

Projeto Iniciativa de Acesso no Brasil



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

Síntese dos Estudos de Caso

abdl

Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças



Instituto Socioambiental

São Paulo, dezembro de 2005

SÍNTESE DOS CASOS ESTUDADOS

Este documento apresenta a síntese dos resultados e análises realizadas nos estudos de caso do Projeto Iniciativa de Acesso no Brasil divididos conforme as categorias e sub-categorias propostos na metodologia utilizada. Os resultados completos destes estudos de caso estão no Relatório Técnico do projeto e podem ser acessados no site www.abdl.org.br.

1. ACESSO À INFORMAÇÃO

1.1. EMERGÊNCIAS

Explosão do Navio Vicuña no Porto de Paranaguá / PR - O caso da emergência de grande escala analisada, a explosão do navio Vicuña, nos mostrou que foi fundamental para a boa produção e circulação de informações uma grande capacidade de articulação entre órgãos ambientais, de defesa civil, governantes de diversos níveis, mídia local e regional e até voluntários.

Os órgãos responsáveis pelas ações imediatas de contenção dos impactos e ações de remediação frequentemente não contam com os recursos e equipamentos necessários para as ações de grande porte, e por isso foi determinante a iniciativa de criação de grupos inter-setoriais e inter-institucionais para a resposta à emergência, principalmente para fazer chegar a informação às comunidades isoladas e ilhas da região.

A produção e disponibilização de informações foi promovida em grande parte pelos órgãos ambientais estaduais e federal durante a emergência. Após esta, houve boa abertura de jornalistas e pessoal da defesa civil para entrevistas, mas foi bastante difícil a obtenção de informação e mesmo de diálogo com as empresas privadas envolvidas no acidente, o que pode ter relação com a particular dificuldade de determinação de responsabilidades neste acidente. Nos primeiros dias após a explosão, não houve quase nenhuma resposta e contenção do óleo pois nenhum dos envolvidos queria assumir a responsabilidade e os custos das ações. Além disso, até a conclusão da pesquisa, os diversos inquéritos administrativos e criminais relacionados ao caso estavam ainda em andamento, mais de um ano após o acidente.

A obtenção de informação sobre a emergência em bancos de dados sistematizados e boletins de acompanhamento é razoável, mas há alguns pontos a serem aprimorados. Entre eles destacamos a dificuldade de acesso a boletins eletrônicos ou mesmo relatórios impressos dos órgãos de defesa civil e de meio ambiente (muitos deles existem, mas não puderam ser acessados durante o período de pesquisa); a demora na elaboração e divulgação do laudo técnico sobre os impactos ambientais, que levou cerca de 8 meses para ser publicado (apesar de que após a publicação, sua acessibilidade é bastante boa e a qualidade da informação também é bastante satisfatória); e o pouco tempo de acompanhamento dos fatos pela mídia e pelas agências governamentais.

Um fato a ser destacado é que não houve até outubro de 2005 resposta a carta enviada pelo Conselho Gestor da unidade de conservação (APA) afetada pela emergência, enviada em 12 de março de 2005 para a Promotoria da República, o IBAMA e o IAP solicitando informações sobre o processo de apuração de responsabilidades e medidas tomadas. Ainda que a Promotoria tenha enviado uma carta-resposta, não foram fornecidas as informações solicitadas.

Derramamento de Óleo na Represa Billings / SP – O Derramamento de óleo na represa que fornece água para região metropolitana de São Paulo, foi atendido pela Secretaria de Meio Ambiente por meio da CETESB, agência responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição.

O RAA, Registro de Acidente Ambiental, é um relatório que contém informações sobre o monitoramento de acidentes com poluentes durante o período em que normalmente há ações na área afetada (aproximadamente 20 dias). Também podem ser encontradas informações nos Registros de Atendimentos a emergências ambientais.

No site da Cetesb notícias sobre a emergência no caso da Billings foram encontradas facilmente após uma busca, havendo inclusive informações online sobre as emergências em curso. No entanto, no site da defesa civil de São Paulo, a busca por ocorrências foi mais complexa. Houve cobertura da imprensa durante todos os dias da ocorrência na represa Billings e, em campo e na sede da agência, equipes atenderam a diversas rádios e TVs. Foram encontradas notícias em diversos jornais. Os textos têm como fonte a Assessoria de comunicação da Cetesb.

O atendimento ao cidadão interessado em informações sobre emergências em pequena escala é bastante satisfatório, mas vale ressaltar que isso ocorre no estado de São Paulo com a agência CETESB, que pode ser tratada como uma referência nesta área, sendo necessário aprofundar estudos em outros estados brasileiros para conclusões mais abrangentes.

1.2 SISTEMAS DE MONITORAMENTO

Monitoramento da qualidade do ar no estado de São Paulo pela agência ambiental CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, que monitora 18 estações manuais e 29 estações automáticas de qualidade do ar no estado.

A Cetesb produz desde 1985 o Relatório Anual de Qualidade do Ar no Estado de São Paulo, mostrando a evolução da poluição atmosférica no Estado. Atualmente as informações são compiladas em boletins diários e o portal da Internet da propicia fácil acesso a diversos tipos de documentos e informações sistematizadas.

Informações sobre qualidade do ar são divulgadas 24 horas por dia por meio de "mostradores" instalados na Região Metropolitana de São Paulo e boletins são encaminhados diariamente à imprensa. Os dados anuais são divulgados em eventos com a convocação da imprensa.

As informações solicitadas sobre parâmetros analisados, séries históricas e cobertura geográfica do monitoramento foram enviadas por e-mail e por correio após o estabelecimento de contato telefônico por parte da equipe interna responsável pela difusão de informações, um avanço raramente encontrado em outros órgãos ambientais e administrativos.

