

TRANSPARÊNCIA NA CRISE HÍDRICA DE SÃO PAULO

Desde 2014, parte da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que possui 20 milhões de habitantes, passa por uma grave crise de abastecimento de água, fruto da escassez de chuvas e da falta de investimentos estratégicos no saneamento básico e na conservação dos recursos hídricos. O Sistema Cantareira, um de seus principais mananciais, chegou, no início de 2015, a menos de 5% de sua capacidade de armazenamento de água.

Apesar de recorrentes relatos de falta d'água existe um grande desencontro e mesmo ausência de informações sobre diversos aspectos do problema. Para avaliar a transparência dos órgãos públicos estaduais, regionais e federais responsáveis pelo tema, a ONG Artigo 19 realizou a pesquisa "Sistema Cantareira e a Crise Hídrica em São Paulo: A Falta de Transparência no Acesso à Informação", divulgada no final de 2014 e encontrou os seguintes resultados:

Transparência Ativa

11 ÓRGÃOS PÚBLICOS AVALIADOS | **5** CATEGORIAS DE INFORMAÇÃO ANALISADAS, POR MEIO DE 4 CRITÉRIOS: DISPONIBILIZAÇÃO, ACESSIBILIDADE, QUALIDADE E COMPREENSIBILIDADE

4 ÓRGÃOS CLASSIFICADOS COM "NENHUMA TRANSPARÊNCIA", **2** COM "BAIXA TRANSPARÊNCIA", **5** COM "MÉDIA TRANSPARÊNCIA" E **NENHUM** COM "ALTA TRANSPARÊNCIA".

Transparência Passiva

7 ÓRGÃOS PÚBLICOS AVALIADOS | **23** PEDIDOS DE INFORMAÇÃO REALIZADOS | **8** (35%) NÃO FORAM RESPONDIDOS E **6** (26%) FORAM RESPONDIDOS DE FORMA INSATISFATÓRIA.

A ONG Artigo 19 concluiu que existe uma falta de transparência por parte dos órgãos públicos de gestão e de controle sobre a crise da água na região, agravando ainda mais a situação e dificultando a participação da sociedade no tema.

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 grandes usinas hidrelétricas na Floresta Amazônica. Tratam-se de empreendimentos controversos, dado o alto potencial de impactos ambientais e sociais negativos, especialmente para as populações indígenas e as comunidades tradicionais.

Com forte mobilização social contrária, especialmente no caso de Belo Monte, que será a terceira maior usina do mundo e que está localizada no Estado do Pará, parte dos conflitos em torno destes empreendimentos vem sendo judicializados.

Apesar de muitas ações judiciais contra as hidrelétricas terem sido julgadas procedentes e decisões liminares contrárias as mesmas tenham 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 permite exclusivamente ao poder público solicitar diretamente a um presidente de tribunal a suspensão de qualquer decisão contrária a uma de suas ações até o julgamento do último recurso do processo, o que pode demorar anos. A análise do pedido de Suspensão de Segurança não é embasada em 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 a ONG Instituto Socioambiental - ISA, que acompanha a instalação e os impactos socioambientais da Usina de Belo Monte, todas as decisões contrárias a continuidade da obra, fruto de dezenas de ações do Ministério Público, Defensoria Pública e associações civis, foram suspensas pela justiça por tempo indeterminado, tendo como base a Suspensão de Segurança.

Dentre os motivos para as decisões pela paralisação da obra estão: a ausência de consulta prévia a povos indígenas, como determinam a Constituição Federal e a Convenção 169, falhas no licenciamento ambiental e o atraso na implementação das medidas socioambientais mitigadoras e compensatórias dos impactos.

Fica claro que o uso deste instrumento processual configura-se uma barreira para o pleno acesso à justiça, tanto em relação a conservação ambiental, quanto das populações afetadas por empreendimentos hidrelétricos, com potencial de implicar em danos irreparáveis.

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 criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com importantes atribuições em relação ao tema. Porém, diferentemente de outros conselhos nacionais, os Decretos Federais no 3.520/2000 e no 5.793/2006 que definem a composição do CNPE preveem a participação de somente um representante da sociedade civil e de um representante de universidades, sendo as demais doze vagas destinadas a representantes do poder público.

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 nos órgãos colegiados.

Diferentes organizações da sociedade civil brasileira têm se manifestado recorrentemente reivindicando uma reorientação da política energética, incluindo a garantia da transparência e da participação nos processos decisórios sobre a mesma e, especificamente, a indicação de seu representante junto ao CNPE. 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 POTENCIAL DO ACORDO REGIONAL DO PRINCÍPIO 10

Os exemplos de caso ilustram a urgência de avançarmos na implementação dos direitos de acesso no Brasil e reforçam a necessidade de um acordo regional sobre o tema.

O caso da Crise Hídrica aponta que a transparência em relação ao tema é deficiente, com o agravante de tratar-se de uma situação emergencial, na qual as informações deveriam ser compartilhadas com extrema rapidez e confiabilidade. Já o caso do Conselho de Política Energética demonstra que em questões não estritamente ambientais, mas com forte relação com o tema, a participação no Brasil ainda é deficiente. Por último, o caso das hidrelétricas demonstra que instrumentos jurídicos anacrônicos, mas ainda existentes no arcabouço legal do país, impedem o efetivo e oportuno acesso à justiça relacionado a implementação de projetos com forte potencial de gerar impactos socioambientais negativos.

Nessa direção, além de reforçar as leis já existentes, o documento preliminar do Acordo aponta para o estabelecimento de novas normas e práticas que, ou não estão previstas no arcabouço legal brasileiro, ou estão, mas de forma pouco explícita ou fragmentada. Destacamos algumas delas:

- 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. (Artigo 8.2)

- Necessidade de identificar os grupos diretamente afetados pela realização de determinado projeto, promovendo ações específicas que garantam sua participação informada no processo decisório. (Artigo 8.16)

- Em casos de emergências e desastres, difusão imediata de toda a informação sob posse das autoridades que possa contribuir com a tomada de medidas preventivas e mitigadoras. (Artigo 7.3)

- Criação de órgãos especializados, jurisdicionais ou não, em matéria ambiental. (Artigo 9.3)

- Criação e fortalecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e controvérsias. (Artigo 9.10)

O documento preliminar do acordo também prevê outros aspectos importantes, tais como:

- Ações de fortalecimento de capacidades e de cooperação entre os países signatários, que contribuirão para a troca de experiências e de boas práticas. (Artigo 10)

- A criação de um Centro de Intercâmbio de Informações sobre Direitos de Acesso, que terá função essencial na gestão de informações e será um "observatório" fundamental para acompanhar o acordo. (Artigo 10.4)

- A criação de Conferência das Partes, responsável por empreender esforços para garantir a efetividade do acordo, além de se constituir como um Fórum regional permanente sobre os direitos de acesso. (Artigo 12)

- A necessidade dos países signatários prestarem contas das ações voltadas ao cumprimento do Acordo e a existência de um mecanismo de revisão entre pares desse cumprimento. (Artigo 17.1)

Por fim, ressaltamos que para a efetiva realização dessas possibilidades de avanço na democracia ambiental, fica clara a importância de que o resultado do processo de construção do instrumento regional seja um acordo juridicamente vinculante, pois terá a força legal necessária para que os aprimoramentos que serão definidos no documento final, sejam, de fato, implementados.

As referências bibliográficas deste Boletim estarão disponíveis na versão completa do documento no site www.artigo19.org

