ACESSO A INFORMAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

NOVEMBRO DE 2021

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

OPAN

Transparência Internacional – Brasil
Bruno Brandão | Diretor-Executivo
Renato Morgado | Gerente de meio ambiente e clima

OPAN
Marcos de Miranda Ramires | Indigenista do Programa Direitos Indígenas (PDI)
Brisa Libardi de Souza | Advogada do Programa Direitos Indígenas (PDI)
Ana Luisa Araújo de Oliveira | Gestora de Projetos do Programa Direitos Indígenas (PDI)
Andreia Fanzeres | Coordenadora do Programa Direitos Indígenas (PDI)
Ivar Luiz Vendruscolo Busatto | Coordenador Geral

Elaboração
Amanda Faria Lima | Consultora para Governo Aberto (Transparência Internacional - Brasil)
Kátia Demeda | Coordenadora de Projetos (Transparência Internacional - Brasil)
Renato Morgado | Gerente de meio ambiente e clima (Transparência Internacional - Brasil)
Marcos de Miranda Ramires | Indigenista - PDI (OPAN)
Brisa Libardi de Souza | Advogada - PDI (OPAN)

Revisores
Maria Dominguez | Pesquisadora (Transparência Internacional - Brasil) e,
Ana Luisa Araújo de Oliveira - Gestora de Projetos do Programa Direitos Indígenas - PDI e
Andreia Fanzeres - Coordenadora do Programa Direitos Indígenas - PDI (OPAN)
Ivar Luiz Vendruscolo Busatto - Coordenador Geral (OPAN)
Beatriz Drague Ramos - Jornalista (OPAN)
-

Design gráfico
Renata Alves de Souza | Tipo Gráfico Comunicação

ACESSO A INFORMAÇÕES SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE MATO GROSSO

Realização

Apoio

Novembro de 2021

A presente Nota Técnica é resultado de uma parceria entre a Operação Amazônia Nativa (OPAN) e a Transparência Internacional Brasil (TI BR) e tem por finalidade apresentar e discutir desafios para o acesso a informações sobre os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos com potencial impacto às vidas e aos territórios dos povos indígenas em Mato Grosso, mais especificamente da bacia do rio Juruena. O documento é dividido em cinco seções. A primeira, "Acesso à informação: conceito, histórico e situação atual", tematiza o acesso à informação, seus fundamentos históricos, conceituais e legais no mundo e no Brasil, com o foco em informações ambientais. A segunda seção, "Acesso à informação em Mato Grosso", apresenta a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no estado e analisa a sua implementação a partir de casos concretos, fornecendo elementos para a terceira parte. Essa, com o título "Os impactos da falta de informação para o controle social e a garantia de direitos dos povos indígenas", demonstra as dificuldades que o desrespeito aos prazos estabelecidos e o fornecimento de informações de baixa qualidade impõem a efetivação do direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado, garantido aos povos indígenas pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Na quarta seção são apresentadas recomendações para o aprimoramento da transparência das informações que envolvem empreendimentos com potencial impacto nas vidas e nos territórios de povos indígenas no estado de Mato Grosso, bem como para o fortalecimento da política de acesso à informação no estado. Por fim, a última seção consiste nas considerações finais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

ACESSO À INFORMAÇÃO:
conceito, histórico e situação atual 8

ACESSO À INFORMAÇÃO EM MATO GROSSO 13

OS IMPACTOS DA FALTA DE INFORMAÇÃO
PARA O CONTROLE SOCIAL E A GARANTIA
DE DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS 26

RECOMENDAÇÕES 28

CONSIDERAÇÕES FINAIS 30

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 31

INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica, elaborada em parceria pela Operação Amazônia Nativa (OPAN) e pela Transparência Internacional Brasil (TI BR), tem por objetivo apresentar e discutir os principais desafios encontrados para acessar informações sobre os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos com potencial impacto às vidas e aos territórios dos povos indígenas de Mato Grosso, de modo geral, e da bacia do Juruena, mais especificamente. Ao final do texto são apresentadas algumas recomendações para o aprimoramento da política estadual de transparência e acesso à informação.

A OPAN, por meio do Programa de Direitos Indígenas, Política Indigenista e Informação à Sociedade (PDI), atua em parceria com os povos indígenas em projetos que fortalecem sua autonomia política, social, cultural e econômica, e apoia a defesa de seus direitos frente às ameaças que incidem sobre seus direitos constitucionais nos estados de Mato Grosso e do Amazonas.

A Transparência Internacional - Brasil (TI BR) atua no apoio e mobilização da sociedade, na produção de conhecimento, na conscientização e no comprometimento de governos e empresas com as melhores práticas globais de transparência e integridade, entre outras atividades. Na agenda socioambiental a TI BR busca agregar o seu conhecimento sobre esquemas de corrupção e boas práticas de transparência e integridade em temas como licenciamento ambiental, gestão florestal, governança de terras, indústria extrativa, grandes obras de infraestrutura e mudanças climáticas.

As ações de apoio e promoção à participação e à articulação política dos povos indígenas em torno da defesa de seus direitos frente a instalação de empreendimentos com potencial impacto sobre suas vidas e seus territórios[1] são implementadas pela OPAN por meio de um método que se baseia na busca ativa de dados e informações, na esteira do que estabelece o Art. 6º da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais. Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro[2], essa normativa determina que os povos potencialmente impactados por decisões de Estado devem ser consultados de forma prévia, livre e informada. Ao monitorar sistematicamente o licenciamento desses empreendimentos, é possível ter acesso a informações importantes para a compreensão de cada projeto e para a avaliação de seus impactos, considerando as especificidades de cada povo, antes da tomada de decisão do órgão licenciador, que pode ser a Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (Sema) ou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a depender de critérios como dimensão do impacto e localização do empreendimento, dentre outros.[3]

Depois de obter as informações, analisá-las, sistematizá-las e avaliá-las à luz de parâmetros legais, técnicos e científicos, a OPAN se coloca à disposição dos povos indígenas para oferecer apoio técnico e jurídico caso considerem a necessidade de mais informações ou entendam que seus direitos estão sendo desrespeitados e decidam agir. Historicamente, é possível perceber que a atuação proativa da OPAN na busca por informações sobre projetos de infraestrutura próximos às terras indígenas ou que ensejem potenciais impactos às mesmas tem sido um método dependente do acesso a informações públicas provenientes dos órgãos licenciadores de meio ambiente para ser realizado com eficiência, mas que tem sistematicamente enfrentado desafios.