Monitoramento da qualidade da água no Brasil pela ANA – Agência Nacional de Águas. Atualmente, estão em operação sob administração da ANA, 2473 estações pluviométricas, 1726 estações fluviométricas, 420 estações de qualidade de água, 420 estações sedimentométricas e 59 estações evaporimétricas.

Apenas em 2005 o governo começou a centralizar e sistematizar as informações sobre qualidade da água produzida pelos estados para sua divulgação através do SNIRH - Sistema de Informações sobre a Qualidade da Água, e de sua base de dados na Internet, que ainda é insuficiente, pois tem séries históricas incompletas.

Para a formação do IQA (Índice de Qualidade da Água) são monitorados 9 parâmetros (com respectivos pesos e valor de qualidade), além das cargas de esgoto doméstico urbano e a capacidade de diluição dos corpos d'água.

O SNIRH tem referência na primeira página da ANA, no entanto o documento "Panorama da qualidade das águas superficiais no Brasil" só foi acessado após consulta por telefone e não foi encontrada versão impressa em nenhuma das instituições pesquisadas. Apenas na Biblioteca da própria Agência (ANA) está disponível para consulta. No relatório publicado em 2005, os dados são, em geral, de 2001 e 2002.

A ANA disponibiliza em seu site notícias, *releases* (enviados por e-mail para cadastrados), "ANA na Mídia", artigos, fotos, áudio e vídeo, e há ainda o *link* "sala de imprensa" onde estão disponíveis diversos materiais de referência, e-mail de cadastro e uma linha telefônica para contato. Há ainda diversos *links* para a página de outras instituições relevantes.

O atendimento à solicitação de informação pelo cidadão não teve o mesmo tratamento que a solicitação feita em nome da ABDL, o que demonstra que o setor de atendimento ao público ainda tem que ser aprimorado. Apesar disso, há no site a possibilidade de acompanhamento *online* do andamento de qualquer tipo de solicitação.

Apenas 10 das 23 unidades da federação têm dados incluídos no sistema de informações sobre qualidade da água da ANA. Além disso, as séries históricas estão incompletas. No SNIRH, há apenas um ponto de monitoramento para o IQA no país, com dados de 2004 e 2003. Outros dados isolados podem ser conferidos para diversos pontos de monitoramento. De qualquer maneira o sistema os dados divulgados tem periodicidade anual, não sendo encontrados (na ANA) para períodos mais curtos.

1.3 RELATÓRIOS DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE

Relatório GEO Brasil 2002: Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil – Relatório emitido pelo IBAMA em 2002 com dados sobre a qualidade ambiental e conservação de recursos naturais no país, sistematização, análise e avaliação ambiental integrada, multissetorial e interdisciplinar. Apresenta perspectivas para diversos setores e temas, incluindo dinâmicas territoriais e meio ambiente; o estado das atividades nos ambientes marinhos e costeiros; o estado dos desastres ambientais; o estado da saúde e do meio ambiente. Foi lançado durante a Conferência da Rio+10.

As duas únicas edições conhecidas de um relatório com esse enfoque e abrangência datam de 1984 – Relatório do Estado do Meio Ambiente; e 2002 – GEO Brasil 2002. Os dados deste último são, em sua maioria, dos anos de 2000, 2001 e 2002.

O relatório pode ser encontrado e acessado via Internet, mas não há destaque ou facilidade de acesso nem na página do Ibama nem do Ministério do Meio Ambiente. O relatório foi lançado durante o Rio+10, em Joanesburgo, mas não houve uma ampla difusão das informações. Foram encontradas nos arquivos de notícias dos grandes jornais menos de 5 notas sobre o relatório.

O relatório está disponível em três bibliotecas consultadas (Biblioteca Nacional, USP, UNB), além da biblioteca do Ibama. Para consulta não há taxa.

Uma resposta ao pedido de envio de uma versão impressa da publicação foi enviada em 21 dias, porém a publicação não foi enviada por estar esgotada (além de não haver nenhuma previsão de uma atualização do documento). Nenhuma resposta foi dada à solicitação feita por cidadão.

Indicadores de Desenvolvimento Sustentável 2002 / IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que sistematiza uma grande diversidade de informações estatísticas relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável em torno de um grupo de 59 indicadores (a edição 2004 tem 12 indicadores adicionais).

O relatório do IBGE organiza os indicadores em quatro dimensões: *Ambiental* (atmosfera, terra, água doce, oceanos e áreas costeiras, biodiversidade e saneamento), *Social* (população, trabalho e renda, saúde, educação, habitação e segurança), *Econômica* (quadro econômico e padrões de produção e consumo) e *Institucional* (quadro institucional e capacidades). Há ainda uma relação dos indicadores de diretrizes para transição ao desenvolvimento sustentável: equidade, eficiência, adaptabilidade e atenção a gerações futuras. O trabalho inclui também o

que chamaram de “matriz de relacionamento”: ligações entre diferentes indicadores, um resumo gráfico que objetiva uma visão de conjunto dos indicadores.

A página do IBGE na Internet tem uma listagem das bibliotecas depositárias deste relatório. A maioria dos estados brasileiros é contemplada e as publicações são enviadas em especial aos centros de ensino superior.

O IBGE produz CDs, DVDs, impressos (livros, folders, cartilhas), impressos com CD e produtos cartográficos (Atlas, mapas, cartogramas, etc.) nos diversos temas, mas não há nada específico sobre esta publicação, exceto o próprio relatório completo.

A resposta do IBGE sobre informações solicitadas sobre o relatório e sobre a possibilidade do envio de uma cópia deste veio em 19 dias para a organização e para o cidadão.

