

## Projeto Iniciativa de Acesso no Brasil



# “ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E JUSTIÇA AMBIENTAL NO BRASIL”

---

## Sumário Executivo

---

**abdl**

Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças



**Instituto Socioambiental**

São Paulo, dezembro de 2005

## APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa foi realizada entre abril e novembro de 2005 pela ABDL – Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças e pelo ISA – Instituto Socioambiental, tendo como base a metodologia desenvolvida por “A Iniciativa de Acesso”.

A Iniciativa de Acesso (TAI por seu nome em inglês) é uma coalizão global de organizações de interesse público que colaboram para incentivar em seus países a implementação de compromissos para acesso à informação, participação e justiça nas tomadas de decisão na área ambiental. A Iniciativa de Acesso é liderada por uma coordenação global composta pelo WRI – World Resources Institute (Estados Unidos), o *Environmental Management and Law Association*, (Hungria), *Corporación Participa* (Chile), *Advocates Coalition for Development and Environment* (Uganda), e o *Thailand Environment Institute* (Tailândia).

A menos que de outra forma se indique, os pontos de vista, interpretações e resultados apresentados neste documento, são de responsabilidade da Coalizão (ABDL e ISA) e não da TAI.

Este projeto foi possível graças ao financiamento obtido junto ao Fundo de Oportunidades Globais da Oficina de Assuntos Exteriores da Comunidade de Nações do Reino Unido, através da Embaixada Britânica no México. Além disso, conta com apoio da TAI e da Aliança pelo Princípio 10 (PP10).

Foram analisados, entre abril e novembro de 2005, o marco legal e as práticas de acesso em quatro grandes categorias avaliativas: **Informação**, **Participação**, **Justiça** e **Capacidades**. Para análise das práticas, foram escolhidos estudos de caso que fossem representativos em diversas sub-categorias, conforme a tabela abaixo.

## ESTUDOS DE CASO NO BRASIL

Estudos de Caso no Brasil		
CATEGORIA	SUB-CATEGORIA	CASOS
Acesso à Informação	Emergências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explosão do Navio Vicuña no Porto de Paranaguá – PR</li> <li>• Derramamento de óleo na represa Billings, que fornece água para a região metropolitana de São Paulo.</li> </ul>
	Monitoramentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento da qualidade do ar no Estado de São Paulo pela agência ambiental CETESB</li> <li>• Monitoramento da qualidade das águas em nível nacional pela ANA - Agência Nacional de Águas</li> </ul>
	Relatórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório GEO Brasil 2002</li> <li>• Indicadores de Desenvolvimento Sustentável de 2004, do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.</li> </ul>
	Indústrias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rionil Compostos Vinílicos – Indústria especializada na fabricação de compostos vinílicos – Unidade de Duque de Caxias, Rio de Janeiro.</li> <li>• Braskem - produz petroquímicos básicos como eteno, propeno, benzeno, caprolactama e DMT, gasolina e GLP. No segmento de resinas termoplásticas produz polietileno, polipropileno, PVC e PET.</li> <li>• Aracruz Celulose – produção de celulose branqueada de eucalipto – Unidade de Barra de Riacho, ES.</li> <li>• Iguazu Celulose - produz celulose não branqueada, fibra curta e fibra longa - Unidade de Pirai do Sul, PR.</li> </ul>
Acesso à Participação	Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Recursos Hídricos</li> <li>• Política Nacional de Energia</li> <li>• Estratégia de desenvolvimento regional com a transposição do Rio São Francisco, na região nordeste do Brasil</li> </ul>
	Projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usina hidrelétrica de Barra Grande – Estado de Santa Catarina</li> <li>• Complexo viário do “Rodoanel”, trecho oeste, concluída em 2004, que serve à região metropolitana de São Paulo.</li> </ul>
Acesso à Justiça	Negativas de Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi avaliado</li> </ul>
	Negativa de Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Paraná</li> </ul>
	Danos ambientais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usina Hidrelétrica de Barra Grande – Estado de Santa Catarina</li> </ul>
Fortalecimento de Capacidades	Governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério de Meio Ambiente</li> <li>• ANA – Agência Nacional de Águas.</li> <li>• CETESB – Cia. de Tecnologia de Saneamento Ambiental</li> </ul>
	Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério do Meio Ambiente - MMA</li> <li>• Agência Nacional de Águas - ANA</li> <li>• Ministério da Educação - MEC</li> <li>• ECOAR (ONG)</li> </ul>

## MARCO LEGAL DE ACESSO NO BRASIL

A avaliação do marco legal de cada categoria teve como base a seguinte relação de legislação básica consultada, sendo adicionadas a estas legislações específicas para cada sub-categoria avaliada.

