

# Síntese do conteúdo das palestras

*Seminário Internacional Iniciativa de Acesso no Brasil*

Este documento apresenta uma síntese dos principais conteúdos expostos pelos palestrantes do Seminário Internacional Iniciativa de Acesso no Brasil, realizado na FEA/USP, São Paulo, em 16 de dezembro de 2005.

Para acessar os conteúdos integrais de algumas das apresentações, veja o item “Apresentações” no site do Projeto Iniciativa de Acesso no Brasil, hospedado no site [www.abdl.org.br](http://www.abdl.org.br).

Os conteúdos abaixo foram editados pela ABDL a partir das gravações integrais das falas dos palestrantes, e qualquer equívoco de conteúdo ou imprecisão de edição são de total responsabilidade desta organização.

## **Andres Falconer – Coordenador Executivo da ABDL**

O grupo reunido na rede TAI é unido por um ideal de justiça ambiental, de qualidade ambiental, de participação e acesso à informação considerados no campo dos direitos humanos. É um tema de consenso, apesar de não ser uma prioridade na pauta de demandas da sociedade, voltadas para questões de maior apelo ou emergência, o que torna um desafio levantar a bandeira dos princípios de acesso.

## **Lea Newfarmer – Corporación Participa – Chile. Coordenadora do projeto na América do Sul.**

Destaca a importância do uso de uma única metodologia que propicia a criação de uma plataforma de diálogo e colaboração construtiva entre governos e sociedade civil em nível regional e global, ajudando na identificação das prioridades para ação.

Lembrou que no Chile ainda há “cultura de segredo” em relação ao acesso a informações e ressalta três mudanças necessárias. 1) Criar um marco legal com limitações claras do que pode ser considerado confidencial. 2) Melhorar a capacitação dos servidores públicos e 3) Melhorar a capacitação do público.

## **Isabel Bustillos – Presencia Ciudadana Mexicana – México. Coordenadora do projeto na América Latina.**

“Queremos nos certificar como se tomam as decisões, quem toma as decisões e como podemos ter um lugar na mesa da tomada de decisão e se a sociedade se considera como um autor fundamental para qualquer tipo de decisão que se tome”.

### Objetivos da IA

- Fortalecer a capacidade da sociedade civil para construir uma rede para a implementação do acesso a nível nacional.
- Estimular a melhoria dos direitos de acesso a partir de avaliações independentes.
- Melhorar a credibilidade de argumentos, críticas e resultados propostos pela sociedade civil?
- Criar plataformas construtivas de diálogo e colaboração entre governo e a sociedade.

- Criar compromissos específicos, tanto de sociedade civil como de governo, ou talvez ter uma agenda conjunta.
- Aumentar a consciência e compromisso de governos e da sociedade civil da relevância que tem o Princípio 10 para a proteção do meio ambiente.

“Este projeto é um projeto de construção constante de cidadania”, pois trabalha a cultura de transparência, de participação social e acesso à informação, sobretudo para a prestação de contas à sociedade. “Estamos fortalecendo os mecanismos de participação pública e exigindo o cumprimento das leis e dos direitos cidadãos.”. “Estes três princípios são a base de poder para alcançarmos a governabilidade ambiental na América Latina”.

No México muitas vezes a sociedade não sabe usar a informação (técnica e acadêmica) e os instrumentos legais disponíveis, e por isso a importância dos casos emblemáticos para didática.

Reconhece que os princípios de acesso muitas vezes ficam fora da lista de prioridades nas demandas sociais.

É importante ter uma “memória institucional” no governo, impedindo que cada funcionário que saia leve as informações produzidas.

O que fazer então? Usar a capacidade dos meios de comunicação e casos emblemáticos.

#### Acesso à participação no México

Uma tendência mundial é aprovar leis de acesso à informação ambiental e de outros setores da administração pública.

A lei geral de equilíbrio ecológico, de 96, tem um artigo que especifica prazos, forma de requisições, procedimentos de acesso, mas ninguém a utilizava. De 20 solicitações feitas à época apenas uma chegou no prazo e forma corretos, e 15 nem foram respondidas.