As informações estatísticas produzidas pela própria fundação para outros documentos e outras fornecidas por mais de 40 entidades (do governo e da sociedade civil) subsidiaram a construção dos indicadores propostos.

1.4 RELATÓRIOS DE DESEMPENHO DAS INDÚSTRIAS

Foram estudados os casos de acesso a informação sobre o desempenho ambiental de plantas industriais de quatro indústrias, duas de celulose e papel (**Aracruz Celulose** e **Iguaçu Celulose**) e duas do setor de plásticos (**Rionil** e **Braskem**).

De maneira geral, este foi o setor em que foram encontradas as maiores dificuldades para obtenção de informações, pois não parece haver sequer uma cultura de cobrança deste tipo de relatórios ou dados junto às indústrias e órgãos ambientais.

Se por um lado as indústrias que têm certificação ISO 14000 tem a tendência de serem mais transparentes, inclusive com a capacitação de quadros internos para atendimento de demandas dos cidadãos por informação, por outro lado nem mesmo estas disponibilizam com facilidade dados desagregados e sistematizados para fácil leitura de seu desempenho ambiental e sua conformidade com as legislações vigentes.

Ainda que diversos órgãos públicos tenham indicado que atendem às disposições legais que os obrigam a disponibilizar informação sobre as indústrias, isso em geral só pode ser feito mediante um pedido formal com justificativas (o que contraria a lei). Neste aspecto, cabe à sociedade civil organizada e aos cidadãos exigir, ainda que com dificuldades, seus direitos de acesso a estas informações.

Por parte das indústrias, há uma postura de divulgar apenas dados agregados para diversas plantas industriais e por conjuntos de efluentes ou emissões e não há interesse em tornar públicos os relatórios de monitoramento que são feitos por obrigação legal.

Nos sites de órgãos públicos não há nenhuma informação que possa ser extraída das avaliações setoriais ou por tipo de poluentes para se tentar avaliar uma indústria ou planta industrial específica.

Percebe-se que as indústrias pesquisadas estão trabalhando suas imagens frente ao público adotando um discurso e práticas ambientalmente corretas, mas isso não tem correspondido a ações internas (capacitação de pessoal, criação de sistemas de informação pública, etc.) ou externas (divulgação pública de relatórios), que possibilitem ao cidadão comprovar a veracidade dessa imagem.

2. ACESSO À PARTICIPAÇÃO

2.1 ACESSO À PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS, PROGRAMAS E LEIS

Política Nacional de Energia – Estudo de caso sobre a participação da sociedade na elaboração e implementação de instrumentos e planos da política nacional de energia elétrica, principalmente em torno de seu “Novo Modelo para o Setor Elétrico”, do CNPE – Conselho Nacional de Política Energética e do Plano Decenal de investimentos na área.

O planejamento do setor elétrico normalmente é de longo prazo, e elaborado pelo Ministério de Minas e Energia. Durante muito tempo essa tarefa coube à Eletrobrás, que elaborava os planos decenais de expansão do parque energético. Hoje esse planejamento está sendo elaborado pela recém criada Empresa Pública de Energia – EPE.

O CNPE é o órgão máximo de representação e decisão sobre as políticas energéticas e não possui em sua composição representantes de setores consumidores finais ou diretamente afetados por estas políticas. Há uma única vaga destinada a "um cidadão brasileiro especialista em matéria de energia", a qual não tem sido ocupada por nenhum representante de outros setores que não o das grandes empresas elétricas.

Além disso, das legislações mais relevantes para o setor, nenhuma delas prevê em nenhum momento uma fase de consulta à sociedade durante a elaboração do estudo, ou antes, de aprová-lo, e não há sinais de que o governo vá assumir sua responsabilidade prevista em lei de garantir que o planejamento setorial seja precedido por um planejamento energético global.

Analisados os conteúdos de todas as audiências públicas realizadas entre 1998 até julho de 2005, não encontramos uma sequer cujo objeto fosse a discussão sobre um determinado estudo de inventário. Isso demonstra, com dados objetivos, que não há qualquer tipo de discussão pública atrelada a esses estudos, e, portanto não há o menor nível de participação da sociedade.

Em fevereiro de 2003 o Ministério de Minas e Energia (MME) criou um grupo de trabalho para elaborar uma proposta de reformulação das regras vigentes. Em 21 de julho, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou que a "Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico" fosse divulgada pelo MME para o debate público e “contestação” num período de 90 dias. Na reunião realizada em 10 de dezembro de 2003, o CNPE aprovou, por meio da resolução nº9, o encaminhamento dos instrumentos legais ao Presidente da República e o relatório técnico final "Modelo Institucional do Setor Elétrico".

A decisão final sobre o modelo energético foi consolidada na lei 10.848/04, validada por decreto presidencial, que teve como base a Medida Provisória 144, publicada em dezembro de 2003, contendo o modelo consolidado para o setor elétrico.

Ainda que o prazo entre a divulgação do processo de “contestação” (julho) e a consolidação do processo (dezembro) seja razoável, não foram encontrados nos levantamentos esforços para ampliar a discussão com atores sociais interessados. Do mesmo modo, não houve alternativas de comunicação especialmente dirigidas aos grupos marginalizados dos processos decisórios.

O âmbito da discussão se restringiu ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com poucas reuniões fechadas com setores privados e técnicos da área, em geral ligados ao governo ou a grandes empresas do setor. A única consulta externa independente do documento foi feita pela consultoria Pricewaterhouse Coopers.