<b>Legislação Básica Consultada</b>
Constituição Federal do Brasil de 1988
Lei Federal nº 9784/99 - Estabelece um marco legal sobre processos administrativos para que os cidadãos tenham claros seus direitos na relação com a Administração
Lei Federal 6.938/81 - Lei da Política Nacional de Meio Ambiente
Lei Federal 10.650/03 - Lei de acesso à informação ambiental
Lei 9.433/97 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
Decreto 5.376/05 - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil.
Decreto 4.871/03 - Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.
Decreto 5.098/04.- Dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos - P2R2.
Lei 9.966/00 - Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.
<i>Convenção de Aarhus</i> - sobre "Acesso à Informação, à Participação Pública nos Processos Decisórios e ao Acesso à Justiça em Matéria Ambiental",

## METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa envolveu o levantamento de dados primários e secundários, entrevistas direcionadas, solicitação de informações por correio eletrônico e cartas.

Para cada estudo de caso e para as análises do marco legal em cada categoria, foi aplicado um conjunto específico de indicadores que avaliam diferentes aspectos de cada sub-categoria.

Cada indicador teve seus resultados inseridos em uma grade de avaliação qualitativa que teve entre 3 e 5 opções de preenchimento (variando conforme o grau de atendimento do aspecto avaliado no indicador). Em seguida apresentamos um exemplo desta grade para o indicador sobre as obrigações relacionadas à divulgação de informações sobre emergências ambientais.

Os resultados foram posteriormente agrupados pela média da transformação dos dados em valores entre 0 e 100 conforme a perspectiva de análise (ex: por estudo de caso, por sub-categoria, por categoria e por país).

No total, a pesquisa contou com 171 indicadores para as quatro categorias.

<b>INFORMACIÓN/EMERGENCIAS 1a – Mandato para difundir información al público durante una emergencia sobre impactos ambientales y a la salud</b> <b>* INDICADOR PRIORITARIO *</b> <b>Categoría:</b> Información <b>Subcategoría:</b> Información sobre emergencias ambientales <b>Tema:</b> Mandato o requerimiento legal para recopilar y difundir información.		
<b>Pautas de Investigación:</b> Los requerimientos para difundir información sobre impactos ambientales y de salud durante una emergencia, ayudan a asegurar que las agencias responsables alerten al público, de forma que los ciudadanos puedan protegerse y evitar riesgos. -Consultar: Leyes, decretos gubernamentales y/o ministeriales e instrucciones oficiales públicas e internas sobre emergencias. Las leyes generales sobre el ambiente también pueden incluir normas relevantes.		
<b>Documentación</b> <b>Nombre del investigador:</b>		
<b>Lista de fuentes y puntos más importantes</b> <b>Documentos:</b> Título / Fuente del Documento; Autoridad Emisora; Fecha de Emisión; Capítulos / Artículos / Párrafos		
<b>Valores</b>	<b>Evaluación</b>	<b>Justificación</b>
No corresponde/No evaluado		
(i) No existe un mandato para que una agencia gubernamental o parte responsable, difunda información acerca de emergencias ambientales.		
(ii) Existe un mandato para que una agencia gubernamental o parte responsable, difunda información acerca de emergencias ambientales, pero el mandato tiene excepciones o restricciones vagas o amplias		
(iii) Existe un mandato claro (incluyendo medios de difusión) para que una agencia gubernamental o parte responsable difunda información sobre emergencias ambientales, con excepciones claramente definidas.		

## OBJETIVOS DAS CATEGORIAS DE AVALIAÇÃO

**Informação:** a categoria de Informação buscou avaliar obrigações legais e práticas sobre a elaboração, a disponibilização, a divulgação, a sistematização e organização de informações ambientais. Avaliou prazos de resposta a solicitações do cidadão comum, cumprimento de prazos e condições de publicação de informações, a qualidade da informação disponibilizada, facilidade no acesso por diferentes meios, periodicidade de relatórios, etc. A idéia foi ter um quadro dos direitos, das facilidades e dificuldades que o cidadão comum pode se deparar quando necessite de informação em uma situação de emergência ambiental, conhecer monitoramentos e relatórios de qualidade ambiental, ou saber sobre emissões e desempenho ambiental de alguma planta industrial.