Atualmente, com a lei de acesso à informação, as únicas exceções são a confidencialidade (informações pessoais), e informação reservada (quando ameaça uma função pública), por um tempo limitado a 12 anos (ex: locais onde procriam espécies ameaçadas).

Obriga a resposta a requerimentos sem necessidade de comprovar interesse jurídico, e que sejam públicos os ante-projetos de lei, bem como os repasses de recursos a ONG, com sanções aos funcionários e órgãos que não cumprirem essa obrigação.

Todas as dependências de governo devem ter um setor responsável pelo encaminhamento de solicitações, com a possibilidade de recorrer junto ao Instituto Federal de Acesso à Informação, uma instância independente com resoluções de caráter definitivo.

Caso concreto de incidência usando a lei de acesso à informação em Chiapas, com problemas sanitários causados por problemas em um aterro sanitário. Foi solicitado o EIA/RIMA e a partir da análise dos impactos foi feita denúncia à Procuradoria Ambiental que encerrou as atividades do aterro, obrigando a construção de infra-estrutura mais adequada.

IA-Mex trabalha com o governo em um convênio para elaborar uma agenda conjunta e desenvolver ferramentas de capacitação da sociedade civil e de funcionários públicos, usando materiais didáticos, vídeo e um guia de acesso à informação. Também dá acessória a grupos para enviar solicitações e realizar acompanhamentos de processos de acesso à informação, fazendo uma ponte entre o governo e sociedade civil.

## **Fabio Feldmann, ex-deputado, autor da Lei de Acesso à Informação Ambiental no Brasil**

Ressaltou aspectos políticos da produção e do uso de informações ambientais para a mobilização da sociedade e fortalecimento da democracia, citando como exemplos os casos do pólo petroquímico de Cubatão, da balneabilidade das praias no Guarujá e do controle da qualidade do ar no Estado de São Paulo.

Mostrou, a partir do contexto em que foi criada a lei de acesso à informação ambiental, como é relativamente recente a idéia do direito à informação ambiental governamental, usando como exemplo o caso de Cubatão, onde as informações eram restritas sob o argumento de ameaça à “segurança nacional”.

Citou o exemplo dos mananciais da cidade de São Paulo, onde a divulgação de informação causou a impressão de que a situação havia piorado, mas o que ocorria é que antes a informação simplesmente não existia e a situação era basicamente desconhecida.

Há elementos políticos e estratégicos na produção e uso de informação ambiental. A divulgação de dados de balneabilidade das praias, por exemplo, pode afastar o turismo caso sejam divulgadas, como é o caso de algumas capitais do nordeste do Brasil. É necessária uma estratégia de sustentabilidade política da informação.

Os órgãos de informação, como o IBGE, precisam incorporar informações relativas ao meio ambiente e mesmo à questão de saúde pública. A base de informação ambiental precisa entrar na agenda de prioridades de investimento. Nesse contexto, a Lei de Informação Ambiental é ainda muito pouco utilizada e não basta obrigar a disponibilizar, pois fica pendente a questão da obrigatoriedade da produção da informação.

É crucial valorizar não apenas a informação em si, mas também a transparência e prestação de contas, ou *accountability*. Um exemplo disso é a demanda pelos “Relatórios de Sustentabilidade” do setor privado, até mesmo em bolsas de valores, o que mostra que a pressão de consumidores e cidadãos pode gerar esforços pela produção de informação que muitas vezes não seria produzida em vista do potencial desconforto que pode gerar no governo e nas empresas.

As pessoas em geral não entendem ou acreditam pouco na informação. Não basta simplesmente divulgar a informação técnica. Há de se ter estratégias de mobilização e saber como usar a informação a favor da sociedade, mostrando sua importância.

A Lei de Acesso a Informação Ambiental pode ser melhorada com a exigência de termos de referência para a elaboração de relatórios debatidos publicamente em processos de licenciamento, que deveria estar disponível na Internet em todas as suas etapas.

O Brasil não está preparado para defender os interesses difusos, e talvez um caminho para avanço sejam as “ações populares”.

