



## **De Princípios a Direitos**

**Rio 2012 e a Garantia de Acesso à Informação, Participação  
Pública e Acesso à Justiça para Todos**

**Julho de 2011**

## De Princípios a Direitos

### Rio 2012 e a Garantia de Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça para Todos<sup>1</sup>

#### ARTIGO 19 e The Access Initiative

Julho de 2011

#### **Sinopse**

Os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça são essenciais para o desenvolvimento sustentável. A Declaração do Rio, de 1992, previa esses direitos no Princípio 10, e a Agenda 21 os transformou em realidade em muitos países. Agora é necessário que haja um comprometimento renovado visando à plena implementação desses direitos em todos os países. A Cúpula de 2012 no Rio oferece aos governos uma oportunidade de transformar o Princípio 10 de uma condição de metas a serem cumpridas em direitos que possam ser exercidos. Os governos e a sociedade civil devem aproveitar essa oportunidade para se comprometer, em conjunto, quanto à adoção, implementação e exercício desses direitos em prol do desenvolvimento sustentável. O foco da Cúpula de 2012 sobre o tema da melhoria dos marcos institucionais deve servir de estímulo para que as nações aperfeiçoem a sua governança ambiental em âmbito nacional, desenvolvam instrumentos internacionais que atribuam força de lei ao Princípio 10 e incorporem esses princípios aos processos decisórios dos órgãos internacionais. Este artigo reflete percepções de pesquisa, experiências práticas e as principais convicções de mais de 250 organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham em 50 países no contexto da rede The Access Initiative junto à ARTIGO 19 - uma organização de direitos humanos que promove a liberdade de expressão e a liberdade de informação em todo o mundo.

#### **Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992**

*A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.*

<sup>1</sup> Este documento foi escrito por David Banisar e Parmar Sejal, da ARTIGO 19, e Lalanath Silva e Carole Excel da The Access Initiative, do World Resources Institute. Este artigo reflete as opiniões da ARTIGO 19, da Iniciativa de Acesso, e dos seus autores.

## 1 Introdução

Na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a comunidade internacional reconheceu que o desenvolvimento sustentável depende de boa governança<sup>2</sup>. O Princípio 10 da Declaração estabelece os elementos fundamentais para a boa gestão ambiental em três "direitos de acesso": o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça. Experiências anteriores demonstram que a não inclusão desses princípios essenciais no processo de tomada de decisões governamentais produz resultados com mais chances de estarem associados a danos ambientais, desenvolvimento insustentável e injustiça social.<sup>3</sup>

Os direitos de acesso facilitam a condução de um processo decisório mais transparente, participativo e responsivo no que se refere a questões que afetam o meio ambiente e o desenvolvimento. O acesso à informação fortalece e motiva as pessoas a participarem de forma mais informada e significativa. O processo decisório participativo aumenta a capacidade dos governos de tratar das questões e atender às reivindicações da população, de estabelecer um consenso, e de elevar o nível de aceitação e cumprimento das decisões ambientais, uma vez que os cidadãos adquirem uma noção de pertencimento no que se refere a essas decisões. Nesse contexto, o acesso à justiça propicia ao público maior capacidade de fazer valer o seu direito de participar, de ser informado e de responsabilizar reguladores e poluidores por danos ambientais.

Os direitos de acesso na Declaração do Rio têm sido amplamente reconhecidos em todo o mundo. No entanto, ainda há muito a ser feito para assegurar que esses direitos se tornem realmente disponíveis, fortalecendo as sociedades. Os compromissos assumidos pelos governos referentes aos princípios da boa governança, nos termos da Declaração do Rio, da Agenda 21 e do Plano de Implementação de Johannesburgo<sup>4</sup>, devem ser fortalecidos, monitorados e divulgados. É necessário que os governos que ainda não o fizeram estabeleçam os direitos legais ao acesso à

informação, à participação pública e à justiça. Finalmente, todos os governos devem demonstrar o seu apoio à proteção desses direitos e, uma vez que estes estejam consolidados, os governos e a sociedade civil devem se concentrar no desenvolvimento de formas de aplicá-los, tornando-os significativos para as comunidades a que se destinam apoiar.<sup>5</sup>

A rede The Access Initiative (TAI) pretende fazer a ponte entre o comprometimento internacional ao Princípio 10 e a implementação, no nível nacional, das políticas e sistemas que compõem os alicerces dos direitos de acesso. Desde a sua formação, há 10 anos, as ONGs parceiras vêm conduzindo relatórios baseados em elementos que demonstram se o Princípio 10 vem sendo implementado pelos governos. A ARTIGO 19 tem trabalhado no sentido de apoiar o desenvolvimento e a implementação de leis que assegurem e implementem os direitos à liberdade de expressão há mais de 20 anos, em mais de cem países, em todos os continentes. A TAI e a ARTIGO 19 acreditam que o desenvolvimento sustentável não pode ter sucesso enquanto os cidadãos não forem levados em consideração e as decisões forem tomadas em segredo, a portas fechadas.

Acreditamos que os resultados da Cúpula do Rio 2012 devem incluir a garantia desses direitos fundamentais de acesso e que um grande esforço deve ser feito para assegurar a sua observância e validade em todos os países. No mínimo, governos nacionais devem se comprometer a incorporar plenamente os direitos de acesso à legislação nacional; devem também assegurar que as organizações e instituições intergovernamentais incorporem esses direitos a seus regulamentos e práticas, desenvolvendo mecanismos internacionais e regionais para assegurar o apoio em todas as regiões no sentido de rastrear e monitorar a sua implementação. Acreditamos que novos instrumentos internacionais se fazem necessários para disponibilizar esses direitos de acesso a todos.

## 2. O Processo Rio 2012 e o Princípio 10

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Cúpula do Rio de 2012, dá continuidade à Cúpula da Terra de 1992. Sua finalidade declarada é "assegurar a continuidade do compromisso político para o desenvolvimento sustentável, avaliar seu progresso até agora e as lacunas ainda existentes na aplicação dos resultados das principais cúpulas sobre o desenvolvimento sustentável, e tratar de novos e emergentes desafios." Nesse contexto, há um destaque para dois temas específicos: (1) uma economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e (2) um marco institucional para o desenvolvimento sustentável.

<sup>2</sup> Além do Princípio 10 acima, o Princípio 11 da Declaração do Rio afirma que os países devem "adotar legislação ambiental eficaz." O Princípio 15 se refere ao princípio da precaução. O Princípio 17 afirma que "as avaliações de impacto ambiental são instrumentos no nível nacional" e devem "ser empreendidas em relação às atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e que estejam sujeitas a uma decisão de uma autoridade nacional competente". Os Princípios 20 e 22 reconhecem que as mulheres e os povos indígenas desempenham um papel vital na gestão ambiental e que a sua participação é essencial para que se possa alcançar o desenvolvimento sustentável. Relatório da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, A/CONF.151/26 (Vol. I). <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

<sup>3</sup> Foti J. et al, *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*, World Resources Institute, (2008). <http://www.accessinitiative.org/resource/voice-and-choice-opening-door-environmental-democracy>.

<sup>4</sup> *Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, 26 de agosto - 4 de setembro de 1992. [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/Engl/ish/POIToc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Engl/ish/POIToc.htm).

<sup>5</sup> Foti J. et al, *Voice and Choice*, *ibid*.

Em geral, esses temas têm sido discutidos de forma isolada, com discussões insuficientes sobre quais reformas são necessárias, quem deve se envolver no processo decisório e como os objetivos serão alcançados. Ambos os itens da agenda precisam ser discutidos à luz dos princípios da transparência, da participação pública e da prestação de contas. Uma abordagem frutífera seria tratar os dois temas como parte do objetivo mais abrangente de assegurar os compromissos políticos para o desenvolvimento sustentável que possam ter um impacto maior na Cúpula.