Sobre a disponibilidade dos documentos para consulta, o documento do modelo energético foi publicado no site do MME e a lei foi publicada no Diário Oficial. Somente alguns outros documentos encontram-se disponíveis na internet e não há informações sobre demais locais onde possam ser encontrados. A qualidade da informação é bastante satisfatória, mas a abertura e inclusão no processo de debate são insuficientes.

Política Nacional de Recursos Hídricos – Estudo de caso sobre a participação de setores e atores da sociedade na elaboração da política nacional de recursos hídricos, principalmente no que tange ao Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, e os espaços colegiados de participação - Comitês de Bacias Hidrográficas e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH.

O PNRH, também chamado de Plano Nacional das Águas, tem como “objetivo central o estabelecimento de um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas, voltadas para a melhoria da oferta de água, em quantidade e qualidade”. A aprovação do PNRH pelo CNRH, a instância colegiada e deliberativa máxima, até o final de 2005 fará com que o Brasil consiga respeitar os compromissos assumidos com as Metas do Milênio e a agenda da Cúpula Mundial de Joanesburgo (Rio+10).

A fim de realizar um processo que fosse de fato participativo, 3 premissas foram apresentadas à população:

1. O PNRH caracteriza-se como um processo permanente de elaboração, que aperfeiçoa e aprofunda os temas considerados, à medida que a necessidade o exija. Assim, o PNRH deve ser entendido como um processo contínuo de elaboração, discussão e ajustes, obtendo-se, periodicamente, um “retrato” da situação naquele momento.
2. O PNRH é o principal elemento orientador das políticas públicas de recursos hídricos no âmbito nacional.
3. O PNRH deve ser construído por meio de um amplo processo de mobilização, participação social e consultas públicas.

A pesquisa realizada constatou diversas ações no sentido concretizar tais premissas. No final do ano de 2000, o CNRH aprovou a proposta inicial das diretrizes para a elaboração do PNRH. No ano seguinte estas foram detalhadas e elaborado um plano de trabalho e a proposta de estrutura e conteúdo do PNRH, gerando o Documento Base de Referência para o PNRH, divulgado no final de 2002, com revisão publicada um ano depois. Houve a inclusão explícita das contribuições dos diversos setores e atores, por vezes realizadas através dos comitês de bacia e câmaras técnicas.

Em março de 2004, no Fórum de Secretários Estaduais de Recursos Hídricos, foi discutido o documento base e iniciada uma articulação entre os sistemas estaduais de Recursos Hídricos que resultou na aprovação da portaria ministerial nº 274/04, criando, assim, as comissões executivas regionais (CER), compostas com participação de usuários e da sociedade civil organizada, que têm como função avaliar os aspectos técnicos e contribuir com os estudos. As CERs promoveram reuniões em suas regiões hidrográficas, produziram as versões preliminares dos Cadernos Regionais e colaboraram na organização dos Seminários Regionais.

O mês de outubro de 2005 foi marcado pelos Encontros Públicos Estaduais (EPE), realizados nas 26 capitais e no Distrito Federal com o objetivo de consultar a população e levantar sugestões para a proposição de Diretrizes, Metas e Programas. Outra forma de consulta pública adotada foram eventos como a “Oficina de Aspectos Sócio-Culturais” que reuniu 60 representantes, entre quilombolas, indígenas e pequenos produtores e de outros segmentos sociais. Ao final do processo de elaboração do PNRH o Seminário Nacional de Consolidação de Diretrizes e Programas do PNRH recebeu cerca de 250 pessoas.

Durante o processo de elaboração do PNRH, o principal meio de acesso à informação da população foi o digital, através dos sites da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, do MMA e do CNRH. Neles estão disponíveis diferentes tipos de materiais e documentos, tais como relatórios e atas das reuniões (incluindo as apresentações em power point); documento técnico intitulado "Caracterização das Regiões Hidrográficas"; versão preliminar dos "Caderno Regionais de Recursos Hídricos" e "Documento de Introdução: Iniciando um processo de debate nacional".

Estratégia de Transposição do Rio São Francisco - Estudo de caso sobre a participação de setores e atores da sociedade na elaboração do Plano de Integração da Bacia do São Francisco, uma estratégia para minimizar os efeitos da seca na região do semi-árido nordestino e gerar empregos e atividade econômica em torno de atividades como a agricultura e agroindústria.

Esta política já vinha sendo discutida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ainda que não de forma pública, e foi retomada após a eleição de Luis Inácio Lula da Silva. No entanto, no Programa de Governo de Lula, assim como no Plano Pluri-Anual 2004-2007, não há referências quanto ao Plano de Integração.

A partir do estudo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do Projeto de Integração do Rio São Francisco, e também do documento de avaliação de tais estudos elaborado pelo Ibama e da Ação Civil Pública levantada contra o IBAMA, levantou-se diversas informações que nos dão um quadro dos conflitos jurídicos e processuais que permearam todo o processo de licenciamento do projeto. A maioria das audiências públicas previstas foram impedidas de realizar-se por movimentos populares e representantes de usuários das bacias afetadas que acharam que o processo não estava sendo conduzido da maneira adequada. Ao final, o IBAMA considerou como suficientes as duas audiências públicas levadas à cabo e autorizou o andamento do processo.

Houve ainda uma complexa articulação do Ministério da Integração Nacional – MIN - para superar a objeção do Conselho da Bacia do Rio São Francisco, que tem poder para deliberar sobre o uso da água na bacia e havia decidido que a “exportação” de água para outras bacias só poderia ocorrer para provisão humana e animal, o que limitaria as possibilidades do projeto original. A estratégia do MIN foi então buscar a aprovação do projeto via ANA – Agência Nacional de Águas, que concedeu ao final a outorga de uso da água do São Francisco para o projeto.