Casos emblemáticos que poderiam ser trabalhados

- O não pagamento das multas recebidas pela Petrobrás. Perguntar aos órgãos ambientais quantas multas foram emitidas genericamente e usar esta informação para mobilização.
- Em relação ao desmatamento da Amazônia: levantar quais os proprietários rurais que desmataram e eventualmente saber que ações que o ministério público entrou”
- Fazer as solicitações ao órgão ambiental (mesmo que não disponha ou queira produzi-la)
- Trabalhar com a produção de informação
- Balneabilidade das Praias no Brasil: trabalhar o link saúde e meio ambiente, para mobilizar a sociedade e mostrar que esta informação é crucial no seu cotidiano
- Licenciamento ambiental: definir o termo de referência, saber quais informações são cruciais no início do licenciamento. Atualmente faltam muitas informações.

## **Olímpia Castillos - Comunicación y Educación Ambiental S. C.**

Apresentou os principais resultados na América Latina. Para ver a apresentação completa, ver as apresentações Power Point do Seminário no site [www.abdl.org.br](http://www.abdl.org.br).

### INFORMAÇÃO

Dentre os três elementos do IA o acesso à informação é o direito que está mais desenvolvido.

Marco legal – tem um desempenho forte. A maioria dos governos tem na constituição e/ou em legislação secundária leis para atender o acesso à informação.

Países com grande diversidade biológica, como Costa Rica e Equador, não emitem nenhum relatório sobre o estado do meio ambiente. Outros têm bons relatórios, com boa qualidade técnica, mas deficiente alcance e distribuição e pouco uso na elaboração de políticas públicas.

Emergências - geralmente os resultados são intermediários. Emitem bons relatórios mas nem sempre se chega ao público. O detalhe mais importante diz que não temos programa de prevenção para emergências.

Monitoramentos de ar e água - desempenho médio tanto em qualidade quanto em acesso. Os relatórios de qualidade do ar são geralmente mais acessíveis ao público do que os de qualidade da água. Parece haver uma tendência de manejar com muita reserva os informativos de qualidade da água, pois é um tema político e polêmico.

Relatórios de estado do meio ambiente – geralmente há “mandatos” com prazos para produzir relatórios, seja por leis específicas ou acordos internacionais firmados pelos países. Quase todos têm, por exemplo, relatório produzidos às vésperas das Conferências e Cúpulas Mundiais, como a Rio 92 e Joanesburgo. Muitas vezes os relatórios têm informação demasiadamente técnica, com escassa difusão, sendo raramente distribuídos em escolas.

Indústrias – maioria tem a obrigação de elaborar e entregar relatórios somente ao governo, não à população. E os governos não tornam público tais relatórios. Dentre as quatro subcategorias de acesso à informação é a que apresenta o mais fraco desempenho.

### PARTICIPAÇÃO

Desempenho médio, com exceção do Equador que apresentou um desempenho muito fraco.

Existe uma perda de credibilidade nos processos formais de participação por algumas razões:

- Os interessados não são envolvidos desde o início do projeto ou programa, sendo as consultas realizadas apenas quando o projeto já está avançado e não se pergunta se a população queria ou não o projeto.
- Com frequência não se conhece o quanto se incorporou à opinião da população no processo.

### JUSTIÇA

A maioria apresenta desempenho forte de acesso à justiça. O fator limitante está associado ao fato dos funcionários e juizes não serem capacitados na temática ambiental e da administração da justiça ser muito lenta. Importante reconhecer os avanços nos direitos ambientais coletivos e a necessidade de se implementar os princípios de precaução e de responsabilidade ambiental.

### CAPACIDADES

Marco legal é sólido para todos os países, com exceção de El Salvador.

Quanto às contribuições tributárias, existe a possibilidade de dedução dos impostos, mas muitas vezes o procedimento é tão complicado que acaba não se viabilizando.

Em geral não há capacitação de funcionários públicos sobre os princípios de acesso, sendo esta dependente da iniciativa dos funcionários de participar de cursos e atividades independentes.

Quanto ao público, há iniciativas de melhorar o acesso à informação ambiental, mas os princípios de acesso são tratados apenas de maneira transversal em programas de educação ambiental e currículos escolares.

## **Raul da Silva Telles – Instituto Socioambiental - Brasil**

Somos países muito profícuos em legislações, acreditando que estas podem ser um bom caminho para resolvermos nossos problemas.