Como observa Ban Ki-Moon, Secretário Geral da ONU, as metas representadas por esses temas são interdependentes, pois as "instituições aperfeiçoadas são cruciais para a obtenção de resultados sociais favoráveis nas políticas de economia verde".<sup>6</sup> Ele solicita aos governos que se esforcem mais para "dar continuidade aos progressos já observados, no sentido de promover a transparência e a prestação de conta por meio do acesso à informação e da participação das partes interessadas na tomada de decisões."<sup>7</sup> Sem essas mudanças básicas, o atual paradigma econômico prevalecerá, apoiado por instituições e grupos de interesse que vêm se beneficiando das restrições ao acesso que os cidadãos têm à informação.

## 2.1 A Economia Verde

Um amplo debate vem ocorrendo sobre a definição e determinação do termo "economia verde" e o seu escopo. Há algum consenso no sentido de que, no nível nacional, o estabelecimento de uma economia mais sustentável incluirá o aperfeiçoamento de uma reforma política fiscal, a redução dos subsídios prejudiciais ao meio-ambiente, a utilização de novos instrumentos baseados no mercado e investimentos públicos voltados para setores-chave com uma filosofia sustentável. Por outro lado, quase não se tem discutido o papel dos cidadãos e dos direitos de acesso como um aspecto importante da criação deste novo modelo econômico.

Não devemos mais ignorar o papel que os cidadãos devem desempenhar na determinação do sucesso ou fracasso de uma economia verde global. A garantia de que as políticas consideradas verdes atendam as finalidades a que se destinam, ou seja, a sustentabilidade econômica e ambiental e a equidade social, requer uma ampla participação e apoio de atores fortalecidos da sociedade civil, eleitores, consumidores, grupos setoriais e investidores bem informados e engajados. A divulgação de informações sobre o que especificamente uma economia verde acarreta para a sociedade é essencial para motivar o envolvimento dos atores sociais no processo

<sup>6</sup> Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development, Segunda sessão, ponto 2 da agenda provisória, p. 25, 07-08 março de 2011, <http://www.uncsd2012.org/files/prepcom/SG-report-on-objective-and-themes-of-the-UNCSD.pdf>

<sup>7</sup> Ibid, p. 5

decisório referente às políticas destinadas a desenvolver e a proteger a sustentabilidade. Os governos devem estabelecer a infraestrutura necessária para que se possa acessar este tipo de informação e assegurar a participação pública. A mídia deve atuar de forma imparcial.

Sem uma mudança fundamental no poder de grupos de interesse, a criação de uma economia mais sustentável estará sempre em desvantagem, pois a inovação e a indústria seguem o seu curso sem levar em conta os custos sociais e ambientais.

## 2.2 Reformas Institucionais nos Níveis Nacional e Internacional

Enquanto isso, as discussões sobre o tema da governança do desenvolvimento sustentável têm se concentrado na Governança Ambiental Internacional (IEG). O Documento Final de Nairobi-Helsinki propõe um programa de reformas para instituições, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (UNCSD) e o Conselho Econômico e Social.<sup>8</sup> Um segundo nível de questões trata da fragmentação dos Acordos Ambientais Multilaterais (AAM) dos mecanismos de financiamento e Secretariados.

As atuais deliberações perante a UNCSD não lograram o seu intento de estabelecer uma abordagem visionária para a criação de um novo sistema de governança ambiental internacional que incluía mecanismos de prestação de contas.

No contexto das discussões da IEG, não tem havido ênfase suficiente sobre a necessidade de tornar essas instituições internacionais - e os próprios governos - mais transparentes e responsáveis perante os cidadãos que essas instituições e governos se destinam a servir. Atualmente, existem mecanismos limitados e inadequados para o acesso às informações mantidas pelos órgãos da ONU, especialmente em matéria de comércio.<sup>9</sup> Houve um progresso mais significativo no que se refere ao Banco Mundial e às instituições financeiras internacionais (IFI's)<sup>10</sup>.

Ao mesmo tempo, tem havido pouco esforço para rever e reestruturar as instituições no nível nacional. Embora as instituições internacionais tenham um papel crítico na formulação e coordenação da política de governança ambiental internacional, a sua reforma terá pouco impacto sobre instituições nacionais, onde os cidadãos ainda estão lutando para participar das decisões que afetam o seu

<sup>8</sup> Consultative Group of Ministries or High-Level Representatives, Nairobi-Helsinki Outcome, 23 de novembro de 2010. <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Events/NairobiHelsinkiFinalOutcomeEdited.pdf>.

<sup>9</sup> Ver, por exemplo Roberts, Alasdair S., *A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in International Organizations*, *Public Administration Review*, vol. 64, n.º 4 pp, 408-422, Julho-Agosto 2004. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1307710>.

<sup>10</sup> Veja <http://www.ifitransparency.org/index.shtml>.

ambiente.

O Documento Final de Nairobi-Helsinki, por exemplo, não faz qualquer menção a mecanismos de conformidade que assegurem a implementação e o monitoramento dos Acordos Ambientais Multilaterais e das obrigações quanto ao meio-ambiente por parte dos cidadãos. Esta é uma omissão gritante. Sem mecanismos que garantam um meio de responsabilizar os governos, estes continuarão a não cumprir suas obrigações previstas pelo direito ambiental internacional. Alguns possíveis mecanismos que podem ser propostos para análise incluem:

- *Revisão por pares* - O Grupo da OCDE sobre Desempenho Ambiental (GEP) desenvolveu um processo para conduzir análises do desempenho ambiental dos países membros da OCDE, tanto em relação aos objetivos de políticas domésticas quanto aos compromissos internacionais.<sup>11</sup> Esse processo se encontra em vigor desde 1992.
- *Mecanismos independentes de avaliação e reclamações* - A Comissão Norte-Americana para a Cooperação Ambiental adota uma abordagem em várias frentes para promover a observância e a conformidade com as normas ambientais. Uma peça essencial do acordo é um compromisso assumido pelas partes para o cumprimento, de fato, das suas respectivas leis ambientais, amparado por dois procedimentos formais: (1) um procedimento referente às declarações dos cidadãos, denunciando a ineficácia na implementação das normas, à qual o secretariado pode reagir, solicitando uma resposta da parte envolvida e fazendo um registro da ocorrência, e (2) um procedimento para denúncias em que uma parte alega que a parte contrária apresenta um padrão persistente de não cumprimento de sua legislação ambiental.
- *Processos de resolução de disputas* - No âmbito do Protocolo de Quioto, os países estão considerando um procedimento que concederia, aos investidores privados, o direito de recorrer das decisões do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo que contrariam os seus interesses, enquanto, através da Comissão de Inspeção do Banco Mundial, cidadãos afetados podem acionar inspeções referentes a supostos episódios nos quais o Banco estaria deixando de observar as suas próprias políticas. Finalmente, no âmbito do processo de solução de controvérsias da OMC, e em conformidade com vários acordos bilaterais de investimento, organizações da sociedade

civil foram autorizadas a apresentar petições de amicus curiae para influenciar o resultado de decisões.

Em seu texto-base para consultas ministeriais na 26ª Sessão do Fórum Global dos Ministérios do Meio-Ambiente,<sup>12</sup> o Diretor-Executivo do PNUMA observou que para lidar com o desafio da prestação de contas seria necessário rever a função-chave do Fórum Global dos Ministérios do Meio-Ambiente, implementar revisões independentes e monitoramento de desempenho, criar incentivos para o desempenho e ações no início dos processos e estabelecer uma versão global da Convenção Sobre Acesso à Informação, além da participação do Público no Processo Decisório e Acesso à Justiça em Questões Ambientais. As discussões da IEG, sem sombra de dúvida, precisam se afastar das atuais negociações e se concentrar nas áreas que podem resultar em maior transparência e prestação de contas, reconhecendo conquistas em consonância com compromissos internacionais, mas também reconhecendo as instâncias nas quais faltam capacidade e vontade política.