Neste sentido, apresenta-se esta Nota Técnica dividida em cinco seções além desta introdução: (I) Apresentação do conceito de transparência e da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, além de um preâmbulo do cumprimento dessa lei atualmente no Brasil e no estado de Mato Grosso; (II) Exposição do panorama da falta de acesso a dados e informações sobre o licenciamento de empreendimentos com potencial impacto sobre terras indígenas no estado, com o detalhamento de três casos; (III) Discussão sobre a importância dessas informações para o monitoramento de potenciais interferências sobre a vida e os territórios indígenas; (IV) Recomendações para o aprimoramento da transparência dessas informações e ampliação do direito ao acesso à informação no Estado de Mato Grosso; e (V) Considerações finais

1 Embora seja sabidamente difícil separar a experiência concreta do vivido pelos povos originários das condições de seus territórios, no que diz respeito ao licenciamento de empreendimentos no entorno de suas terras essa distinção é perceptível, pois os impactos se fazem presentes no assédio e cooptação de lideranças indígenas por parte de empreendedores. Desta forma, há uma alteração negativa na vida comunitária ocasionada ainda no processo de licenciamento dos empreendimentos (Cf. notas 75 e 76, adiante).

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo72.

3 Os critérios para determinação da responsabilidade sobre o licenciamento de cada empreendimento são estabelecidos por legislação federal. Trata-se da Lei Complementar n. 140/11, de 8 de dezembro de 2011, e do Decreto n. 8437/15, de 22 de abril de 2015.

ACESSO À INFORMAÇÃO:
conceito, histórico e situação atual

CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Transparência diz respeito à disponibilização de informações, regras, planos, processos e ações por governos, empresas, organizações e indivíduos (Transparency International, 2021, tradução nossa). A transparência é associada à promoção da participação social e à prestação de contas, sendo um princípio essencial para a democracia e a garantia de direitos e é apontada como um dos meios para prevenir e combater a corrupção.

O direito ao acesso às informações públicas pode ser entendido como a materialização da transparência (Angélico, 2012). Esse direito que está associado ao princípio da publicidade dos atos da administração pública encontra sua base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual estabelece, em seu artigo 19, que todo ser humano tem direito a procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem interferência[4].

Aumentar a disponibilidade de informações públicas para a sociedade é um dos princípios fundamentais necessários para a abertura dos governos, conforme defendido pela Open Government Partnership (OGP), principal iniciativa internacional de promoção de governos abertos, da qual o Brasil foi co-fundador e atualmente é um dentre os 78 países-membros. A promoção da participação cidadã, a implementação de altos padrões de integridade na administração pública e o aumento do acesso e uso de novas tecnologias para a abertura de dados e a prestação de contas figuram como outros princípios para um governo aberto (OGP, 2021, tradução nossa).

A transparência também é uma importante maneira de promover uma cultura de integridade e combater a corrupção, na medida em que fortalece o poder de supervisão da população e de órgãos de controle, estimula a prestação de contas e a atuação ética dos agentes públicos e privados.

4 Artigo 19: "todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO

A criação e implementação de Leis de Acesso à Informação são os principais mecanismos adotados pelos governos para regulamentar o direito ao acesso às informações públicas e definir como esse deve ser garantido na prática. Ademais, essas leis possibilitam que os cidadãos tenham o direito de demandar as informações governamentais que não são publicadas de maneira proativa por governos (transparência ativa) e passam a ser respondidos por seus pedidos de acesso à informação (transparência passiva).

Há no mundo cerca de 130 leis dedicadas a promover o direito à informação (Global Right to Information Rating, 2021, tradução nossa)[5], sendo o primeiro marco legal criado na Suécia, em 1766. Esse direito também é previsto nas constituições de diversos países. Na América Latina, esse é o caso da Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela (Perlingeiro; Díaz; Liani, 2016).

As leis de acesso à informação possuem um enorme potencial para promover esse direito, mas é necessário que, para além da sua aprovação, sejam efetivamente implementadas. Disso depende a existência de uma liderança comprometida com os princípios e práticas de transparência, a criação de instituições independentes e equipadas, um quadro legal claro, mecanismos de recursos para não atendimentos a pedidos de informação, treinamento e construção de capacidades dos servidores públicos, sociedade civil, imprensa e empresas (Martini, 2014).

ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a Constituição de 1988 determina que todos os cidadãos têm direito a "receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado"[6], além de estabelecer a publicidade como um dos princípios que regem a administração pública[7].

Com o objetivo de materializar esse direito constitucional, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei federal n° 12.527/2011) tornou-se o principal instrumento jurídico que regulamenta o tema no país. Na LAI são definidos os prazos e procedimentos que devem ser observados e implementados por todos os poderes e em todas as esferas para garantir o acesso à informação. A lei determina que a publicidade deve ser observada como preceito geral e o sigilo como exceção, e que para além da adoção dos procedimentos necessários para atender a pedidos de informação, a divulgação de informações de forma proativa deve ser uma diretriz adotada. A utilização de meios de comunicação, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e o desenvolvimento do controle social da administração também são diretrizes trazidas pela Lei de Acesso à Informação.

5 O Global Right to Information Rating busca realizar uma análise comparativa do arcabouço legal de acesso à informação, avaliando 134 países. <https://www.rti-rating.org/methodology/>

6 Art. 5°, inciso XXXIII http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

7 Art. 37 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

A descrição das formas como as informações podem ser solicitadas, as hipóteses em que a informação deverá ser sigilosa e os casos excepcionais nos quais uma solicitação de informação pode ser negada também estão definidos nessa lei. Como meios de atender a norma, portais de transparência são os canais mais adotados pelos órgãos públicos para a divulgação proativa das informações, enquanto os Serviços eletrônicos de Informação ao Cidadão – e-SIC são os principais canais para que os cidadãos possam solicitar as informações de seu interesse não disponibilizadas nos portais.

A efetiva implementação da LAI e seus mecanismos, para além da criação do instrumento jurídico, se apresenta como o verdadeiro desafio. Algumas questões importantes devem ser observadas quando pensamos na implementação da LAI no Brasil, dentre elas: (I) A heterogeneidade na aplicação da lei pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e entre governos municipais, estaduais e federal; (II) a ausência de páginas online específicas para a solicitação de informações em algumas esferas e níveis de poder; (III) as exigências excessivas relacionadas à identificação dos solicitantes e a impossibilidade, em alguns casos, da realização de pedidos anônimos; (IV) a baixa divulgação em transparência ativa de informações de qualidade; (V) dúvidas e inconsistências na divulgação de listas de documento sigilosos e; (VI) a baixa qualidade e completude das respostas aos pedidos de informação (Artigo 19, 2017).

No ano em que a LAI comemora 10 anos de sua criação no Brasil, podemos constatar que ainda que o movimento para a garantia do direito ao acesso à informação tenha uma base jurídica sólida e que existam avanços na adoção dessa legislação pelos órgãos públicos e apoio de diversos setores, há um importante caminho a ser construído para sua efetivação e disseminação.