No caso da avaliação do acesso à participação na Política Energética brasileira, foi questionado o planejamento do setor energético, mostrando que este não é participativo em seus elementos estratégicos e de longo prazo (ex: os planos decenais de expansão da energia e os estudos de inventário de bacias hidrográficas com potencial para hidroelétricas), havendo participação apenas no fim do processo, quando os projetos e matrizes já estão definidos, tornando a participação irrelevante. E no Conselho Nacional de Política Energética, CNPE, a vaga para a sociedade civil permanece vaga e não há nenhum questionamento da sociedade sobre isso.

“O licenciamento ambiental é o passo final de todo um projeto de planejamento, principalmente no setor elétrico, que começou 10, 15 ou 20 anos antes. Que parte desde o Plano Decenal de expansão energética, que pensa para os próximos 10 anos quanto vamos precisar de energia? Há questões subjetivas que precisamos avaliar, quanto às hidrelétricas, no estudo de inventário de uma bacia, que vai determinar quanto e quais serão as hidrelétricas a serem construídas e qual a localização delas. No final, chegam depois de 10 anos com projeto o pronto, com muitos recursos já investidos, chama a sociedade a participar de algo que já está dado”, sendo convidado a decidir sobre aspectos menos relevantes.

Das mais de 200 audiências públicas pesquisadas realizadas pela ANEEL, nenhuma teve como objeto um estudo de inventário de bacias e nunca houve nenhum questionamento sobre essa necessidade.

No estudo de caso sobre o acesso à justiça na ação judicial relativa ao caso da hidrelétrica de Barra Grande, apesar de todas as evidências e de toda a base jurídica sustentando o pedido dos autores, o tribunal regional da 4ª região cassou em três dias a decisão de 1º grau e permitiu a continuidade das obras e o desmatamento. Durante o processo ficou muito claro que houve decisões tomadas por pura pressão política e econômica.

São casos exemplares de que, apesar de termos uma legislação avançada e um ministério público preparado e atuante, a prática em casos como esse fica prejudicada pela falta de avanços em alguns aspectos do sistema judiciário.

## **Pedro Jacobi – PROCAM/USP – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental**

A Iniciativa de Acesso (IA) vem trabalhando em países com passado de autoritarismo ou com forte centralização na gestão pública, o que tende a levar a posições maniqueístas e simplistas em processos extremamente complexos.

IA é Movimento que busca tratar informação como meio de pressão, cobrança, para mobilização e não a informação em si mesma.

É um caminho para melhorar a compreensão da sociedade sobre informações geradas atualmente sob uma lógica técnico-científica da mensuração.

Ela traz a possibilidade de ampliar a discussão sobre conflitos de interesses (hoje limitados a aspectos econômicos e de sobrevivência) que, ainda que constituídos de maneira legítima, tem sido implementados de maneira não legítima ou ética.

Os riscos inerentes de atividades econômicas precisam ser conhecidos e eventualmente denunciados. Atualmente é apenas uma parte ínfima da sociedade que tem feito esta tipo de pesquisa e divulgação.

Neste aspecto São Paulo se destaca do resto do país pelo seu bom sistema de gestão ambiental que gera informação relevante para a população.

É importante fortalecer organizações que decodifiquem informação de maneira independente (universidade, mídia, ONG, OSCIP), porém em rede, mediando a geração de informação pelo governo e a assimilação desta informação pela sociedade para que os atores sociais sejam questionadores e propositivos, sem serem manipulados ao longo do processo.

## **Deborah Stucchi, Procuradoria Geral da República, Brasil.**

Assessora o Ministério Público na fiscalização de processos de licenciamento ambiental e na defesa e “tutela” de interesses predominantemente coletivos e difusos, entre eles o meio ambiente.

O Ministério Público vem mudando com tendência de dar enfoque nas ações extra-judiciais, fazendo, propondo e interferindo nas ações administrativas a partir de acordos extra-judiciais o que acaba exercendo um poder grande sobre atividades do poder executivo.

Maior enfoque na atuação “extra-gabinete” e comunicação, acentuada depois de 1988. O ministério público tem modelos requisitórios e tem acesso a documentos a qualquer tempo garantido por legislação específica. Nem sempre este poder de requisição é atendido num primeiro momento, mas há poder de sansão para quem não atende às requisições.