### 3 Progresso até Agora em Relação ao Princípio 10; O Que Falta Ainda?

A Declaração do Rio, de 1992, foi assinada por 178 países. Verificaram-se progressos notáveis no nível nacional e internacional desde a sua implementação. No entanto, ainda há muitas lacunas.

#### 3.1 Progresso Internacional

Na área dos direitos de acesso, a Declaração do Rio de 1992 obteve sucesso parcial no nível global. Ao contrário de muitas outras áreas da Declaração, nenhum instrumento legal global - como um tratado ou convenção - sobre os direitos de acesso em relação ao meio-ambiente foi estabelecido. Esse assunto só veio a ser discutido muito recentemente, principalmente no contexto do processo da Cúpula de 2012 no Rio<sup>13</sup>.

Os órgãos da ONU também têm sido lentos na abordagem dessa questão. Em 2010, após quase 20 anos, o Conselho Administrativo do PNUMA finalmente aprovou diretrizes ("as diretrizes de Bali") sobre como os governos devem desenvolver as suas respectivas legislações em relação ao Princípio 10.<sup>14</sup> O objetivo das diretrizes é ajudar os governos nacionais, "promovendo a implementação dos seus compromissos com o Princípio 10 da Declaração do

<sup>11</sup> Ver "OECD Environmental Performance Reviews - A Practical Introduction", de 1997.  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(97\)35&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(97)35&docLanguage=En).

<sup>12</sup> UNEP/GC.26/17/Add.2 Twenty-sixth session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, Item 4 (b) da agenda provisória. Policy Issues: emerging policy issues, Nairobi, 21-24 de Fevereiro de 2011.

<sup>13</sup> Veja, por exemplo, The London Declaration for Transparency, the Free Flow of Information and Development, September 2010.  
<http://www.right2infojmdgs.org/declaration/>.

<sup>14</sup> UNEP Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, 2010.  
<http://www.unep.org/DEC/PDF/GuidelinesAccessToJustice2010.pdf>.

Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no âmbito da sua legislação e processos no nível nacional." No entanto, as diretrizes são, em grande parte, desconhecidas e, embora haja um comprometimento, por parte do PNUMA e de outros órgãos, de prestar assistência e providenciar treinamento, os esforços parecem, no momento, estar progredindo muito pouco.

Os esforços da Comissão Econômica da ONU para a Europa (UNECE) têm sido mais bem sucedidos. A UNECE adotou dois tratados inovadores baseados na Declaração. De interesse primordial para este documento, a Declaração foi o ponto de partida para o desenvolvimento do primeiro tratado internacional com força de lei sobre os direitos de acesso - a Convenção de 1998 Sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo Decisório e Acesso à Justiça nas Questões Referentes ao Meio Ambiente, mais conhecida como a Convenção de Aarhus. A Convenção atribui às nações que a ratificam uma série de obrigações importantes, incluindo a coleta de informações realizada por organismos privados e a exigência de que os órgãos públicos disponibilizem proativamente informações para o público, respondam a requerimentos e assegurem o direito a recurso. Ela também estabeleceu regras para a participação pública, recursos e medidas de acesso à justiça.

A Convenção também exige que os signatários "promovam a aplicação dos princípios da presente Convenção em processos decisórios, no nível internacional e no âmbito das organizações internacionais, em assuntos relacionados ao meio ambiente." O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a descreveu como "o empreendimento mais ambicioso na área de democracia ambiental até agora levado a efeito sob os auspícios da Organização das Nações Unidas."

Em junho de 2011, a Convenção de Aarhus havia sido ratificada por 44 países, da Europa Ocidental à Ásia Central, e incorporada à legislação da União Europeia por meio de uma diretiva.<sup>15</sup> O Comitê de Conformidade já se inteirou de mais de 50 casos, quase todos apresentados pela população ou por organizações da sociedade civil.<sup>16</sup> Em 2003, um instrumento adicional da Convenção de Aarhus, o Protocolo de Kiev a Respeito da Emissão de

Poluentes e Registros de Transferência, entrou em vigor. Esse Protocolo responsabiliza as empresas pela divulgação de informações sobre os materiais tóxicos por elas liberados no meio ambiente. Ele já foi ratificado por 26 países.

#### **Instrumentos de Avaliação da The Access Initiative**

A rede The Access Initiative (TAI) desenvolveu instrumentos que permitem o acompanhamento de indicadores referentes ao Princípio 10. O kit usa 148 indicadores, baseados na web, para avaliar o desempenho dos governos no que se refere ao Princípio 10 da Declaração do Rio. Trabalhando em seus respectivos países, os parceiros da TAI formam coalizões nacionais para avaliar o desempenho dos respectivos governos no que se refere ao proporcionar, ao público: (a) o acesso a informações sobre as decisões do governo, (b) a participação do público no processo decisório, e (c) o acesso à justiça quando os seus direitos à informação, à participação e a um meio ambiente limpo são violados. A TAI tem, atualmente, parceiros da sociedade civil em 50 países, e avaliações referentes a mais de três dúzias de países estão disponíveis na web. Você pode acessar essas informações no seguinte endereço: <http://www.accessinitiative.org/resource/theaccess-initiative-assessment-toolkit>.

Além da Convenção de Aarhus, os Princípios 17 e 19 da Declaração do Rio também resultaram na criação da Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (a Convenção de AIA de Espoo, de 1991).<sup>17</sup> Ela estabelece os requisitos para que os países signatários avaliem o impacto ambiental de grandes projetos desde o início, e que notifiquem outros países quando ficar determinado que o projeto causará efeitos além da(s) fronteira(s). Ela já foi assinada por 45 países e ratificada por 30.

Até a presente data, nenhuma outra região se destacou na criação de

instrumentos vinculantes semelhantes às convenções de Aarhus e Espoo. Como mencionamos em outras partes deste documento, há uma oportunidade para fazê-lo.

### **3.2 Progresso Nacional**

Ocorreram, também, mudanças substanciais em marcos legais no nível nacional desde 1992, particularmente no que se refere ao acesso às informações e às avaliações de impacto ambiental. Um número considerável de países tem adotado novos marcos jurídicos no que se refere aos direitos de acesso, especialmente em matéria de acesso à informação.

No entanto, a implementação das leis não vem ocorrendo de maneira uniforme. Poucos países africanos até agora adotaram marcos legais. Ainda há lacunas significativas na região da Ásia-Pacífico, bem como na América Latina e Caribe.

A implementação tem sido difícil. Profundas transformações institucionais e sociais são necessárias para atingir um nível de abertura em que os governos e a sociedade civil possam compartilhar um comprometimento em relação à democracia ambiental. Mesmo os países que progrediram na adoção e implementação do Princípio 10 são muitas vezes limitados por disputas internas, estruturais e políticas.

Em muitos países, os esforços vêm sendo conduzidos pelos Ministérios do Meio Ambiente e

<sup>15</sup> <http://www.unece.org/env/pp/>.

<sup>16</sup> [http://www.unece.org/press/pr2010/10env\\_p19e.htm](http://www.unece.org/press/pr2010/10env_p19e.htm).