Retrocessos na aplicação da LAI e na garantia do acesso à informação podem ser observados recentemente no governo federal brasileiro, conforme aponta relatório da Transparência Internacional - Brasil[8], publicado neste ano. Alguns exemplos de ataques a LAI e a transparência no Brasil incluem (I) a publicação de decreto que ampliava o número de agentes públicos com poder de classificação de documentos governamentais como secretos ou ultrassecretos, (II) a emissão de Medida Provisória que suspendia os prazos para respostas a pedidos de acesso à informação durante a pandemia de Covid-19, (III) o atraso na publicação de dados diários sobre a pandemia de Covid-19 e a baixa transparência sobre os dados da doença, (IV) a imposição de sigilo de 100 anos a informações de interesse público (Transparência Internacional - Brasil, 2021) e, por fim, (V) o uso indevido da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) como justificativa para o não atendimento de pedidos de acesso a informações públicas (Folha de São Paulo, 2021).

8 Transparência Internacional - Brasil. Combate à corrupção no Brasil: um monitoramento da transparência pública, da governabilidade democrática, do financiamento de campanhas eleitorais e da cooperação jurídica internacional, 2021. Policy Paper. Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/combate-a-corrupcao-no-brasil-um-monitoramento

O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Em âmbito internacional e nacional, existe uma compreensão crescente de que o acesso à informação ambiental é condição para a elaboração e a implementação de soluções capazes de enfrentar os diversos desafios relacionados ao tema, além de ser um elemento central para que a governança ambiental se torne mais efetiva, democrática e inclusiva. Tal compreensão tem inspirado a criação de acordos e tratados internacionais, bem como leis nacionais, estaduais e municipais com dispositivos específicos voltados à promoção da transparência e a garantia do acesso à informação ambiental.

Um dos principais marcos internacionais nesse sentido é a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) por 172 países. A declaração define em seu Princípio 10 que:

> *O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.*

O Princípio 10 da Rio 92 inspirou a elaboração de importantes acordos internacionais, como a Convenção de Aarhus, na Europa, e o Acordo de Escazú, na América Latina e no Caribe. Este último foi assinado pelo Brasil em 2018 (estando ainda pendente sua ratificação) e trata da garantia dos direitos de acesso à participação, à informação e à justiça em questões ambientais, com especial atenção para os grupos vulnerabilizados, dentre eles os povos indígenas e as comunidades tradicionais (Transparência Internacional - Brasil, 2020).

No Brasil, além das leis gerais sobre transparência e acesso à informação que possuem aplicação em temas ambientais, como a própria LAI, diversas leis ambientais definem a transparência e o acesso à informação como parte de seus princípios, objetivos ou diretrizes, além de estabelecerem obrigações específicas sobre o tema. A Política Nacional de Meio Ambiente[9], por exemplo, define a divulgação de informações ambientais como um dos seus objetivos, além de prever a garantia do fornecimento de informações, inclusive obrigando o poder público a produzi-las, quando inexistentes. Já em 2003, foi aprovada uma lei específica de acesso à informação ambiental[10], que traz obrigações de transparência ativa e passiva a serem seguidas pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

9 Lei federal nº 6.938/1981 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>

10 Lei Federal no 10.650/2003 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm>

Como já apresentado, o acesso à informação ambiental é fundamental para a participação e o controle social sobre ações e decisões públicas e privadas com o potencial de afetar a qualidade ambiental e a vida das pessoas. A disponibilização de dados em formato aberto[11] sobre temas ambientais e de uso da terra tem possibilitado a emergência de iniciativas voltadas, por exemplo, ao monitoramento e controle do desmatamento e da exploração ilegal de madeira. Diversos setores, como organizações da sociedade civil, meios de comunicação, órgãos de controle, bancos, empresas e associações, cruzam e processam dados para identificar eventuais irregularidades, infrações ambientais e os impactos ambientais de empreendimentos e cadeias produtivas[12].

Apesar do Brasil possuir uma legislação avançada a da disponibilização de diversos tipos de informações ambientais, persistem lacunas significativas, sendo que o desempenho de transparência em temas ambientais dos órgãos públicos ainda é insuficiente. O Ranking de Transparência Ambiental, iniciativa do Ministério Público Federal que avalia a transparência de 102 órgãos federais e estaduais, apontou que somente 21 órgãos possuem desempenho maior que 0,5 (em uma escala de 0 a 1) (MPF, 2019). Análise do Instituto Centro de Vida (ICV) (2021) aponta situação igualmente desafiadora ao constatar que os estados da Amazônia possuem um índice médio de apenas 29% de transparência ativa e de 59% de transparência passiva em temas ambientais e de uso da terra.

Se os números já são baixos quando avaliamos a disponibilização de informações e documentos em sites, o desafio é ainda maior para garantirmos o efetivo acesso à informação aos cidadãos(ãs), especialmente quando pensamos daqueles(as) pertencentes a povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos de menor renda e escolaridade. Para isso, é fundamental que a informação circule em meios adequados às distintas realidades sociais e culturais e em uma linguagem simples de ser compreendida.

11 Segundo a Open Knowledge Foundation (2013, tradução nossa) dados abertos são aqueles que podem ser livremente utilizados, compartilhados e modificados por qualquer pessoa, em qualquer lugar e para qualquer finalidade.

12 A ONG IMAFLORA publicou um relatório de pesquisa inédito em que apresenta iniciativas de diferentes setores que utilizam dados abertos em ações voltadas à prevenção, ao monitoramento e ao controle do desmatamento no Brasil. <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/dados_abertos_desmatamento_final.pdf>

ACESSO À INFORMAÇÃO EM MATO GROSSO

NORMAS ESTADUAIS

A Lei de Acesso à Informação foi regulamentada no estado do Mato Grosso em 2013 por meio do Decreto n° 1.973, de 25 de outubro[13], que foi atualizado em 2021 pelo Decreto n° 806, de 22 de janeiro[14].

A regulamentação da LAI em Mato Grosso define os procedimentos e prazos a serem observados pelo poder Executivo estadual e suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado. São previstos procedimentos objetivos e ágeis com vistas a assegurar o direito de acesso às informações públicas, devendo os órgãos estaduais atuarem de forma transparente, clara e utilizando linguagem de fácil compreensão, além de atenderem aos princípios presentes na LAI.

Segundo estudo do ICV (2021) sobre transparência de informações ambientais e de uso da terra já mencionado, o estado de Mato Grosso apresenta índice geral de transparência passiva (atendimento aos pedidos de acesso à informação) e transparência ativa (publicação proativa de informações públicas) de 67% e 52%, respectivamente. Dentre os estados da Amazônia Legal e os órgãos federais avaliados, Mato Grosso lidera o ranking de transparência ativa, mas sua nota pouco passa dos 50%. No caso da transparência passiva está atrás de Rondônia, Pará e Amapá e à frente dos demais.