O MP faz uma espécie de “segundo licenciamento”, pois fiscalizam o trabalho dos órgãos de licenciamento responsáveis pelos processos junto aos empreendedores.

Acaba sendo um órgão que recebe muita informação qualificada (de peritos, órgãos, ONGs, etc.) mesmo sem ter sido requisitada, e que também dá informação a interessados que muitas vezes não têm acesso direto ou são excluídos dos processos formais de negociação. Isso mostra um novo papel dos procuradores não só como agentes do universo jurídico, mas catalisadores dos conflitos para onde convergem várias tensões sociais.

Há polêmicas sobre esse papel do Ministério Público, pois pode ser visto como uma eventual “tutela” de uma sociedade que não teria condições de se colocar diante do poder executivo. Outros elementos de contestação são as dificuldades associadas à “judicialização” de processos políticos e sociais e a restrição das decisões sobre processos de licenciamento

ambiental a acordos entre poucos (muitas vezes sem a devida competência), baseadas em aspectos técnicos ou formais e que muitas vezes excluem os principais agentes interessados.

Há também aspectos interessantes como o incremento do acesso e fluxo de informação em processos de licenciamento, a abertura de um novo espaço para atualização de conflitos, a ampliação dos espaços de participação da sociedade nos processos decisórios e o estabelecimento de uma crítica clara ao formalismo dos procedimentos de licenciamento ambiental que tem sido a marca destes processos aqui no Brasil.

O tipo e enfoque de atuação do Ministério Público tem dois tipos de perspectiva.

Uma é a justificativa êmica, dada pelo órgão frente à opinião pública, ligada à ao despreparo da justiça para tratar de assuntos que têm natureza coletiva ou socioambiental, à economia processual e à formação dos julgadores estar concentrada no senso mais positivista da justiça e no direito de fundo individual.

Há ainda uma perspectiva ética que critica a idéia de “atalhar caminhos para resolver conflitos”, com os conflitos sociais indo para “baixo do tapete”, criando um “pólo de neutralização dos conflitos sociais”. No caso de grandes empreendimentos, ao entrar na justiça, o conflito torna-se mais explícito. O processo extra-judicial delega a uma pessoa a responsabilidade de decidir sobre conflitos que são de natureza política e social.

### **Alexandra Freitas – Venezuela.**

Um dos resultados da assembléia constituinte em 1999 foi a possibilidade de obter informação, mas não houve detalhamento sobre as características (qualidade e eficácia). É necessário que solicitações sejam justificadas por um propósito, e o acesso só é negado frente à declaração de “sigilo”, mas não há critérios ou normativas explicando o que pode ser sigiloso ou não. O projeto de lei de participação cidadã se encontra na Assembléia Nacional.

A lei só permite o acesso à informação para cidadãos venezuelanos, a ainda há a possibilidade de negar informação sob o argumento de que esta poderia “causar prejuízo ao funcionário”.

Os procedimentos administrativos são muito demorados e é comum funcionários públicos esconderem a informação ou não saberem que podem divulgá-la e como fazê-lo.

Os meios de comunicação precisam tomar conhecimento de como colaborar com a cidadania por meio do acesso à informação.

### **Daniel Marin – Corporación Participa - Chile**

No Chile ainda não se estabeleceu uma cultura de participação cidadã no período de transição pós-regime militar e esta não é uma questão prioritária do atual governo. Há uma lei de acesso à informação e direito ambiental, mas a participação cidadã se encontra fracassada.

A lei geral de meio ambiente e outras leis específicas prevêm a participação em projetos e obras (obrigatoriedade de EIA e outros mecanismos), mas há grande dependência da vontade da autoridade competente. Outros instrumentos importantes, como a audiência pública, os plebiscitos e a iniciativa popular, são pouco conhecidos e utilizados.

O governo comprometeu-se a entregar um manual às dependências governamentais sobre a importância da participação e práticas implementadas, mas o projeto da “lei de participação cidadã”, elaborado com ampla participação, foi muito distorcido em sua tramitação no congresso e ainda não foi votado.

As contribuições aos processos de participação não são explicitadas em documentos finais de projetos. Os convites a participar são feitos por carta e não há regulamentação sobre a incorporação das contribuições. Cada vez mais são convidados a participar apenas atores que o ministério considera convenientes, como a esfera privada, alguns acadêmicos e consultores externos.