<sup>17</sup> <http://www.unece.org/env/eia/>.

outros órgãos governamentais que tratam da questão da proteção ambiental. No entanto, em outras áreas do processo decisório que impactam o meio ambiente, procedimentos não divulgados ou pouco transparentes ainda são comuns. Por exemplo, o acesso à informação e a participação da população no processo decisório dos ministérios que tratam das políticas macroeconômicas ou do planejamento energético são mínimos.<sup>18</sup> A abordagem mais abrangente de desenvolvimento sustentável na Cúpula do Rio 2012 e sua ênfase na economia verde apresentam uma oportunidade para que os governos assumam um compromisso pela sincronização da formulação de políticas e pela abertura de um leque mais amplo de processos ao escrutínio da população em geral.

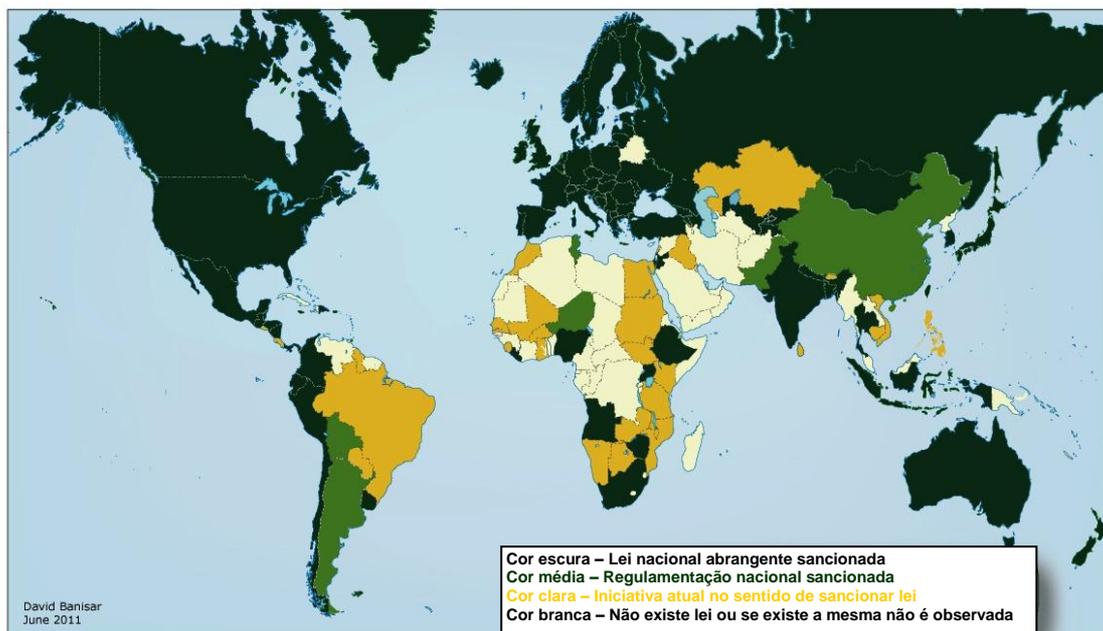
Atualmente existem provas de que muitos governos

### 3.2.1 Acesso à Informação

O desenvolvimento sustentável depende de informações precisas sobre uma série de questões ambientais, incluindo aquelas relacionadas à economia verde e às mudanças climáticas. A divulgação das informações é, portanto, claramente, uma questão de interesse público e serve para realçar a eficácia dos programas de desenvolvimento sustentável.

Desde o evento Rio 1992, tem havido um aumento significativo no reconhecimento pelos países do direito de acesso à informação. Mais de 90 países adotaram marcos legais ou regulamentos para proporcionar acesso à informação, incluindo, mais recentemente, a China, a Indonésia, a Nigéria, o Chile e a Mongólia.<sup>20</sup> Mais de 100 países têm o

### Leis, Regulamentos e Projetos de Lei Nacionais de Direito à Informação – 2011\*



\*Nem todas as leis foram implementadas. Nem todas são eficazes. Consulte: <http://www.article19.org/>

reconhecem a necessidade de atender aos requisitos de boa governança como parte do processo de colocar em prática o desenvolvimento sustentável e cumprir os compromissos da Cúpula do Rio. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por exemplo, concluiu que a grande maioria de um total de 119 países recentemente identificou a capacitação em questões de governança como sendo a maior prioridade no que se refere às melhorias no desenvolvimento sustentável<sup>19</sup>. Há uma necessidade, de fato, de que a Cúpula do Rio em 2012 seja a mola propulsora para o enfrentamento destes desafios.

direito à informação consagrado em suas constituições. Muitos outros, incluindo o Brasil, adotaram estatutos específicos de acesso à informação ambiental ou disposições de acesso na legislação geral de proteção ambiental. A Declaração do Rio e a Agenda 21 tiveram um papel importante na aprovação destas leis.

Como se pode ver no mapa do Direito à Informação no mundo, há disparidades significativas entre as regiões. Enquanto a maioria das nações da Europa, das Américas e de uma parcela significativa da Ásia tem as leis em vigor, os indivíduos da maioria dos países do Oriente Médio, Continente Africano, Pacífico e Caribe ainda não têm esse direito incorporado à legislação nacional. Além disso, a

<sup>18</sup> <http://electricitygovernance.wri.org/publications>.

<sup>19</sup> UNDP, UNEP & GEF, National Capacity Self-Assessments: Results and Lessons Learned for Global Environmental Sustainability, Agosto de 2010. <http://thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/NCSA-SR-web-100913.pdf>.

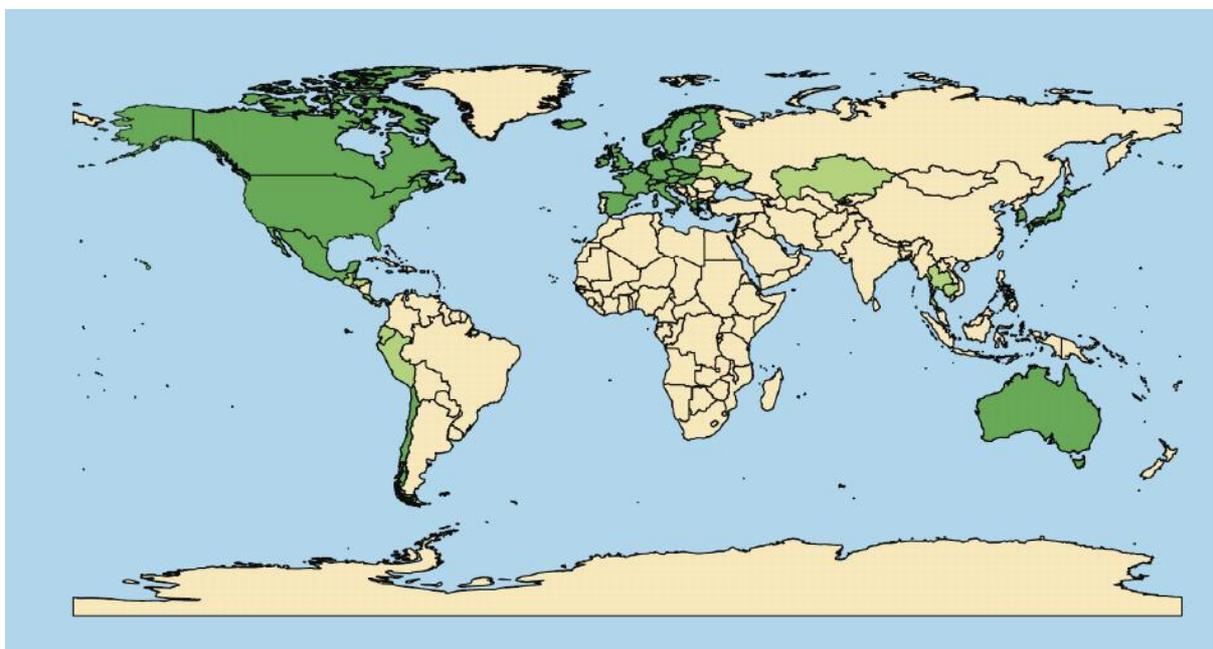
<sup>20</sup> See Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws; Julho de 2006. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1707336](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707336), ARTICLE 19 website, <http://www.article19.org>.

prática não reflete o avanço das leis na maioria desses países. Há várias causas para essa lacuna, inclusive a falta de detalhamento de procedimentos administrativos e políticas operacionais, despreparo da população para usar as leis e despreparo oficial para implementar a legislação.