O canal para o acesso à informações no estado é o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC[15] ou por meio de protocolo registrado no sistema Fale Cidadão[16], sendo o prazo de atendimento dos pedidos de informação 20 (vinte) dias, podendo ser prorrogados por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa. Para registrar pedidos de informação nesses sistemas o solicitante deve apresentar obrigatoriamente seu nome, gênero, localização (Unidade Federativa e cidade) e seu e-mail. O sistema permite o registro de solicitações de forma sigilosa.

O Decreto n° 806, de 22 de janeiro 2021 determina que as negativas de acesso à informação deverão conter necessariamente sua justificativa e seu fundamento legal, a classificação como informação sigilosa, se for o caso, a viabilidade de pedido de desclassificação de sigilo e a possibilidade e prazo para apresentação de recurso, com a indicação da autoridade que o analisará.

13 http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/4950674/DECRETO+1.973-2013+-+Regulamenta_LAI.pdf/0d590da6-fd9f-4ab8-a863-992c9401b4e4#:~:text=Page%201-,DECRETO%20N%C2%BA%201.973%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%202013.,informa%C3%A7%C3%B5es%2C%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAncias%20correlatas

14 http://www.transparencia.mt.gov.br/documents/363605/15790567/DECRETO+N%C2%BA+806%2C+DE+22+-DE+JANERO+DE+2021.pdf/54d18014-2600-0d99-29a1-6389bef0d3d5

15 https://ouvidoria.controladoria.mt.gov.br/falecidadao/servlet/cadastrardemanda?5

16 https://ouvidoria.controladoria.mt.gov.br/falecidadao/

O Secretário-Controlador Geral do Estado é a autoridade responsável por analisar os recursos interpostos diante da negativa de acesso à informação pelo órgão competente. Na sequência, caso o Controlador Geral mantenha a negativa de acesso à informação, ainda é possível a apresentação de recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Essa última instância recursal não possui prazo legal de resposta, de acordo com a atualização do Decreto publicada em 2021, sendo uma importante lacuna para o efetivo acesso às informações públicas[17].

O Quadro a seguir sistematiza as etapas, responsáveis e prazos de atendimento previstos em ambos os Decretos, desde o pedido inicial até o último recurso administrativo.

Quadro 1: Comparação dos prazos de atendimento e instâncias recursais entre os decretos estaduais n° 1.973/2013 e n°806/2021

Etapa		Decreto n° 1.973/2013	Decreto n° 806/2021
Pedido inicial	Prazo de atendimento	20 dias (art. 17, §1°)	20 dias (art. 19, §2°)
	Responsável pelo atendimento	Órgão ou entidade demandado	Órgão ou entidade demandado
	Redistribuição do pedido, em caso de registro ao órgão incorreto	05 dias (art. 17, §2°)	Não há previsão
	Prorrogação do prazo de atendimento	10 dias (art. 17, §4°)	10 dias (art. 19, §3°)
1° recurso	Prazo para registro	10 dias (art. 23)	10 dias (art. 25)
	Responsável pelo atendimento	Secretário-auditor Geral do Estado (art. 23)	Secretário-Controlador Geral do Estado
	Prazo de atendimento	10 dias (art. 23)	5 dias (art. 25)
2° recurso	Prazo para registro	20 dias (art. 24)	20 dias (art. 26)
	Responsável pelo atendimento	Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI (art. 24)	Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI (art. 26)
	Prazo de atendimento	30 dias (art. 24)	Não há previsão
Soma total dos prazos		105 dias	65 dias (sem prazo para análise da CMRI)

17 O Decreto n° 1.973/2013 previa que a CMRI se manifestasse em até 30 dias, mas essa previsão está ausente no Decreto n° 806/2021.

Trimestralmente são publicados, no Portal estadual de Transparência, relatórios estatísticos[18] sobre o atendimento de pedidos de acesso à informação. Esses relatórios são produzidos pela Controladoria Geral do Estado e contém (I) o número total de solicitações de informações, (II) o perfil dos solicitantes, (III) a quantidade de pedidos recebidos por cada entidade do estado, (IV) a classificação por assunto e (V) os status de conclusão dos pedidos. Os relatórios, no entanto, não indicam a quantidade de pedidos por instâncias recursais, o tempo médio de atendimento das solicitações ou o canal de registro das solicitações.

DA TEORIA À PRÁTICA

Apesar dos Decretos n. 1.973/2013 (regulamentou a Lei de Acesso à Informação - LAI no estado de Mato Grosso) e n. 806/2021 (atualizou o decreto anterior) determinarem que os órgãos do poder executivo estadual devam assegurar o direito ao acesso à informação de forma objetiva e ágil, a situação encontrada no estado é outra. Entre fevereiro de 2018 e outubro de 2021, a OPAN fez cerca de **cinco dezenas** de pedidos de acesso à informação à Sema. Aproximadamente um quinto das solicitações foi respondida fora do prazo máximo estipulado, seja pelo Decreto n. 1.973/2013 (105 dias), seja pelo Decreto n. 806/2021 (65 dias), ao passo que quase metade foi respondida de forma ágil, em menos de 20 dias. O restante dependeu de recursos à instâncias superiores.

As respostas nem sempre se mostraram satisfatórias, pois algumas não apresentaram a justificativa completa para as negativas. Mesmo entre as respostas positivas, na quais informações foram encaminhadas, algumas se mostraram incompletas ou sem conexão com o que havia sido solicitado. Convém destacar que é possível perceber, a partir de setembro de 2020, maior empenho da Sema e dos órgãos de controle estaduais em responder de forma ágil a novos pedidos de acesso à informação, fato que se materializa no recorrente respeito ao prazo de 20 dias para o encaminhamento de uma resposta. Todavia, algumas solicitações antigas ainda permanecem sem uma resposta satisfatória.

Das aproximadamente cinco dezenas de solicitações encaminhadas à Sema e aos órgãos de controle, dez foram selecionadas para serem brevemente apresentadas e discutidas a fim de evidenciar o caminho percorrido para se ter acesso à informações públicas junto ao estado de Mato Grosso[19]. Desses dez pedidos, três foram endereçados ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), quando a OPAN ainda possuía uma cadeira naquele conselho. Os outros sete foram enviados às diferentes superintendências da Sema, de acordo com as atribuições de cada uma. Conforme o desdobramento dos pedidos iniciais, recursos foram encaminhados aos órgãos de controle interno, seja à Ouvidoria Setorial da Sema, à Ouvidoria Geral e Transparência ou ao gabinete da Controladoria Geral do Estado (CGE). [20]

18 http://www.transparencia.mt.gov.br/relatorios-estatisticos

19 Os anexos citados nesta Nota Técnica podem ser acessados em: https://bit.ly/AcessoInfoMT

20 Importante destacar que todos os pedidos de informação foram registrados na plataforma Fale Cidadão do governo do Estado de Mato Grosso e/ou que foram enviados por meio de ofício aos órgãos responsáveis.