**Participação:** nesta categoria foram avaliadas as garantias e instrumentos legais que dão suporte à participação cidadã em decisões sobre políticas ambientais e na elaboração e implantação de projetos de infra-estrutura. Foram analisados os esforços para ampliação do debate junto a populações afetadas por parte do governo e de empresas, os esforços de comunicação de intenções de política e documentos básicos para discussões preliminares, a qualidade dos espaços “oficiais” de participação e da informação disponível para subsidiar o processo, documentos e produtos e sua divulgação pública, entre outros fatores. De maneira geral, buscou-se avaliar as condições, adversidades e facilidades que o cidadão comum encontra quando deseja participar de processos decisórios relacionados ao meio ambiente.

**Justiça:** esta categoria teve como linha de avaliação a qualidade e a eficiência do aparato jurídico e instituições jurídicas nacionais em casos em que foram movidas ações motivadas pela negação de algum dos direitos de acesso tratados nesta pesquisa (acesso à informação ambiental, acesso à participação e um caso de dano ambiental). Os aspectos analisados foram a imparcialidade dos tribunais, a condução do processo, os possibilidades jurídicas de

apelação e proposição da ação, a qualidade do resultado, o envolvimento de atores interessados na ação, entre outras. A categoria de Justiça buscou tratar das dificuldades e facilidades que o cidadão comum encontra caso se sinta lesado em algum de seus direitos de acesso e queira mover uma ação judicial.

**Capacidades:** a categoria de capacidades tem como premissa a idéia de que não é suficiente ter informação de qualidade disponível, ter bons espaços e participação e uma justiça eficiente em matéria ambiental. Para que estes fatores possam ser traduzidos em boa governança ambiental, é preciso que haja pessoas bem preparadas para fazer bom uso destes sistemas. Para isso, a categoria de capacidades busca avaliar os esforços do governo para capacitar seus servidores para que sejam bons ofertantes de acesso a informação, participação e justiça e, por outro lado, os instrumentos proporcionados pelo governo ou outros atores sociais para que a sociedade em geral possa ser boa demandante de informação e espaços de participação e justiça, como cursos, materiais educacionais, fundos de apoio, etc.

## RESULTADOS

### ACESSO À INFORMAÇÃO

As análises sobre o acesso e qualidade da informação ambiental nos casos estudados apresentaram uma média de valores de avaliação bastante elevada, ficando a exceção por conta das informações sobre o desempenho ambiental de plantas industriais.

O marco legal contém elementos fortes garantias de produção e acesso à informação ambiental, prevendo em quase todos os casos estudados as responsabilidades, prazos e conteúdos da informação a ser produzida e disponibilizada. As principais legislações gerais são a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei de Acesso às Informações Ambientais.

Na prática de acesso, porém, apesar dos bons resultados finais, houve algumas dificuldades importantes que devem ser ressaltadas.

No caso de emergências, as informações estavam em geral dispersas em diversos órgãos envolvidos na contenção e reparação e não havia muita regularidade no monitoramento das condições ambientais após o período mais crítico. O lado positivo foi a boa abertura e disponibilidade dos órgãos ambientais governamentais e da mídia em colaborar com a coleta de informações, o que de maneira geral não ocorreu em relação às empresas envolvidas.

O monitoramento da qualidade das águas carece ainda de consistência e abrangência na agregação de dados hoje desagregados e coletados com diferentes metodologias e apenas em poucos estados do país. Por ser ainda uma iniciativa recente, o mais indicado é acompanhar o trabalho a ser desenvolvido nos próximos anos pela Agência Nacional de Águas e pela Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, pois parece haver a intenção por parte destes órgãos de tornar o sistema completo, integrado e acessível.

O monitoramento de qualidade do ar foi um dos destaques positivos de toda a investigação realizada, apresentando informação atualizada, relevante, disponível e pessoal capacitado e motivado para atender às demandas do público. A agência ambiental responsável, a CETESB, pode ser considerada um exemplo a ser seguido neste tipo de monitoramentos para outras agências e regiões do Brasil.

No caso dos estudos sobre o estado do meio ambiente no país, ainda que a qualidade das informações seja adequada nos documentos avaliados, não há a regularidade prevista em lei para sua elaboração e a distribuição dos relatórios deixa muito a desejar, além de usualmente não serem explicitamente usados como referência para a elaboração de políticas ambientais ou setoriais.