Outra tendência favorável no que diz respeito ao acesso à informação é a maior adoção de Registros de Emissões e Transferência de Poluentes [Pollutant Release and Transfer Registers] (PRTR), que determinam que os governos coletem informações sobre as emissões de poluentes e coloquem essas informações à disposição da população, por meio de bancos de dados. Está comprovado que os PRTRs estão entre os meios

- As pesquisas realizadas pela ARTIGO 19 e outras organizações ambientais e de direitos humanos no mundo inteiro demonstram que ainda está sendo negado às populações o acesso às informações essenciais a respeito das mudanças climáticas e do meio ambiente<sup>25</sup>. A negativa do acesso à informação se deve, em grande parte, à ausência de uma legislação de liberdade de informação e ao sigilo institucional de muitas autoridades governamentais, além de legislação em vigor que impede o acesso à informação, incluindo leis de sigilo de Estado, leis de segurança nacional e legislação antiterrorista.<sup>26</sup>

## Países Com Registros de Emissão e Transferência de Poluentes



Fonte: [Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos] EUA EPA 2010

mais eficazes de que a população dispõe de obter informações relacionadas aos poluentes e, ao mesmo tempo, de reduzir a poluição.<sup>21</sup> Tem havido um aumento constante na quantidade de países que fornecem registros e estima-se que o número de registros nacionais dobrará nos próximos 10 anos<sup>22</sup>. No momento, há registros unificados que cobrem toda a América do Norte<sup>23</sup> e a Europa Ocidental<sup>24</sup>.

Apesar de todo esse progresso, ainda há muitas providências a serem tomadas no que se refere ao acesso à informação. Entre elas se destacam:

- Em todo o mundo, poucas leis exigem que o governo divulgue, de maneira proativa, informações ambientais, inclusive aquelas básicas sobre a qualidade do ar e da água potável. Para promover efetivo acesso às informações ambientais, os governos devem ativamente coletar, analisar e distribuir essas informações.<sup>27</sup> Nas instâncias em que existem bancos de dados no nível internacional, não há exigências de que essas informações sejam colocadas à disposição da população

<sup>21</sup> Stephan Mark. 2003. Environmental information disclosure programs: They work, but why? *Social, Science, Quarterly*.!(1): 190 – 205.

<sup>22</sup> DeVito Steve. Personal Communication. USEPA Toxics Release Inventory International Programs Officer. February 2008.

<sup>23</sup> North American Pollutant Release and Transfer Register. <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=596>.

<sup>24</sup> European Pollutant Release and Transfer Register (EJPRTR). <http://prtr.ec.europa.eu/>.

<sup>25</sup> ARTICLE 19, Changing the Climate for Freedom of Expression and Freedom of Information (2009). Human Rights Responses to Climate Change; Dezembro de 2009.

<sup>26</sup> ARTICLE 19, *Access to Environmental in China: Evaluation of Local Compliance*, Article 19, Dezembro de 2010; <http://www.article19.org/pdfs/reports/access-to-environmental-information-in-china-evaluation-of-local-compliance.pdf>

<sup>27</sup> Fotí, Voice and Choice, *ibid*.

em geral<sup>28</sup>.

- Muitos países apresentaram um fraco desempenho no fornecimento de informações ambientais durante e após situações de emergência. A maioria dos países não divulga nenhuma informação ambiental relevante durante essas situações de emergência. Em geral, apesar das recentes catástrofes internacionais, é fraca a regulamentação que trata da elaboração e da divulgação dessas informações.<sup>29</sup>
- A maioria dos países preparou relatórios a respeito da atual condição do meio ambiente, cuja qualidade é boa de modo geral. No entanto, a publicidade é particularmente fraca; poucos países fazem tentativas de divulgar os resultados através dos meios de comunicação ou em um formato utilizável.<sup>30</sup>

### 3.2.2 Participação do Público

É complexo avaliar progressos na participação pública nos níveis de políticas públicas, planejamento e projeto. Hoje, em muitos países, os processos de planejamento são concebidos para assegurar que o público tenha os direitos processuais para intervir, e garantir que os órgãos públicos tenham a obrigação de levar isso em conta quando tomarem suas decisões. Um aspecto chave desta área é a questão dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs), que exigem a avaliação do impacto ambiental e social dos projetos antes da sua aprovação. Também tem havido um aumento substancial na quantidade de leis que exigem avaliações de impacto ambiental nos últimos anos. Mais de 120 países adotaram disposições legais sobre os EIAs<sup>31</sup>.

No entanto, na prática, ainda existem muitas lacunas na participação pública. Entre elas se destacam<sup>32</sup>

- Em muitos países a participação pública não foi totalmente incorporada ao nível do projeto através de procedimentos de EIA. Muitas vezes, dificulta-se a participação significativa com prazos insuficientes ou documentos do projeto indisponíveis mesmo quando há processos participativos em andamento. A consulta é realizada muitas vezes demasiadamente tarde no ciclo de

desenvolvimento do projeto para fazer uma diferença significativa na concepção do projeto ou na escolha do resultado desejado.

- Marcos regulatórios de participação popular ainda são novidade para muitos governos, apesar dos progressos na sua adoção em vários países, como Tailândia e Indonésia.
- Além disso, a adoção dos processos de EIA tem sido considerada fraca. Frequentemente, Estudos de Impacto Ambiental seguidos de licenciamentos permissivos excluem a participação na definição do alcance e da análise do projeto, assim como na determinação das condicionantes. Em alguns países, as cópias dos EIAs somente são fornecidas aos cidadãos a um custo bem elevado, enquanto restrições de acesso baseadas em reivindicações de confidencialidade comercial são evidentes em outros.
- Conflitos de interesse durante audiências públicas, a natureza técnica dos EIAs, a falta de acesso a resumos não técnicos em idiomas locais, e denúncias de falta de independência na elaboração e revisão dos EIAs também são evidentes.

Em um nível mais elevado, Avaliações Ambientais Estratégicas [Strategic Environmental Assessments] (SEAs) são um mecanismo para a incorporação de considerações ambientais às políticas, planos, e programas. O Banco Mundial descreve as SEAs como "mecanismos inclusivos para avaliar as consequências ambientais de políticas, planos, ou programas, a fim de assegurar que as mesmas sejam abordadas de forma adequada durante a tomada de decisões, levando em conta as considerações de ordem econômica e social".<sup>33</sup> As vantagens da SEA incluem ampla disponibilidade de documentos relacionados às políticas propostas. Há uma diretiva da União Europeia que determina que todos os países-membros da UE incorporem as SEAs às suas respectivas legislações.<sup>34</sup> As SEAs também foram incorporadas à legislação de vários países da América Latina e do Sudeste Asiático.<sup>35</sup> Alguns auxílios para o desenvolvimento, proporcionados por instituições financeiras internacionais e agências doadoras dependem cada vez mais da conduta em relação às SEAs. No entanto, até o momento, a participação da população nos processos de SEA ainda é rudimentar e requer melhoria.

<sup>28</sup> Veja UNEP GEMS program - embora as informações sobre a qualidade da água possam ser incorporadas aos registros pelos governos e ser colocadas à disposição da população, este sistema é inteiramente voluntário

[http://www.gemswater.org/global\\_network/index-ehtml](http://www.gemswater.org/global_network/index-ehtml).