Na tabela a seguir, são apresentados os dados pertinentes para a compreensão do histórico de tramitação desses dez pedidos de informação. Nela, são atribuídos um **número de identificação** para cada solicitação com o objetivo de facilitar a comunicação. O número de identificação é seguido na tabela pelos números dos **protocolos** de cada pedido inicial e dos recursos subsequentes obtidos a partir do registro nos protocolos da Sema e da Controladoria Geral do Estado (CGE) e/ou na plataforma Fale Cidadão; em seguida, descrevemos o **assunto** de cada solicitação, a **data** em que o pedido foi feito, a data da **resposta**, o **tempo** transcorrido desde o pedido inicial até a resposta conclusiva e a **qualidade** da resposta fornecida. Este último ponto é avaliado como "satisfatória" ou "insatisfatória", conforme a qualidade da informação recebida ou a consistência da resposta negativa, ou seja, se a justificativa para o não fornecimento da informação é válida à luz de critérios legais e técnicos. Por fim, convém informar que os dados estão organizados em ordem cronológica.

Tabela 1: Resumo dos pedidos de informação

N.	PROTOCOLO	ASSUNTO	DATA	RESPOSTA	DIAS	QUALIDADE
1	Pedido inicial feito ao Consema em 06/02/2018, protocolo n. 003611-2/221	Informações sobre os autos de infração que ainda aguardavam julgamento pelo Consema.	06/02/2018	14/02/2018	8	Satisfatória
2	Pedido inicial feito ao Consema em 06/02/2018, protocolo n. 003612-2/222; Cobrança realizada junto à Ouvidoria Geral em 03/05/2018, protocolo n. 160841[23].	Informações sobre empreendimentos que tiveram dispensa de EIA/RIMA na faixa de 10 km no entorno das Terras Indígenas (TI) Tadarimana, Apiaká-Kayabi e Arara do Rio Branco.	06/02/2018	24/08/2018	199	Satisfatória
3	Pedido inicial feito ao Consema em 06/02/2018, protocolo n. 003613-2/2[24]; Cobrança realizada junto à Ouvidoria Geral em 03/05/2018, protocolo n. 160841[25]; Email enviado ao Secretário de Estado de Meio Ambiente, à pedido do próprio, em 30/08/2018[26]; Solicitação de complementação de informações enviada à Chefe de Gabinete da Secretária de Estado de Meio Ambiente em 22/02/2020 n. 201890[27].	Esclarecimento sobre possível infração envolvendo a instalação da Linha de Transmissão para a interligação da PCH Buriti à subestação de energia em Sapezal.	06/02/2018	Sem resposta	1.375[28]	Insatisfatória
4	Pedido inicial feito à Sema em 15/03/2018, protocolo n. 124469/2018[29]; Email enviado ao Secretário de Estado de Meio Ambiente, à pedido do próprio, em 30/08/2018[30].	Informações sobre outorgas de uso de recursos hídricos concedidas na sub-bacia do rio Juruena.	15/03/2018	24/01/2019	315	Satisfatória
5	Pedido inicial feito à Sema em 26/11/2018, protocolo n. 606769/2018.	Informações detalhadas a respeito da gestão do Sistema Estadual de Unidades de Conservação	26/11/2018	11/12/2018	15	Insatisfatória
6	Pedido inicial feito à Sema em 26/11/2018, protocolo n. 606728/2018.	Informações sobre as condicionantes relativas a cada licença ambiental do empreendimento PCH Juína 117	26/11/2018	10/12/2018	14	Satisfatória

21 Cf. Anexo 01.

22 Cf. Anexo 02.

23 Cf. Anexo 03.

24 Cf. Anexo 04.

25 Cf. Anexo 03.

26 Cf. Anexo 05.

27 Cf. Anexos 06 e 07.

28 Uma solicitação de complementação de informações foi enviada à Chefe de Gabinete da Secretária de Estado de Meio Ambiente em 22/02/2020. Como até a presente data (12/11/2021) nenhuma resposta foi dada, a contagem segue.

29 Cf. Anexo 08.

30 Cf. Anexo 05.

N.	PROTOCOLO	ASSUNTO	DATA	RESPOSTA	DIAS	QUALI-DADE
7	Pedido inicial feito à Sema em 26/11/2018, protocolo n. 606680/2018[31]; Recurso de 1ª instância em 21/12/2018, protocolo n. 659339/2018[32]; Recurso de 2ª Instância à Ouvidoria Geral do Estado em 08/01/2019, protocolo n. 9476/2019[33]; Recurso de 3ª instância à Controladoria Geral do Estado (CGE) em 17/01/2019, protocolo n. 23226/2019[34];	Informações sobre os empreendimentos dentro da faixa de 10 km do entorno das todas as Terras Indígenas existentes no Estado de Mato Grosso	26/11/2018	27/04/2021	883	Insatisfatória
8	Pedido inicial feito à Sema em 26/11/2018, protocolo n. 606705/2018[35]; Recurso de 1ª instância em 21/12/2018, protocolo n. 659351/2018[36]; Recurso de 2ª instância em 08/01/2019, protocolo n. 9481/2019[37]; Recurso de 3ª instância à CGE em 17/01/2019, protocolo n. 23237/2019[38].	Informações sobre outorgas de uso de recursos hídricos concedidas pela Superintendência de Recursos Hídricos na sub-bacia do rio Juruena	26/11/2018	24/01/2019	59	Satisfatória
9	Pedido inicial feito à Sema em 26/11/2018, protocolo n. 606799/2018[39]; Recurso de 1ª instância em 21/12/2018, protocolo n. 659367/2018[40]; Recurso de 2ª instância em 08/01/2019, protocolo n. 9485/2019[41]; Recurso de 3ª instância à CGE em 17/01/2019, protocolo n. 23250/2019[42];	Esclarecimentos sobre possível infração envolvendo a instalação da Linha de Transmissão para a interligação da PCH Buriti à subestação de energia em Sapezal.	26/11/2018	04/02/2020	453	Insatisfatória

31 Cf. Anexo 09.

32 Cf. Anexo 10.

33 Cf. Anexo 11

34 Cf. Anexo 12.

35 Cf. Anexo 13.

36 Cf. Anexo 14.

37 Cf. Anexo 15.

38 Cf. Anexo 16

39 Cf. Anexo 17.

40 Cf. Anexo 18.

41 O número deste protocolo é citado no despacho do Secretário-Adjunto de Ouvidoria Geral e Transparência, de 31/01/2020. Cf. Anexo 23.