Outra ressalva ao processo refere-se à qualidade dos estudos, pois tanto no EIA/RIMA quanto na avaliação do Ibama não foram incluídas informações importantes para a análise da política, tais como: detalhamento adequado das opções e alternativas ao projeto; avaliação dos impactos sobre a bacia ofertante (Estado de Minas Gerais); e principalmente os pontos de vista de especialistas independentes e atores locais, que foram sistematicamente desqualificados no andamento da construção do projeto.

O RIMA foi distribuído aos órgãos públicos de gestão ambiental e de recursos hídricos (Ibamas estaduais, Secretarias de meio ambiente, Secretarias de recursos hídricos, etc.). As atas das reuniões públicas encontram-se apenas na sede nacional do Ibama, em Brasília. Os materiais produzidos aos grupos sócio-econômicos afetados e outros interessados referem-se, em geral, à cartilha “Água, um bem para viver!”, que foi entregue aos participantes apenas durante as audiências públicas, impossibilitando a adequada leitura do material.

A comunicação sobre o andamento dessa política têm ocorrido principalmente por meio da mídia (jornais, revistas e TV), além do site <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/index.asp>. Têm sido poucos os esforços do governo e de suas agências para a difusão das decisões e versões finais dos documentos junto à população local e regional. A avaliação do IBAMA sobre o EIA/RIMA, que foi entregue no prazo adequado, não teve grandes esforços de divulgação.

Temos, portanto, uma situação onde os meios de acesso à informação e locais de atendimento para esta política não condizem com a extensa área de abrangência ou com o impacto sócio-ambiental estimado. Além do mais, no Brasil há pouca informação sobre os direitos de acesso aos documentos sobre políticas e projetos e os órgãos públicos, de maneira geral, não estão preparados para atender a estas demandas. Quando há informação, interesse e espaço de participação, muitos não têm acesso ou condições de se deslocar aos órgãos públicos para consulta.

2.2 ACESSO À PARTICIPAÇÃO EM PROJETOS

Trecho Oeste do Rodoanel metropolitano de São Paulo /SP – Avaliação sobre a participação de atores afetados e interessados no processo de elaboração e implementação da obra de construção do trecho oeste do Rodoanel metropolitano de São Paulo, que na soma de seus quatro trechos previstos totaliza 162 km com potenciais impactos sobre florestas, fontes de recursos hídricos da capital e influência sobre a economia de diversos municípios e sobre o trânsito na região metropolitana.

A obra do Rodoanel foi divulgada no Diário Oficial como “utilidade pública” em 05 de fevereiro de 1997. De abril até o final do mesmo ano foram apresentados o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), Plano de Trabalho e o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Neste processo ocorreram audiências públicas, elaborações de Termo de Referência e Parecer Técnico pelo Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA) e Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA).

Ainda que os prazos atendam aquilo que a legislação exige, ao considerar o porte da obra, seus impactos e sua importância estratégica, o tempo disponibilizado foi insuficiente para que a população afetada e interessada pudesse ter acesso à informação de qualidade, prejudicando sua efetiva participação neste processo.

Em relação à qualidade das informações contidas no EIA seguem algumas ressalvas:

- As colaborações das reuniões públicas que ocorreram anteriormente à finalização do EIA foram sistematizadas e constam do anexo 8 do EIA. No entanto, não há referência como tais colaborações foram ou não incorporadas ao próprio estudo.
- Os relatórios elaborados em 2005 pela ONG Instituto Sócioambiental (ISA), em parceria com a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Paulo (SVMA) e Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP (LABHAB), apontam que a metodologia utilizada no EIA não possibilita uma projeção adequada dos impactos urbanísticos e sociais provocados pela obra.

A Desenvolvimento Rodoviário SA (DERSA), responsável pelo projeto, criou um Programa de Educação voltado à divulgação do Rodoanel na região que consistiu, principalmente, na distribuição de panfletos e folder e visitas a escolas da região, mas a informação circulada tratava o projeto como algo já definido, ressaltando apenas os pontos supostamente positivos.

O contato com a população também foi estabelecido por meio de reuniões (Sindicato da Indústria da Construção Pesada, Escola Politécnica da USP e Escritório Piloto de Engenharia, Clube dos Lojistas do Butantã), debates (Jornal Folha São Paulo) e do Seminário Internacional “Rodoanel Agora”. No entanto, na documentação analisada, não está explicitado o critério de convite para as reuniões, debates ou seminário, assim como os meios para a divulgação.

Durante o processo de licenciamento do Rodoanel - Trecho oeste, parte dos materiais e documentos sobre o projeto encontrava-se disponível no Centro de Informação do Rodoanel (CIR). Durante as audiências públicas, o EIA/RIMA estava disponível nas prefeituras afetadas, mas boa parte do público desconhecia a existência dos estudos e apresentava dificuldades de acesso tanto pelo deslocamento quanto pela dificuldade de compreensão.

A biblioteca da DERSA não dispõe da versão final do projeto Rodoanel - Trecho Oeste, ou mesmo os relatórios subseqüentes que incluam respostas às exigências de órgãos como DAIA, Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). A ampla divulgação dos relatórios finais não ocorreu e seu acesso é limitado, estando disponível apenas na SMA.

Em relação à população que se encontrava dentro da faixa de influência direta da obra, o contato estabelecido se deu apenas pela empresa “Diagonal Urbana”, contratada pela DERSA. Sua responsabilidade limitou-se aos serviços de cadastramento da população e

acompanhamento social durante e depois das remoções e coube à população apenas escolher entre indenização ou reassentamento.