<sup>29</sup> Foti, Voice, and Choice, *ibid*; ARTICLE 19, Information, Saves, Lives, During, Humanitarian, Crises, March 2011.

[http://www.article19.org/pdfs/press/information\\_saves\\_lives\\_during\\_humanitarian.pdf](http://www.article19.org/pdfs/press/information_saves_lives_during_humanitarian.pdf).

<sup>30</sup> Foti, Voice, and Choice, *ibid*.

<sup>31</sup> John Glasson Riki Therivel & Andrew Chadwick, Introduction, to, environmental, impact, assessment, 3rd edition (Routledge, 2005).

<sup>32</sup> Foti, Voice, and Choice, *ibid*.

<sup>33</sup> Consulte World Bank, SEAs Overview <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/ENR/0,,contentMDK:20797418~pagePK:64156158~PIpk:64152884~theSitePK:460957,00.htm>

<sup>34</sup> Directive 2001/42/CE.

<sup>35</sup> Estes incluem a China, as Filipinas, a Tailândia e o Vietnã.

### 3.2.3 Acesso à Justiça

O acesso ao poder judiciário é sem dúvida uma das áreas mais difíceis nas quais se pretende que ocorram melhorias. Cada vez mais os países vêm criando ou fortalecendo tribunais ambientais e tribunais com funções especializadas.<sup>36</sup> A crença de que essas instituições possam facilitar o acesso à justiça e proporcionar meios mais eficazes de resolução de litígios ambientais tem sido a principal

público assumidos por organizações da sociedade civil contra empresas e governos por danos ambientais têm apoio quase exclusivo de doadores e fundações.

### 3.3 Capacitação

Ordens judiciais são insuficientes para assegurar a implementação dos direitos de acesso. Os governos precisam de infraestrutura e capacitação para

### Países com Tribunais e Foros Ambientais



Fonte: Access Initiative 2011

razão para essas intervenções. Em 2010, havia mais de 300 tribunais e foros ambientais em 41 países. Recentemente, a Índia estabeleceu um Tribunal Verde e Malawi criou um Tribunal Ambiental.

No entanto, ainda há muitas lacunas para a melhoria do acesso à justiça. As questões de prazo oportuno (o tempo necessário para se obter medidas judiciais), intimidação e custos (litígio, o princípio segundo o qual a parte que perde a ação arca com as despesas, despesas judiciais e honorários advocatícios) devem ser destacadas, inclusive nos países signatários da Convenção de Aarhus.

Os riscos envolvidos na tentativa de obtenção de uma medida cautelar também são significativos. Há avanços em muitos países que estão flexibilizando as normas jurídicas.<sup>37</sup> No entanto, ainda há preocupações sobre a situação jurídica em processos legislativos setoriais, tais como planejamento. Enquanto isso, os casos de interesse

oferecer acesso, e o público em geral e as organizações da sociedade civil precisam ter a capacidade de *exigir* acesso e participação. Autoridades governamentais precisam conhecer o marco legal. Servidores públicos devem possuir habilidades práticas e recursos financeiros para obter acesso a todos os ministérios competentes. Muitas vezes, somente o ministério do meio ambiente está capacitado para tratar essas questões de acesso, ao passo que outros ministérios e órgãos governamentais de certos setores não possuem tal treinamento.<sup>38</sup> Para atender às necessidades dos povos indígenas, comunidades vulneráveis e pessoas de baixa renda, o governo precisa ser inovador na forma pela qual estabelece e difunde o acesso à informação.<sup>39</sup> Essas comunidades, em particular, continuam a ser excluídas do processo decisório. É necessário o estabelecimento de direitos específicos para facilitar

<sup>36</sup> Pring, G. and Pring C., *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals, The Access Initiative, 2010* [http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Final\\_31399\\_WRI.pdf](http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Final_31399_WRI.pdf).

<sup>37</sup> Ver, por exemplo a nova Constituição do Quênia.

<sup>38</sup> ARTICLE 19, *Access to Environmental in China: Evaluation of Local Compliance*, *Ibid*.

<sup>39</sup> *Voice and Choice* também concluiu que o marco legal quanto ao acesso às informações havia progredido de forma perceptível, ao passo que a marco legal e a prática no que tange à participação pública e ao acesso à justiça não evoluíram na mesma medida.

a sua participação e possibilitar a sua inclusão.<sup>40</sup>

Além disso, uma mídia livre e independente desempenha um papel fundamental na sensibilização da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável para aqueles com maior probabilidade de serem afetados por essas políticas. O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos declara que todos têm o direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de ter opiniões sem interferência e de procurar, receber e difundir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. O acesso à informação influencia a maneira pela qual a mídia funciona, bem como o seu alcance. Sendo amparada pela lei, uma mídia livre e independente pode monitorar e fortalecer a disponibilização transparente e responsável dos fundos ambientais no que se refere a uma variada gama de questões, incluindo mudanças climáticas, áreas protegidas, espécies em extinção e proteção dos recursos costeiros. Uma mídia eficaz, livre e independente apresenta informações complexas para o consumo público em um formato expressivo, compreensível e utilizável. A mídia facilita a discussão e o debate entre cidadãos e autoridades sobre o desenvolvimento sustentável e as políticas verdes. A mídia tem a capacidade de fazer com que importantes mensagens oriundas das comunidades afetadas cheguem às autoridades governamentais em reação às atitudes das mesmas.

Além do exposto acima, a mídia desempenha um papel fundamental em um sistema eficaz de alerta avançado, particularmente em relação à divulgação de avisos, evolução e mitigação de desastres. De fato, em muitas áreas afetadas por desastres naturais ou outros, a mídia de massa é o único meio pelo qual informação crucial é rápida e amplamente divulgada. Para desempenhar este papel, a mídia deve ser capaz de obter acesso a informações precisas e oportunas a partir de fontes dignas de crédito. Veículos de comunicação locais, incluindo rádios comunitárias, jornais, e até mesmo emissoras de televisão, têm um papel central a desempenhar não só na divulgação de informações de fontes oficiais, mas também em assegurar um efetivo fluxo bilateral de informações como base de uma participação eficaz.

#### **4 Dos Princípios aos Direitos Instituídos: Como a Cúpula do Rio 2012 Pode Fortalecer o Princípio 10**

Há uma necessidade imperiosa de assegurar que o Princípio 10 seja totalmente implementado em todos os países. Embora o PNUMA tenha obtido algum sucesso em 2010 com a adoção das Diretrizes de Bali a respeito da legislação nacional discutida

acima<sup>41</sup>, isso não é o suficiente. A implementação voluntária de diretrizes, com recursos e apoio orçamentário, país por país, compromete a utilidade e o impacto potencial dessas diretrizes.

É necessário que ocorram ações mais vigorosas no nível global, envolvendo o desenvolvimento de instrumentos internacionais novos e aperfeiçoados para promover o Princípio 10. Há uma série de abordagens, no nível internacional, que devem ser consideradas, incluindo a elaboração e adoção de um novo instrumento em nível global com força de lei, a adoção de instrumentos vinculantes no nível regional, e novos esforços para arrebanhar novos signatários para a Convenção de Aarhus. Essas propostas não são mutuamente excludentes, mas complementares, e devem ser consideradas como parte de um pacote que pode ser implementado em um esforço conjunto.