42 Cf. Anexo 19.

N.	PROTOCOLO	ASSUNTO	DATA	RESPOSTA	DIAS	QUALI-DADE
10	Auto-atendimento Fale Cidadão em 21/05/2019, protocolo n. 181421.	Renovação da licença de instalação da PCH Juara, localizada no rio dos Peixes.	21/05/2019	03/07/2019	43	Satisfatória

Para a avaliação do serviço prestado pela Sema e pelos órgãos de controle no que diz respeito a transparência, o respeito aos prazos de resposta e a qualidade das respostas oferecidas são de fundamental importância, pois têm consequências diretas no trabalho de monitoramento de empreendimentos com potencial impacto sobre as vidas e os territórios indígenas: quanto mais rápido a informação chegar e quanto melhor sua qualidade, mais eficiente e eficaz será o monitoramento, a análise, a sistematização e o repasse para as comunidades locais afetadas. Quatro combinações são possíveis a partir da avaliação dos critérios de prazo de atendimento e resposta apresentada:

Retorno dentro do prazo e resposta satisfatória	Retorno dentro do prazo e resposta insatisfatória
Solicitações n. 1, 6, 8 e 10	Solicitações n. 5

Retorno fora do prazo e resposta satisfatória	Retorno fora do prazo e resposta insatisfatória
Solicitações n. 2 e 4	Solicitações n. 03, 07 e 09

Após breve análise dos quadros é possível afirmar que a média de tempo de resposta para as solicitações que compõem o universo ora em estudo foi de **334 dias**, o que dá praticamente o triplo (3,1 vezes) do prazo máximo estipulado pela legislação, de 105 dias, fato que explicita o descumprimento do Decreto n. 1.973/2013, norma vigente durante a maior parte da tramitação dos pedidos. Dos dez casos, a metade foi respondida fora do prazo e quatro das respostas foram consideradas insatisfatórias. Convém informar que alguns pedidos só foram respondidos porque o então Secretário de Meio Ambiente de Mato Grosso, André Luis Torres Baby, foi cobrado publicamente durante a 8ª Reunião Ordinária do Pleno do Consema de 2018, realizada em 29 de agosto. O Secretário pediu que a OPAN enviasse um email para ele com detalhes dos pedidos de informação para que tomasse providências[43]. O pedido n. 3, que trata de uma possível infração ambiental, ainda está em aberto, pois não foi respondido, completando mais de 1.000 dias sem retorno à solicitação de complementação de informações[44].

43 Cf. Anexo 05.

44 Cf. Anexo 07.

O PERCURSO DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO E O DESCUMPRIMENTO DA LAI EM MATO GROSSO: três casos

Os trabalhos de monitoramento e fiscalização são prejudicados e até inviabilizados quando os pedidos de informação são respondidos fora do prazo e/ou apresentam respostas insatisfatórias, pois além de o tempo decorrido que impactar o trabalho desenvolvido junto aos povos indígenas, a morosidade impede o acesso a informações imprescindíveis para o acompanhamento de empreendimentos que têm potencial para prejudicar suas vidas e territórios. Como pode-se verificar na Tabela 1, as solicitações que combinam esses dois parâmetros são as de número 3, 7 e 9. Passamos a descrever pormenorizadamente as solicitações que se encontram nessa situação, juntando a de n. 3 e a de n. 9, pois tratam do mesmo objeto, uma possível infração ambiental verificada na instalação da Linha de Transmissão para a interligação da PCH Buriti à subestação de energia em Sapezal.

SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÃO N. 3 E 9: A linha de transmissão para a interligação da PCH Buriti à subestação de energia em Sapezal, correspondente ao processo n. 297573/16 - Hidrelétrica Fockinck S/A

Durante a 11ª Reunião Ordinária do Consema do ano de 2017, realizada em 29 de novembro, os conselheiros votaram favoravelmente à demanda contida no Processo n. 297573/2016 (Hidrelétrica Fockinck S/A), que pedia a dispensa de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a obtenção da Licença Prévia (LP) e da Licença de Instalação (LI) para o empreendimento "Linha de Transmissão para interligação entre a PCH Buriti e a subestação de energia no município de Sapezal". Seria apenas mais um ato ordinário do Consema, não fosse a constatação do Relator do processo, o Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual (MPE), Dr. Joelson de Campos Maciel, de que

> *a maior parte da LT [Linha de Transmissão] já se encontrava instalada sem receber a Licença Prévia e de Instalação, já que as mesmas são objeto da presente demanda [...]. Ou seja, apesar de estar com o processo de licenciamento em curso junto ao órgão ambiental do Estado de Mato Grosso, a empresa, ao arrepio da legislação, vem implantando a atividade sem a devida autorização e, apesar da análise da equipe da Secretaria constante do Parecer Técnico n° 111284/CEE/SUIMIS/2017, não há nos autos nenhuma informação de que a SEMA tenha adotado qualquer providência quanto ao necessário embargo da obra, ou mesmo que tenha instalado qualquer processo voltado à apuração da responsabilidade da empresa pela violação da norma ambiental". (fls. 7-8 [grifos nossos])*[45].

O Relator finaliza sua fala ponderando sobre o óbvio: que a empresa não poderia instalar o empreendimento antes da expedição das licenças requeridas à Sema sob pena de incorrer em crime ambiental, solicitando que os autos do referido processo fossem encaminhados para o setor responsável da Sema para a devida apuração dos fatos e, constatado o crime, que fossem adotadas as medidas cabíveis pelo órgão ambiental (fls. 08).

45 Cf. Anexo 20.

Diante desse possível crime ambiental, com potencial impacto sobre a TI Tirecatinga sem que a devida consulta à população ali residente tivesse sido feita, a OPAN encaminhou ao Consema solicitação de informação sobre as medidas adotadas pela Sema. Este pedido foi realizado em 06/02/2018, sob o protocolo n. 003613-2/2 (pedido n. 3 na tabela 1)[46]. Depois de quase três meses sem resposta, o pedido foi reiterado junto à Ouvidoria Geral, em 03/05/2018, sob o protocolo n. 160841[47]. Ainda sem retorno havia cerca de 200 dias após o pedido inicial, uma cobrança foi encaminhada diretamente ao Secretário de Meio Ambiente de Mato Grosso, que presidia e Reunião do Pleno do Consema, em 29/08/2018. Ele pediu então que lhe enviasse um e-mail com todas as demandas por informação que não haviam sido respondidas até aquele momento. A solicitação do Secretário foi efetuada em 30/08/2018[48]. A resposta à solicitação, todavia, chegou em 11/01/2019, **339 dias depois do pedido inicial**, ultrapassando não apenas os prazos estabelecidos nas normas estaduais, mas os marcos de qualquer razoabilidade.

Não obstante cobranças feitas pessoalmente e por e-mail ao então Secretário de Estado de Meio Ambiente, o documento enviado como resposta, que poderia lançar luz sobre o objeto do pedido, estava incompleto (faltavam páginas) e ilegível (letras apagadas). Convém destacar que a única parte do arquivo que se encontra nessas condições é o despacho que deveria trazer a informação solicitada[49]. A resposta foi avaliada como insatisfatória, pois não era possível ler e compreender o conteúdo do documento. Diante disso, um pedido de complementação de informações foi enviado à Chefe de Gabinete da Secretária de Estado de Meio Ambiente, em 22/02/2020, sob o n. 201890[50]. Até a presente data, 12/11/2021, **exatamente 1.375 dias depois do pedido inicial**, nenhuma resposta foi enviada.