Não há um marco legal que obrigue indústrias a entregar informação sobre o desempenho ambiental de suas plantas diretamente ao público interessado. Mas a legislação industrial obriga indústrias potencialmente poluidoras a entregar relatórios periódicos aos órgãos de fiscalização ambiental. Em última instância, a Lei de Acesso à Informação Ambiental e outras legislações específicas garantem o acesso à informação em mãos de órgãos públicos ambientais, mas nem estes e nem as indústrias voluntariamente entregaram a informação relevante solicitada ao longo da pesquisa, mostrando que há ainda lacunas culturais e distorções do conceito de “sigilo” de informações industriais.

## **ACESSO À PARTICIPAÇÃO**

Nesta categoria, tanto o marco legal como a prática encontram-se num estágio intermediário de qualidade e acessibilidade. Apesar de haver avanços recentes na institucionalidade da participação em políticas e projetos ao longo das últimas décadas, como os comitês de bacias e os conselhos consultivos e deliberativos setoriais, essas mudanças ainda não se traduzem na prática governamental e de atores responsáveis por políticas e projetos de incentivar uma participação efetiva, sendo mais freqüente o mero cumprimento de processos e consultas previstos em lei para poder avançar sem impedimentos.

O lado positivo, tanto do marco legal como da prática, é que, em oposição aos tempos em que não havia democracia no país, há atualmente garantias legais que impedem a proibição da participação e associativismo ou a existência formal de espaços onde esta pode ocorrer minimamente.

Isso, entretanto, não significa que a participação esteja ocorrendo de maneira satisfatória, pois, dos diversos níveis e tipos de participação possíveis, nem mesmo o mais elementar, que é a disponibilização de informação relevante e oportuna aos interessados, não tem sido adequada, sendo frequentemente manipulada pelos responsáveis pelo avanço da política ou do projeto, especialmente nos processos de licenciamento de obras e implementação de políticas ambientais de grande escala. Esse fato foi observado, em maior ou menor grau, nos casos do trecho oeste do Rodoanel e também do projeto de integração da Bacia do São Francisco.

O caso da Plano Nacional de Águas é um exemplo de como os processos de participação podem ser participativos e eficientes na incorporação de colaborações de diversos setores e atores. Durante todo o processo de construção do plano houve consultas abertas, com informação disponibilizada em diversos meios, com referências às inclusões de contribuições de atores diversos, bem como uma agenda clara do processo como um todo.

Outro elemento freqüentemente encontrado referente à participação em políticas e projetos da área ambiental é que a participação se dá apenas em etapas avançadas do processo de decisão, não havendo esforços genuínos do governo ou de setores investidores para envolver a população nos estágios iniciais estratégicos de tomada de decisão. Esse elemento foi observado em todos os casos estudados, com exceção do Plano Nacional de Águas. O destaque negativo ficou por conta da Política Nacional de Energia, que não tem realizado de maneira participativa seu planejamento de longo prazo, não tem abertura suficiente em suas consultas para atores potencialmente afetados pelas políticas e programas, incluindo quase que exclusivamente representantes do governo e de grandes empresas do setor, além de não ser ocupado a único assento para um representante da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

## ACESSO À JUSTIÇA

No Brasil, há um bom amparo legal para a defesa judicial em casos de negação do acesso à informação e de dano ambiental, mas no caso da participação, os casos dependem de interpretações e adaptações de diferentes instrumentos legais para a defesa do cidadão ou organização que se sentir lesada em seu direito de participação.

Apesar de não haver sido encontrada nenhuma ação judicial específica sobre negação de acesso a informações ambientais, a legislação que protege o cidadão nesse caso é bastante completa, ainda que muito concentrada em informações sob responsabilidade de órgãos ambientais e não de todo o sistema da administração pública.

Em termos práticos, não foram encontradas dificuldades ou impedimentos para a interposição das ações ou para o andamento dos processos.

No caso de negação de participação, não houve o julgamento da ação, pois havia importantes implicações políticas para o governo do estado do Paraná. O resultado é que, após uma grande influência da mídia e da opinião pública, a questão (a participação no conselho estadual de recursos hídricos) foi encaminhada e atendida sem que houvesse a obrigação legal para isso.

No caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande, apesar da ação ter sido subsidiada por farta informação, ter sido comprovada uma fraude que deveria anular todo o processo anterior de licenciamento da obra e dos juízes terem tido todas as condições de atuar com imparcialidade (o que não aconteceu no caso de negação da participação), as decisões dos tribunais, com exceção da decisão de primeira instância, foram sempre contrárias à paralisação da obra e do enchimento da barragem.

Foi um fato grave o acordo realizado entre as partes ter sido assinado pelo Ibama, o que corroborou, apesar das compensações prometidas, a destruição ilegal de milhares de hectares de floresta ameaçada de extinção, com presença de espécies endêmicas.

As decisões sobre a ação em Barra Grande tiveram grande influência das empresas e setores econômicos interessados na conclusão da barragem, que tiveram condições, inclusive de contar com uma equipe de advogados que pode ser recebida diversas vezes pelos juízes.

Nos dois casos, a demora nas decisões de segunda instância e na análise de recursos prejudicou o objeto das ações, que foram ora solucionados por meios extra-judiciais, ora perdidos por completo pela destruição da floresta, e este fator prejudica a implementação adequada do direito ao duplo grau de jurisdição que hoje vigora no Brasil.

## **FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES**

Ainda que a Constituição brasileira garanta amplamente a liberdade de associação e os direitos dos cidadãos a um meio ambiente limpo e equilibrado, os incentivos a que o associativismo se traduza em um instrumento de fortalecimento da democracia participativa e da gestão ambiental estão bastante aquém das necessidades para o país.

São raros ou insuficientes os incentivos tributários e financeiros à gestão de ONGs, associações e movimentos sociais, e a burocracia de captação de recursos e prestação de contas muitas vezes inviabiliza as atividades. Além disso, há um ambiente político de contestação da idoneidade e relevância de alguns tipos de organização do terceiro setor, o que prejudica a legitimação destas junto à população.

Alguns órgãos governamentais, que ainda representam a exceção, implementaram divisões ou departamentos responsáveis pela organização e provisão de informação e orientação ao público com relação às demandas de informação e participação, mas mesmo nestes casos isso não tem sido acompanhado por ações internas de capacitação de funcionários (com raras exceções, como a CETESB) e práticas administrativas internas diferenciadas.

O fortalecimento de capacidades para que o público possa ser bom demandante de informação e participação encontra sua principal força nos programas de educação ambiental desenvolvidos pelo governo federal e outros níveis da administração junto a diversos grupos e setores nacionais, com especial atenção para professores, multiplicadores e alunos das escolas de nível fundamental e médio. Mas ainda há importantes hiatos quanto à difusão dos direitos e caminhos para que o cidadão possa participar e ter acesso à informação ambiental, no caminho de uma efetiva “cidadania ambiental”. Um exemplo disso é o baixo conhecimento que as pessoas e organizações têm sobre a Lei de Acesso à Informação Ambiental.

Mesmo os programas de educação ambiental e os fundos ambientais governamentais não têm tratado a capacitação para a “cidadania ambiental” como um processo continuado, e sim como um conjunto de ações pontuais não necessariamente integradas e planejadas. O Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA – tem apoiado diversas formas de gestão participativa (gestão de unidades de conservação, elaboração de planos de negócios, fortalecimento de redes, etc.), mas esse apoio é dificultado pelas condições dos editais, pela descontinuidade e pela escassez de recursos.

## QUADRO RESUMO DOS RESULTADOS DE AVALIAÇÃO

Acesso a Informação			
	Qualidade	Acessibilidade	Média
Marco legal geral para apoiar o acesso à informação	83		
Informação sobre emergências ambientais	81	65	73
Informação sobre monitoramentos regulares	82	80	81
Informação sobre relatórios de condições ambientais	84	67	76
Informação sobre as plantas industriais	47	55	51
Acesso à Participação			
Marco legal geral para sustentar a participação	67		
Participação em decisões sobre políticas	65	66	65
Participação em decisões sobre projetos	53	46	50
Acesso à Justiça			
Acesso à justiça em caso de negação de direitos de informação	Não avaliado		
Acesso à justiça em caso de negação de direitos de participação	48		
Acesso à justiça em casos de dano ambiental	63		
Fortalecimento de Capacidades			
Marco legal geral para apoiar o fortalecimento de capacidades	77		
Programas governamentais para o fortalecimento de suas capacidades	67		
Programas governamentais para o fortalecimento de capacidades no público	68		