#### **4.1 Opções de Instrumentos Internacionais**

Opções possíveis no que se refere a instrumentos internacionais:

- 1. Uma nova convenção global sobre o Princípio 10.** A opção mais ambiciosa seria a elaboração e adoção de um novo instrumento global, com força de lei, que incorporasse os direitos de acesso do Princípio 10. Isso dependeria de um compromisso dos líderes nacionais, na Cúpula do Rio 2012, no sentido de adotar tal instrumento. Esta abordagem criaria uma plataforma para o envolvimento em uma discussão sobre o assunto no nível mundial, como tem ocorrido em outras questões ambientais. Ela poderia assegurar a adoção do P10, de maneira uniforme, mundialmente. No entanto, há uma série de desafios associados ao desenvolvimento de um instrumento global vinculante como uma convenção sobre os direitos de acesso. A proposta de tal instrumento pode encontrar resistência por parte de alguns países, e há risco real de que uma iniciativa desse tipo possa levar à adoção de padrões mínimos. Além disso, tal instrumento levaria muito tempo para ser desenvolvido. Finalmente, há possíveis dificuldades sobre como isso afetaria os signatários da Convenção de Aarhus.
- 2. Promoção de convenções regionais referentes ao Princípio 10.** Uma abordagem de proporções mais modestas se concentraria no desenvolvimento de novos instrumentos regionais com força de lei, semelhantes à Convenção de Aarhus da UNECE. Um aspecto positivo dessa abordagem, que teria importância significativa, é potencialmente um maior envolvimento de todos os países em cada

<sup>40</sup> Foti, Joseph et al, A Seat at the Table :: *Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, World Resources Institute (2010). <http://www.wri.org/publication/a-seat-at-the-table>.

<sup>41</sup> UNEP Governing Council decision GCSS.XI/11: Environmental law (part A), annexed to the proceedings of the special session: [http://www.unep.org/gc/GCSSXI/proceeding\\_docs.asp](http://www.unep.org/gc/GCSSXI/proceeding_docs.asp).

região no desenvolvimento desde o início de um instrumento regional, em vez de limitar a discussão aos principais países no nível internacional. Isso permitiria levar em consideração as especificidades regionais e maior apropriação. Além disso, os países de uma região frequentemente compartilham laços políticos, culturais e linguísticos, potencialmente simplificando as negociações e facilitando o consenso. Além disso, esse processo provavelmente ocorreria mais rapidamente do que um debate global. Finalmente, as convenções regionais provavelmente fortaleceriam instituições e processos regionais existentes para reduzir restrições materiais.<sup>42</sup> No entanto, esta abordagem também apresenta riscos, a seguir indicadas.

- 3. Abertura da Convenção da UNECE para todos os países.** A última opção é incentivar a adesão à Convenção de Aarhus por parte dos países de fora da região da UNECE.<sup>43</sup> O tratado é respeitado e possui um sistema de monitoramento que funciona. Ele já foi ratificado por 44 países. No entanto, nenhum país de fora da região da UNECE aderiu a ele até o presente momento. Há obstáculos políticos e práticos para a adesão, incluindo o processo de adesão em si e as reticências de muitos governos no sentido de adotar um tratado visto como "eurocêntrico".

## 4.2 Desenvolvendo a Opção por uma Convenção Regional

Acreditamos que a melhor abordagem é começar o processo de negociação de instrumentos regionais e sub-regionais com força de lei referentes ao Princípio 10, usando a Convenção de Aarhus como modelo. Esta abordagem é norteada por uma crença pragmática de que uma nova convenção global teria um desenvolvimento muito lento, e provavelmente seria substancialmente diluída no processo de elaboração. A Convenção de Aarhus tem sido reconhecida como um modelo que deve ser considerado para outras regiões. No entanto, desde a sua adoção, em 1998, nenhuma outra nação de fora da região da UNECE a assinou. Isto sugere que ela provavelmente não tem chance de crescer em termos de adesão, sem incentivos substanciais, que até agora não se materializaram.

Há alguns riscos no que se refere a esta abordagem - em algumas regiões a adoção de instrumentos vinculantes, no nível regional, pode ser pouco provável no futuro próximo. Mas ainda há a

possibilidade de progresso no sentido de se alcançar um acordo em relação aos seus méritos, com elaboração e adoção no nível subregional. Além disso, o desenvolvimento de tratados regionais poderia fortalecer ainda mais os esforços futuros para criar um instrumento global no futuro, como aconteceu no campo da luta contra a corrupção.

### 4.2.1 Oportunidades na América Latina

Estamos particularmente esperançosos de que esta abordagem seja bem sucedida na América Latina e no Caribe. Essa seria uma região pioneira, onde há uma convergência normativa em torno do Princípio 10. Isso inclui:

- **Apoio Regional.** A Declaração de Santa Cruz+10 reafirmou o compromisso dos membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em relação ao Princípio 10 e a importância da participação pública no processo decisório para o desenvolvimento sustentável.<sup>44</sup> A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece o direito dos cidadãos da região de ter acesso à informação e de participar das decisões que afetam os seus direitos,<sup>45</sup> e o Secretariado da OEA recentemente lançou uma Lei Modelo Sobre o Acesso à Informação.<sup>46</sup>
- **Acordos de livre comércio** entre vários países da América do Norte e do Sul reconhecem a importância das avaliações ambientais e da necessidade de harmonizar os regulamentos e normas ambientais. A Comissão Centro-Americana de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CACED), juntamente com o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa, desenvolveram ferramentas de pesquisa tendo em mente uma estratégia nacional para assegurar os direitos de acesso na Nicarágua, em Honduras e na República Dominicana. A CEPAL propôs atividades no seu programa de trabalho de 2011 para ajudar os países a implementar o Princípio 10.
- **Progresso em nível nacional** Alguns países da região já adotaram leis visando a melhoria dos direitos de acesso, incluindo Chile, Jamaica, Peru e México. O Brasil está prestes a fazer o mesmo. A Jamaica acaba de passar por uma extensa revisão de sua Lei de Acesso à Informação para melhorar o processo de implementação, divulgação proativa e o desenvolvimento de um teste obrigatório de interesse público. O México tem um dos mais avançados sistemas regulatórios de acesso à informação, com um

<sup>42</sup> Wates Jeremy, Options for strengthening the international legal framework protecting procedural environmental rights, including a global convention of access rights, 2010 [Opções para o fortalecimento da estrutura jurídica internacional para a proteção processual dos direitos ambientais, incluindo uma convenção global sobre os direitos de acesso, de 2010].

<sup>43</sup> O Artigo 43, parágrafo 3, da Convenção determina que os países não pertencentes à UNECE só podem obter acesso à mesma após uma reunião dos signatários e mediante a aprovação dos mesmos."

<sup>44</sup> <http://www.oas.org/dsd/Documents/DECLARATION+10.pdf>

<sup>45</sup> Sentença: Claude Reyes et al. v. Chile, Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, 19 de Setembro de 2006.

<sup>46</sup> [http://www.oas.org/dil/access\\_to\\_information.htm](http://www.oas.org/dil/access_to_information.htm).

dos mais eficazes órgãos de fiscalização e de cumprimento da lei do mundo, além de ter desenvolvido o seu próprio registro de emissão e transferência de poluentes. Alguns países têm incrementado seus esforços no sentido de promover a participação da população. Por exemplo, o Chile está revendo suas normas de impacto ambiental. Isso pode incrementar a participação popular de modo a incluir proativamente os grupos pobres e marginalizados no processo decisório, exigindo que o proponente do projeto e o governo adaptem suas estratégias de divulgação de informação e adotem métodos de participação dos cidadãos que levem em conta as características sociais, econômicas, culturais e geográficas da população em questão. A proposta exige que as autoridades se esforcem ao máximo para adaptar estes procedimentos, levando em consideração as comunidades vulneráveis e geograficamente / territorialmente isoladas, comunidades indígenas ou ainda aquelas que possuam em seu seio minorias étnicas, e comunidades com baixo nível educacional. O que é particularmente interessante sobre esse novo projeto de regulamento é que esta é a primeira vez que um país latino-americano incorpora a noção de justiça ambiental com participação pública em uma prática comum no âmbito de uma lei. O Brasil ocupa uma posição de liderança, com o fortalecimento inovador do sistema de justiça para minorar os danos ambientais, mediante ações do Ministério Público e dos tribunais ambientais.