Paralelamente à solicitação n. 003613-2/2 (n. 3), feita ao Consema em 06/02/2018, e devido a já demonstrada demora na resposta, a OPAN encaminhou um novo pedido de informação, mas desta vez endereçado diretamente à Sema. Esta solicitação (n. 9 na tabela 1) data de 26/11/2018 e foi protocolada sob o n. 606799/201851. Ultrapassados os prazos para uma resposta por parte da Sema, sucessivos recursos foram destinados às diferentes instâncias, culminando com o recurso de 3ª instância à Controladoria Geral do Estado (CGE), em 17/01/2019, protocolizado sob o n. 23250/201952. Uma resposta com documento datado de 01/02/2019 foi enviada pela Sema, no qual a mesma informa que o empreendimento possui:

> *Processo de Licenciamento Ambiental n° 297573/2016 de 17 de junho de 2016, possuindo as licenças LP n° 309417/2018 e LI 68284/2018 e LO n° 317721/2018, obtidas após análises consolidadas nos Pareceres Técnicos n° 113926/CEE/SUIMIS/2018 e 118461/CINF/SUIMIS/2018 respectivamente"*[51].

46 Cf. Anexo 04.

47 Cf. Anexo 03.

48 Cf. Anexo 05.

49 Cf. Anexo 21.

50 Cf. Anexo 07.

51 Cf. Anexo 22.

Ora, a obtenção dessas licenças já era sabida, foi deliberada na 11ª Reunião Ordinária do Consema do ano de 2017, realizada em 29/11/2017, na qual o Relator apontou para o possível ilícito do qual busca-se esclarecimento. No documento enviado como resposta não há qualquer informação sobre ações da Sema a fim de apurar os possíveis ilícitos ambientais apontados pelo Promotor de Justiça Dr. Joelson de Campos em seu voto. Este não foi o único retorno por parte do estado de Mato Grosso. Por meio de Despacho, assinado em 31/01/2020, a Controladoria Geral do Estado (CGE), por meio do Secretário Adjunto de Ouvidoria Geral e Transparência, informa que os "pedidos de informação são genéricos e impõem dificuldade na entrega das respostas"[52].

Este documento foi enviado em 04/02/2020, **435 dias depois do pedido inicial**, e não corresponde à realidade pois, como se pode verificar no ofício enviado pela OPAN[53], se perguntou sobre quais providências estavam sendo tomadas pela Sema no que diz respeito a constatação de possíveis ilícitos ambientais ocasionados pela instalação de um empreendimento específico, conforme indícios de irregularidade apontados em Reunião do Consema. Caberia, portanto, à Sema informar se houve ou não verificação quanto ao possível ilícito, e caso identificado, quais as providências adotadas pelo órgão, não se constatando, assim, a referida genericidade no pedido de informação.

Além do grande prazo decorrido entre o registro do recurso e a resposta enviada pela CGE, verifica-se que não foi informada a possibilidade de registro de novo recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), conforme estabelecido pelo art. 22, inciso II, do Decreto n°1.973/2013[54], então vigente, que determinava que a autoridade do Poder Executivo, ao negar o acesso à informação solicitada, deveria apresentar na resposta enviada a possibilidade e prazo para a apresentação de recurso, com a indicação da autoridade que iria apreciá-lo.

52 Cf. Anexo 23.

53 Cf. Anexo 17.

54 http://www.controladoria.mt.gov.br/documents/364510/4950674/DECRETO+1.973-2013+-+Regulamenta_LAI.pdf/0d590da6-fd9f-4ab8-a863-992c9401b4e4

SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO N. 7: Empreendimentos dentro da faixa de 10 km do entorno de todas as terras indígenas existentes no estado de Mato Grosso

A Resolução nº 26 do Consema, de 24 de julho de 2007[55], em seu Art. 2°, determina que se realize a

> *prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para os projetos públicos ou privados que incidam direta ou indiretamente em terras de ocupação indígena, ou ao longo do seu entorno perimétrico num raio de 10km de largura e passível de causar impacto ambiental.*

Mais adiante, no mesmo artigo, em seu parágrafo único, afirma que a Sema,

> *desde que em exame prévio constante em parecer técnico que a obra ou atividade tem baixo potencial de causar significativa degradação ambiental, poderá recomendar ao CONSEMA a dispensa de elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, para fins de licenciamento de atividades nos termos do inciso XVI do artigo 24 da Lei Complementar 232, de 21 de dezembro 2005.*

Supondo que para cumprimento desta resolução a Sema dispusesse de informações sistematizadas sobre a totalidade das dispensas de EIA/RIMA de empreendimentos ao longo do entorno perimétrico das Terras Indígenas em Mato Grosso num raio de 10km de largura, um ofício foi enviado em 06/02/2018 para a Secretaria do Consema, protocolizado sob o n. 003612-2/2 (n. 2), solicitando "informações sobre os empreendimentos dentro da faixa de 10 km no entorno das Terras Indígenas Tadarimana, Apiaká-Kayabi e Arara do Rio Branco que tiveram o EIA-RIMA dispensado"[56].

Devido à demora da resposta, uma manifestação foi realizada junto à Ouvidoria Geral em 03/05/2018 sob protocolo número 160841[57]. A resposta veio apenas em 24/08/2018, **199 dias depois do pedido inicial**, contendo ofício no qual a Superintendência de Infra-Estrutura, Mineração, Indústria e Serviços (Suimis) declara que "não conta com um banco de dados georreferenciado que permita acessar os dados dos empreendimentos licenciados ou em licenciamento", não obstante forneça informações sobre coordenadas geográficas, dados sobre a propriedade, sobre o proprietário, sobre a atividade, o tipo de licenciamento e o número do processo de licenciamento. Afirma que, ao todo, foram encontrados 1.240 empreendimentos na faixa de 10 km no entorno das terras indígenas, sendo 995 no entorno da TI Tadarimana, 146 da TI Apiaká-Kayabi e 99 da TI Arara do Rio Branco.

55 Cf. Anexo 24.

56 Cf. Anexo 02.

57 Cf. Anexo 03.

A fim de conseguir as mesmas informações acessadas para todas as 72 terras indígenas em Mato Grosso[58], em que habitam 49.302 indígenas[59], um novo ofício foi encaminhado para a Sema em 26/11/2018, protocolizado sob o n. 606680/2018[60] (n. 7). Como não houve resposta, um recurso de 1ª instância foi protocolizado em 21/12/2018, sob n. 659339/2018 na Ouvidoria Setorial da Sema[61]. Novamente sem resposta, um recurso de 2ª instância foi protocolizado em 08/01/2019, sob n. 9476/2019 na Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso[62]. A resposta final da Ouvidoria Geral e Transparência do estado foi apresentada no dia 04/02/2020 por meio de despacho que afirma que "os pedidos de informação são genéricos e impõem dificuldade na entrega das respostas"[63]. É exatamente o mesmo documento encaminhado como resposta para a demanda sobre informações a respeito da Linha de Transmissão descrita na subseção anterior.