Posteriormente ao EIA, ocorreram audiências públicas em que houve participação do público. Porém após o CONSEMA sistematizar tais colaborações e encaminhá-las aos órgãos responsáveis não houve possibilidade de participação pública. Além disso, não há previsão de participação dos atores interessados na implementação do projeto.

Usina Hidrelétrica de Barra Grande / SC – Estudo sobre a participação no processo de construção da hidrelétrica de Barra Grande no estado de Santa Catarina. A obra, concluída em 2002, é um dos casos mais polêmicos da história recente de construção de barragens no país, pois todo o processo de licenciamento ocorreu com base em um diagnóstico de impactos fraudado, o que só foi descoberto após a conclusão da obra e antes de seu enchimento.

Os únicos sites da internet que disponibilizam os documentos relevantes sobre o caso são de organizações da sociedade civil (redes e ONGs). Na época das consultas, o RIMA foi disponibilizado nos municípios afetados.

A ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica fez o convite para a elaboração do EIA e RIMA em 1997 e os estudos foram concluídos em 1998. Em 21/01/98 a empresa Engevix Engenharia S/C Ltda., solicitou ao Ibama Licença Prévia para implantação da Usina Hidrelétrica. Segundo o PARECER TÉCNICO N° 71/2005 – IBAMA/DILIQ/CGLIC/COLI C, em 21/12/98, o Ibama publicou edital disponibilizando o RIMA para consulta nas SUPES/RS/SC e nos órgãos ambientais estaduais, FATMA e FEPAM.

Em geral, os documentos referentes às diferentes partes do processo decisório em torno do projeto (EIA/RIMA, Parecer Técnico, Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação) foram divulgados em até 3 meses após a conclusão de cada um deles.

Durante a fase de consulta de decisões sobre o projeto não houve consultas específicas a populações afetadas, e sim apenas as audiências obrigatórias. Houve eventos de consulta e negociação depois que o projeto já estava definido e as obras em andamento.

O envolvimento de população local afetada durante o processo de implantação da obra fica restrito às negociações sobre as compensações e busca de atendimento das medidas mitigadoras de impactos sociais e ambientais.

Em 10 e 11/06/99 foram realizadas Audiências Públicas em Anita Garibaldi/SC e Vacaria/RS, com a participação do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragem), que se posicionou contrário ao empreendimento. Em 09/09/99 foi emitido parecer técnico pelo Ibama, documento que deve explicitar a maneira como foram ou não incorporadas as contribuições e comentários recolhidos no processo de consultas, mas não foi encontrado o parecer técnico 150/99 nem a Licença Prévia nº 059/99, que são os documentos que podem atestar se houve ou não a consideração de comentários durante a fase de audiências públicas, e não foram encontradas referências ao envolvimento da população afetada durante a implementação da obra.

3. JUSTIÇA

Negação de acesso à participação: Conselho Estadual dos Recursos Hídricos do Estado do Paraná – CERH

O Conselho Estadual dos Recursos Hídricos do Estado do Paraná - CERH foi criado pela Lei Estadual nº. 12.726/99 e tem por competência, basicamente, elaborar políticas públicas para o uso sustentável da água. É um órgão que tem composição heterogênea, com representação da sociedade civil e do Poder Público.

O Plenário do CERH foi instalado em 26 de julho de 2001 e, pelo seu regulamento jurídico, deveria se reunir ordinariamente a cada seis meses e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pela iniciativa de seu Presidente ou a requerimento de, no mínimo, um terço de seus membros titulares. Porém, desde a posse do atual Governador de Estado, em 1º de janeiro de 2003, nunca mais foi reunido o conselho, impossibilitando que a sociedade civil pudesse participar desse espaço de formulação de políticas públicas.

Em 13 de outubro de 2003, a Liga Ambiental, ONG que havia sido eleita para representar a sociedade civil no referido conselho, notificou administrativamente o Estado do Paraná para que desse cumprimento ao art. 12 do Decreto Estadual nº 2314/2001 e permitisse a participação dos representantes eleitos da sociedade civil na formulação das políticas públicas de gestão dos recursos hídricos do Paraná. Em 16 de fevereiro de 2004, a Liga Ambiental e o CEDEA – outra ONG membro do CERH - moveram a ação civil pública de autos nº 384/2004.

A ação civil pública, em princípio, é um instrumento processual hábil a obrigar o governo a dar cumprimento aos regulamentos que permitem a participação da sociedade na gestão da água, bem como garante às associações de cidadãos a legitimidade para propô-la.

Apesar de contar com estabilidade no cargo, os juízes que decidiram o processo são funcionários remunerados do réu, o Estado do Paraná. Portanto, o fato de terem julgado a causa da maneira diversa como vinham fazendo até então em casos semelhantes (em que o réu atende ao pedido do autor no decorrer da demanda) indica que foram influenciados politicamente a decidir pelo arquivamento do processo sem maiores consequências para os governantes que deixaram de cumprir as regras do sistema de gestão da água.

Apesar do processo haver sido julgado por um juiz de primeiro grau especializado em assuntos da Fazenda Pública e, em segundo grau, numa Câmara especializada em Direito Público, os juízes desconheciam as regras do referido sistema de gestão da água, e não souberam compreender a importância da participação. Por outro lado, é fato que ainda não havia sido movida nenhuma ação perante o Judiciário Paranaense com o intuito de assegurar o direito à participação da sociedade civil nos órgãos colegiados de gestão.

A localização dos órgãos do Poder Judiciário competentes não impediu o acesso à justiça dos autores, uma vez que ambos têm sede na capital do Estado, local onde foi movida a ação. Não houve necessidade de comprovação de nenhum tipo de interesse específico, embora as organizações autoras o tivessem.