## 5 Conclusão e Recomendações

A experiência e a pesquisa têm demonstrado que a liberdade de expressão, os direitos de acesso (incluindo o acesso à informação, participação da população e o acesso à justiça), a transparência e o engajamento cívico são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e para a implementação dos Princípios do Rio. Embora tenha ocorrido progressos significativos nos últimos 20 anos, bilhões de pessoas ao redor do mundo ainda não têm esses direitos.

Para que a Cúpula do Rio em 2012 atinja os seus objetivos e avance no sentido de proporcionar uma economia verde e assegurar um desenvolvimento sustentável para o planeta, esses princípios fundamentais devem constituir o âmago do documento final e de futuros compromissos dos governos para levar a efeito o Princípio 10 a níveis internacionais, regionais e nacionais.

ARTIGO 19 e The Access Initiative apresentam, a seguir, quatro recomendações específicas:

**Primeira Recomendação:** Que os países que ainda não o tenham feito incorporem o Princípio 10 da Declaração do Rio à sua legislação

**nacional, e que todos os países se comprometam, de maneira mensurável e com prazos, a fortalecer suas leis, instituições e práticas visando a implementação do Princípio 10.**

Especificamente, os Estados devem resguardar:

### Um marco legal e regulatório:

1. Para estabelecer um marco legal e regulatório que proteja o direito à liberdade de expressão e informação, incluindo a liberdade dos meios de comunicação, o direito à liberdade de associação e de reunião, o direito de todos ao acesso a recursos administrativos e judiciais, e o direito à efetiva participação política. Esse marco legal deve reconhecer o princípio da não-discriminação e insistir para que o mesmo seja observado.
2. Para consagrar e implementar, na legislação doméstica, os princípios de divulgação máxima e pró-ativa no que se refere à informação sobre o meio ambiente e a economia verde.
3. Para consagrar o direito do público, das comunidades e das partes interessadas de participar da tomada de decisões que afetem o meio ambiente e os recursos naturais.
4. Para assegurar que meios de comunicação, grupos da sociedade civil, cientistas e a população em geral não sejam prejudicados em seus esforços para obter acesso às informações sobre desenvolvimento e meio ambiente e possam relatar e expressar suas opiniões.
5. Para proteger o direito dos denunciantes, em especial nos casos de risco ambiental, e tomar as medidas necessárias para assegurar que os denunciantes tenham a sua integridade protegida pelo sistema de justiça.
6. Para remover todos os obstáculos que impeçam as pessoas de baixa renda, os grupos vulneráveis (como mulheres e minorias) e os povos indígenas de acessar informações sobre políticas de desenvolvimento e ambientais, e tomar medidas pró-ativas para promover a sua participação eficaz na elaboração e execução de estratégias de desenvolvimento.

**Segunda Recomendação:** O Documento Final da Cúpula do Rio em 2012 deve recomendar novos instrumentos internacionais para garantir padrões globais e regionais na incorporação do Princípio 10 à legislação nacional e no monitoramento de tal internalização. Isso incluiria uma resolução, por parte de todos os países-membros, determinando que os órgãos regionais da ONU na Ásia, África, América Latina e Caribe, os escritórios regionais do PNUMA e outros órgãos regionais, tais como SAARC,

SACEP, ECOWAS, ASEAN, OAU e OEA<sup>47</sup>, tomem medidas para negociar e criar convenções regionais ou sub-regionais, com força de lei, baseadas nas Diretrizes do Princípio 10 do PNUMA. O Secretariado da Convenção de Aarhus deve intensificar seus esforços para convencer os governos de outras regiões do mundo a adotar a Convenção, ou utilizá-la como modelo para os seus esforços a níveis regionais ou sub-regionais.

**Terceira Recomendação:** *O Documento Final da Cúpula do Rio de 2012* deve incorporar um compromisso, por parte das organizações internacionais e órgãos públicos que trabalham em prol do desenvolvimento sustentável, para incorporar o Princípio 10 da Declaração do Rio às suas regras e procedimentos. Isso incluiria a divulgação de informações de forma proativa, a participação da sociedade civil nos seus processos decisórios e mecanismos de reparação para os indivíduos afetados por suas políticas e atividades. As instituições financeiras internacionais devem adotar padrões abrangentes, como propõe a Global Transparency Initiative.

**Quarta Recomendação:** *O Documento Final da Cúpula do Rio de 2012* deve incorporar informações específicas e tempestivas em relação à implementação das Diretrizes de Bali recentemente aprovadas pelo Conselho de Administração do PNUMA. O programa deve identificar países-alvo e especificar fontes de recursos de longo prazo e um cronograma para o PNUMA prestar assistência aos países em desenvolvimento, com o intuito de assegurar a conformidade das suas leis, instituições e práticas com as diretrizes. O programa deve incluir planos de capacitação, oportunidades para orientação de funcionários públicos e mecanismos de troca de experiências entre organizações da sociedade civil sobre o desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos para estabelecer e implementar direitos de acesso.

---

<sup>47</sup> [South Asian Association for Regional Cooperation] Associação Regional de Cooperação do Sul da Ásia (SAARC), [South Asia Co-operative Environmental Programme] Programa de Cooperação Ambiental do Sul da Ásia (SACEP), [Association of Southeast Asian Nations] Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), [Organization of African Unity] Organização da União Africana (OAU), e [Organization of American States] (OAS) Organização dos Estados Americanos (OEA).

## 6 Fontes Adicionais

The Access Initiative, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals* (2010) [http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Fina\\_31399\\_WRI\\_0.pdf](http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Fina_31399_WRI_0.pdf)

The Access Initiative, *Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment* (2010). <http://www.accessinitiative.org/resource/a-Seat-Table>

The Access Initiative Assessment Toolkit, (2006) <http://www.accessinitiative.org/resource/the-access-initiative--assessment-toolkit>

The Access Initiative, *Voice and Choice: opening the Door to Environmental Democracy*, World Resources Institute, (2008). [Http://www.accessinitiative.org/resource/voice-and-choice-opening-door-environmental-democracy](http://www.accessinitiative.org/resource/voice-and-choice-opening-door-environmental-democracy)

The London Declaration for Transparency, the Free Flow of Information and Development - Setembro de 2010. <http://www.right2info-mdgs.org/declaration/>

ARTICLE 19, *Changing the Climate for Freedom of Expression and Freedom of Information* (2009) <http://www.article19.org/PDFs/Publications/changing-the-climate-for-freedom-of-expression-and-freedom-of-information.pdf>

UNEP Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, 2010. <http://www.unep.org/DEC/PDF/GuidelinesAccessToJustice2010.pdf>

UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, <http://www.unece.org/env/pp/>

### **SOBRE THE ACCESS INITIATIVE E A ARTIGO 19**

The Access Initiative é a maior rede mundial de organizações da sociedade civil que trabalham para garantir que as pessoas tenham o direito e as condições de influenciar as decisões sobre recursos naturais que sustentam suas comunidades ([www.accessinitiative.org](http://www.accessinitiative.org)).

ARTIGO 19, Campanha Global Pela Liberdade de Expressão, é uma organização de direitos humanos focada em proteger e promover o direito à liberdade de expressão e de informação. A ARTIGO 19 é uma instituição beneficente registrada no Reino Unido (No. 32741), com sede em Londres e escritórios de campo no Quênia, Senegal, Bangladesh, México e Brasil ([www.article19.org](http://www.article19.org)).