É onde existe maior participação. Qualquer projeto é obrigado a realizar o EIA. A participação fica a cargo da Comissão Nacional de Meio Ambiente, que tem realizado grandes esforços de consultar todo o tipo de população.

Mas o tempo que a comunidade pode fazer comentários ao projeto é de somente 60 dias e os comentários e contribuições não são obrigatoriamente incluídos em documentos finais, num processo que fica a cargo da CONAMA e dos técnicos.

No caso do Rodoanel de Santiago, o governo paralisou o processo no fim do licenciamento dizendo que havia outra alternativa melhor, deslegitimando todo o processo de participação. Foi interposta uma ação judicial, cujo resultado foi negativo em função de que o processo de participação estava limitado ao EIA.

## **Martha Matamoros – Colômbia**

Na Colômbia, a constituição política de 1991 foi resultado de exercício participativo importante em que foram incorporados diversos dispositivos na área ambiental, além de abrir portas para as múltiplas formas de participação cidadã.

Houve melhorias no marco legal, tendo a Controladoria Geral da República o papel de fortalecer e acompanhar projetos e obras governamentais. Nos projetos de infra-estrutura, há consulta prévia às comunidades indígenas e camponesas.

Há a “ação de tutela” que serve para proteger os direitos fundamentais do cidadão e de grupos. A corte constitucional vê uma relação entre a proteção de direitos fundamentais e os direitos ambientais previstos na constituição, o que tem sido usado frequentemente pelos ambientalistas.

Com relação a licenças ambientais, estão outorgando licenças ambientais a empresas de petróleo entre 30-45 dias. Tempo que não permite que a participação cidadã.

Há casos graves de projetos de lei no congresso para a concessão de corpos de água e áreas florestais para cultivos florestais, processos de privatização e redução de áreas de reserva que não contam com a participação cidadã ou consultas.

Citou como positivo o caso de desenvolvimento florestal com comunidades indígenas e camponesas para recuperar e extrair recursos das florestas nativas e o caso da conservação de parques naturais, evitando a entrada predatória das comunidades e criando alternativas de subsistência.

Outro caso foi o de veto aos transgênicos, em 2002, quando se aprovou a importação de toneladas de sementes para ensaios semi-comerciais na costa atlântica. Este processo ocorreu através de uma resolução, sem aviso prévio, com o agravante de que um membro do conselho responsável ser funcionário da Monsanto. O conselho de importação de organismos geneticamente modificados, apesar de ter um assento para comunidade ou ONG, só envolve a sociedade para validar o processo, pela obrigação de atender ao direito à participação.

Houve uma tentativa frustrada de obter informação e recorreu-se ao direito de petição, cujo prazo de oito dias para resposta não foi respeitado. Os principais documentos de interesse, que eram as atas das reuniões, não estavam sistematizados ou disponíveis. Em 2005, o tribunal define que não necessita de licenciamento ambiental para o ensaio semi-comercial e

determina a formação de uma comissão de acompanhamento formada apenas por 3 representantes governamentais.

Este é um caso importante onde se utilizaram todos os mecanismos legais e a conclusão é que a prática da participação é bastante difícil, pois funcionários públicos interpretam como querem a legislação e não se aplica o princípio de precaução e nem a participação adequada no processo de licenciamento ambiental, ocorrendo em geral sobre fatos consumados.

É evidente a precariedade dos conhecimentos dos temas ambientais no sistema judiciário.

Destaca a importância de compreender que há uma ligação muito grande entre a IA e o controle da gestão pública em ações de capacitação do sistema judicial e da sociedade civil; formação de líderes camponeses e de funcionários da Controladoria Geral.

## **Marussia Whately – Instituto Socioambiental – Brasil**

Não pode comparecer e indicou Lilia Toledo Diniz, do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP), para fazer apresentação sobre a participação no processo de licenciamento dos trechos oeste e sul do Rodoanel metropolitano de São Paulo.

A apresentação em formato Power Point pode ser acessada no site da Iniciativa de Acesso no Brasil hospedado em [www.abdl.org.br](http://www.abdl.org.br).