Na revisão da sentença, o TJPR não analisou o mérito da ação, negando-se a discutir o direito à participação e, limitou-se a confirmar a extinção do processo por questões meramente processuais (perda do interesse de agir). Essa decisão, tomada de forma meramente burocrática, fez com que os autores tivessem que arcar integralmente com os custos da ação, uma vez que o réu – inocentado no caso - não foi condenado a arcá-los.

De todo modo, o Estado permitiu o direito à participação, por meio da convocação do CERH, mesmo resistindo à pretensão perante o Judiciário, mas cedendo à pressão da opinião pública veiculada nos jornais de grande circulação.

Caso de dano ambiental: Usina Hidrelétrica de Barra Grande

Este caso estuda o andamento da ação civil pública interposta por ONGs para tentar evitar a ocorrência de grave dano ambiental decorrente da implantação de uma usina hidrelétrica no sul do Brasil. Trata-se da implantação de uma usina hidrelétrica no rio Pelotas, afluente do rio Uruguai, entre os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, na região sul do país.

O processo de licenciamento ambiental teve início em 1999, junto ao órgão federal de meio ambiente (IBAMA). O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) elaborado para subsidiar o processo de avaliação de impacto ambiental, no entanto, omitiu que mais de 2500 hectares de florestas primárias seriam inundadas, o que só foi descoberto em 2004 a partir de estudo complementar encomendado pelo IBAMA – e dessa forma o projeto foi aprovado e sua construção teve início em 2001.

Pressionado por grandes grupos empresariais que investiram dinheiro na obra, pelo Ministério de Minas e Energia, e pela mídia em geral, que creditava aos órgãos ambientais a lentidão na construção de obras de infra-estrutura, o IBAMA, fez um acordo com o empreendedor no qual negociou compensações financeiras à destruição daquele importante *habitat*.

Nesse momento duas federações de ONGs, a Rede de ONGs da Mata Atlântica – RMA, de caráter nacional, e a Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses – FEEC, de caráter regional, ingressaram com uma ação civil pública contra o IBAMA e contra a BAESA (consórcio responsável pela construção) na Justiça Federal de Florianópolis/SC para impedir que as licenças fossem outorgadas e que a floresta fosse destruída. Após algumas vitórias iniciais na justiça de primeira instância, as ONGs viram o tribunal de recursos revogar todas essas decisões e permitir o desmatamento e o enchimento do lago, mesmo sem haver um julgamento final da demanda. O processo se encontra pendente de julgamento final, mas já perdeu seu objeto, pois a hidrelétrica já se encontra em funcionamento, de forma que pode ser considerado finalizado na prática.

Não houve qualquer dificuldade para que as ONGs pudessem apresentar a demanda, já que bastou comprovar, por meio do estatuto social, que elas tinham como missão a defesa do meio ambiente. Não houve qualquer questionamento sobre o interesse das autoras, e tampouco restrições de ordem financeira para iniciar a ação, embora os advogados do caso tenham trabalho *pro bono*, o que diminui o custo de interposição da demanda.

O juiz de primeiro grau que analisou inicialmente a demanda tinha, como todos os juízes, as condições necessárias para garantir sua independência (nomeado por concurso público, por critérios técnicos, com estabilidade no cargo, sem relação formal as partes envolvidas) e de fato conduziu o processo de forma bastante imparcial. Concedeu a liminar demandada após um mês, apesar de ter recebido por diversas vezes advogados da parte contrária nesse período, o que mostra um desequilíbrio nas batalhas judiciais quando um dos pólos tem condições superiores à outra, o que pode influenciar substancialmente o resultado da ação.

Felizmente nesse caso essa pressão não surtiu efeito na primeira instância, embora tenha sido determinante no segundo grau. A pressão feita pelos advogados do Governo Federal e da empresa interessada, foi decisiva para que estes rapidamente revertissem a liminar vigente, e liberassem o desmatamento, o que ocorreu menos de uma semana depois de concedida a liminar. O tribunal interpôs um remédio processual excepcional que só pode ser manejado por órgãos públicos (suspensão de liminar), e que permite um conhecimento sumário do recurso e a suspensão da decisão desfavorável ao poder público mediante critérios extra-jurídicos (grave ameaça à ordem ou à economia).

A sistemática da ação civil pública exige que a ação seja proposta no foro do local do dano. Isso, em muitos casos, garante que o tribunal seja geograficamente acessível aos diretamente interessados, o que é salutar. Porém, ao exigir que assim o seja, pode prejudicar a interposição da demanda por organizações não sediadas localmente. Embora a decisão não tenha sido anulada por essa questão, ela é uma ameaça a muitos outros casos.

Apesar de haver uma série de garantias formais que tentam assegurar a imparcialidade e a eficiência do processo judicial, o caso Barra Grande demonstra que a prática judicial, associada a determinadas “brechas” legais, permite que o processo seja conduzido de forma parcial e ao total arrepio do direito material, inutilizando a ação judicial como um instrumento de defesa do meio ambiente.

Mas o grande problema no caso foi a atuação do tribunal de recursos. Em praticamente todas suas decisões ele atuou contra a legislação processual e de forma eminentemente política, deixando o direito de lado. Os pedidos de suspensão das decisões de primeiro grau que impediam o desmatamento foram todos julgados em no máximo 3 dias, e as decisões tomadas por um único juiz-relator. Os pedidos de reconsideração dessas decisões, por sua vez, não foram julgados em menos de dois meses, e alguns se encontram pendentes há mais de oito meses. O juiz de primeiro grau deu três decisões favoráveis aos autores, e nessas três ocasiões o tribunal revogou as decisões sem qualquer justificativa jurídica, mas apenas por razões de juízo político e com escusas procedimentais.

O impacto econômico que uma decisão judicial traria ao paralisar a obra pesou mais do que o respeito à letra da lei. Todas as provas acostadas pelos autores foram desconsideradas, embora não tenham sido invalidadas ou avaliadas impertinentes.

No meio do processo o juiz de primeiro grau foi trocado, pois foi criada uma vara especializada em meio ambiente em Florianópolis e esta avocou a ação para si. Assim mesmo, o processo em primeiro grau não andou mais rápido, pelo contrário, está até o momento¹ estagnado e sem julgamento do mérito, mais de um ano após a proposição da ação.

¹Novembro de 2005

4. FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES

4.1 FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES DO ESTADO

MMA - Ministério de Meio Ambiente

ANA - Agência Nacional de Águas

CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do estado de São Paulo

Todas os órgãos pesquisados (MMA, ANA e CETESB) possuem diretorias responsáveis por assegurar o cumprimento das leis sobre acesso a informação ambiental e a participação pública. No entanto, o conhecimento sobre a existência destes serviços só foi obtido por meio das entrevistas e requerimentos, não estando claro em documentos e sites na Internet ou em regulamentações internos.

No caso da CETESB o acesso à informação é garantido por uma política interna assegurada pela Diretoria Plena da empresa, facilitada por alguns mecanismos de consulta e pelo Departamento de Comunicação Social.

Mesmo após a pesquisa, seja na ANA ou no MMA a responsabilidade pelo cumprimento da legislação não está clara. A princípio cada diretoria se responsabilizaria pela informação prestada.

Em relação à capacitação de seus servidores, somente a CETESB tratou da temática "acesso à informação e participação pública" em seus cursos e eventos, promovidos no âmbito do Plano de Capacitação e Formação Profissional Continuada, em 2005. No MMA, assim como na ANA, não houve oferecimento de capacitação específica à temática aqui abordada. Quanto à capacitação aos servidores dos respectivos departamentos jurídicos, não houve este tipo de oferta em nenhum dos três órgãos selecionados.

4.2 FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES DO PÚBLICO

Ministério do Meio Ambiente - MMA

Agência Nacional de Águas - ANA

Ministério da Educação - MEC

ECOAR (ONG)

No Brasil, há a Lei 9.795/99 que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, entre outras providências. Nela, a educação ambiental é colocada como política pública tanto para a formação e especialização técnico-profissional, quanto para a sua implementação nos currículos de todos os níveis de ensino, porém não como disciplina específica a fim de preservar sua prática educativa integrada.

No entanto, ainda não é clara nos programas de apoio, capacitação e educação ambiental a relação entre a educação ambiental e cidadania ambiental em sentido amplo. O apoio à educação ambiental não está claramente associado à capacitação para o acesso ativo à informação e participação em meio ambiente por parte da população.

Os dois órgãos pesquisados, MMA e MEC, não possuem regulamentos internos que determinem as formas de contato e tipos de obrigações sobre provisão de informação e participação a serem repassados à população.

No entanto, o acesso à informação ambiental tem sido tema de discussão dentro da elaboração da Política e do Programa Nacional de Educação Ambiental. Houve inclusive espaço para que delegados jovens participassem deste processo. O Programa Inter-ministerial

MMA/MEC "Vamos Cuidar do Brasil", por exemplo, pode ser considerado uma das formas que o Governo encontrou para fomentar a capacitação no público.

Neste programa, diversas escolas foram envolvidas pelo Brasil, criando nelas "Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida", nas quais seus membros trabalham como facilitadores e multiplicadores, levando as demandas do público escolar às Conferências Infanto-Juvenis e Conferências Regionais, Estaduais e Nacionais de Meio Ambiente. Além dos jovens-formadores, participam das conferências professores, comunidade acadêmica, representantes dos órgãos públicos e ONG's. As conferências têm se constituído em importantes instâncias para a difusão das informações ambientais e divulgação das formas de participação.

No Brasil, através desta pesquisa, torna-se cada vez mais evidente como as instruções sobre participação pública dependem da decisão ambiental que se coloca em questão. Assim, tomando como exemplo, novamente, o processo de elaboração do Programa Nacional de Educação Ambiental-PNEA temos a utilização de inúmeros meios para divulgar as formas de participação, o que talvez indique que o Governo esteja começando a caminhar no sentido daquilo que a própria legislação brasileira já estabelece como direito cidadão.

Caso os cidadãos se sintam lesados quanto ao acesso à informação ou participação, os sites tanto do MMA quanto do MEC oferecem telefones e e-mails que podem ser acionados também com o intuito de efetuar esta reclamação. Porém tais contatos são para a prestação de qualquer tipo de informação referente aos Ministérios, ou seja, não há uma seção específica para este tipo de reclamação.

Outra forma de geração de capacidade no público é o incentivo do Governo aos projetos desenvolvidos por ONG's. Neste caso, as ONG's tem como possível meio de obtenção de financiamento para seus projetos de Educação Ambiental o "Programa Educação de Chico Mendes/MEC" ou o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), mas este último apresenta problemas de acesso e execução que tem sido amplamente discutidos no terceiro setor brasileiro já há algum tempo..

Ainda em relação à Educação Ambiental, dentro do MEC há diversas instâncias que cuidam da formação e capacitação de professores. Dentre os variados materiais de apoio à educação ambiental promovidos pelo MEC, o livro "Consumo Sustentável: Manual de Educação. IDEC/MMA, 2002 foi distribuído para 40 mil formadores/escolas. Além dos materiais e programas, o MEC, ainda em parceria com o MMA, tem organizado Seminários Nacionais e Estaduais sobre a temática de acesso.