Discordando da resposta por considerá-la equivocada, um recurso de 3ª instância foi protocolizado junto à Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE), em 17/01/2020, com cópia para o Ministério Público Estadual (MPE)[64]. A resposta chegou em 27/04/2021, **883 dias depois do pedido inicial**, em manifestação da Ouvidoria Geral do Estado afirmando, novamente, ser o pedido "genérico, amplo e indeterminado, utiliza conceitos vagos de difícil compreensão, impondo a necessidade de busca ampla que importa na utilização desproporcional de servidores para atender unicamente ao pedido do demandante"[65]. A resposta veio fora do prazo e é insatisfatória, pois a avaliação da Ouvidoria Geral do Estado desconsidera as especificações presentes no pedido inicial (tipo de empreendimento, nome e CNPJ do empreendedor, bacia hidrográfica onde se localiza o empreendimento, a produção estimada, o status do licenciamento e as coordenadas geográficas), bem como os recortes geográfico (10km no entorno das terras indígenas localizadas no estado de Mato Grosso) e temporal (2012 a 2018).

Vale mencionar que, considerando que a Resolução nº 26 do Consema, de 24 de julho de 2007, prevê a exigência de EIA/RIMA para projetos distantes até 10 km de Terras Indígenas, bem como as hipóteses de sua dispensa, é de se esperar que a Sema disponha de informações sobre tais empreendimentos. Nesse sentido, supondo que o órgão licenciador não possuísse parte das informações solicitadas, seria razoável que encaminhasse os dados disponíveis com as ressalvas que se fizessem necessárias.

Tanto neste caso quanto no descrito anteriormente, optou-se por não recorrer à Sema, diante do histórico de não atendimento da solicitação dentro do prazo estabelecido pela legislação. Além disso, da mesma forma que foi verificado no caso anterior, a CGE não informou a possibilidade de registro de recurso à CMRI.

58 Importante esclarecer que, segundo dados da Fundação Nacional do Índios (Funai) deste ano, existem 116 terras indígenas em Mato Grosso, mas apenas 72 possuem um perímetro definido. As outras 44 se encontram na situação classificada como "Em estudo" ou "Reivindicada" pelo órgão indigenista, fato que as deixa extremamente vulneráveis, pois sem um polígono que as situe no espaço, é difícil avaliar impactos de empreendimentos.

59 Dados fornecidos pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) via LAI. Extração em 04/06/2021.

60 Cf. Anexo 09.

61 Cf. Anexo 10.

62 Cf. Anexo 11.

63 Cf. Anexo 23.

64 Cf. Anexo 12.

65 Cf. Anexo 25.

OS IMPACTOS DA FALTA DE INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL E A GARANTIA DE DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

A Consulta Prévia, Livre e Informada é um dos direitos previstos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[66], a qual reconhece que povos indígenas e tribais devem ter seus modos de vida respeitados. Esse documento internacional protege variados direitos desses grupos, dentre eles o direito à participação. De acordo com a Convenção 169, sempre que houver medidas legislativas ou administrativas que possam afetar esses povos e/ou seus modos de vida, eles deverão ser previamente consultados, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. Veja-se o que dispõe o artigo 6º da Convenção[67] sobre o tema:

> *Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:* ***a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*** *b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*
>
> *As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.*

A consulta prevista no texto da Convenção 169 deverá ser **prévia**, porque estas pessoas possuem o direito opinar sobre os empreendimentos antes da sua realização ou de decisão autorizativa referente a ele; deverá ser **livre**, pois os povos não podem ser pressionados por governos, autoridades policiais, empresários ou quaisquer outras pessoas e/ou organizações para que concordem ou não com o projeto em questão; e deverá ser **informada**, porque o governo deve fornecer todas as informações necessárias para as pessoas que serão potencialmente afetadas pelo processo decisório

De acordo com a mencionada Convenção, cada povo poderá indicar qual a melhor forma para que ocorra a realização da consulta. Dessa forma, muitos povos criam e estabelecem as regras para a realização da consulta, consubstanciadas em seus protocolos de consulta prévia, a fim de que sua cultura, história e epistemologias sejam (re)conhecidas pelos governos e empresas.

66 O Brasil aderiu à Convenção 169 por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

67 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm.

Destaque-se que documentos internacionais como o Pacto de Direitos Civis e Políticos[68] e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)[69] asseguram a participação de todos os cidadãos nos processos de decisão dos assuntos públicos de seus países, a fim de que haja o exercício pleno de sua cidadania. Por esses motivos, entende-se a consulta prévia como um instrumento de fortalecimento da democracia participativa e da inclusão dos povos e comunidades tradicionais nas decisões públicas e do protagonismo da soberania popular, em observância tanto à Constituição Federal de 1988 (que prevê a consulta nos casos de aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, conforme art. 231 do texto constitucional) quanto aos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Portanto, para a garantia do exercício da cidadania dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, bem como para o respeito aos seus direitos territoriais (e todos os demais direitos decorrentes), é necessário que as informações sobre processos legislativos ou administrativos que impactem suas existências sejam fornecidas de forma transparente, ampla e desburocratizada, para que esses grupos possam opinar e decidir sobre as medidas, os projetos e as alterações propostas, de forma esclarecida e autônoma.

A fim de fazer valer os direitos dos povos indígenas à efetiva consulta prévia, livre e informada, a OPAN realiza o monitoramento de empreendimentos na bacia do rio Juruena, onde habitam mais de 7.396 indígenas[70], residentes em 23 Terras Indígenas. Como esse monitoramento, busca-se antecipar o máximo possível a tomada de decisão do órgão licenciador com o objetivo de propiciar tempo suficiente para a compreensão, a discussão e a reflexão coletivas das comunidades locais, para que tomem suas decisões de forma consciente e qualificada dos impactos negativos e positivos dos projetos.

O referido método é largamente dependente de informações públicas fornecidas pelos órgãos ambientais licenciadores, no caso do estado de Mato Grosso, a Sema. Como se pode perceber do exposto na seção anterior, a média de 334 dias para a entrega efetiva das informações solicitadas extrapola, e muito, o que determinava o Decreto n. 1973/2013, legislação vigente durante o período em que os pedidos aqui analisados foram encaminhados. Esse desempenho no fornecimento de informações inviabiliza um acompanhamento efetivo dos projetos com potencial impacto à vida e aos territórios indígenas, impedindo que uma avaliação independente dos projetos propostos chegue aos grupos locais a tempo de garantir uma consulta coerente com as formas próprias de tomada de decisão dos povos. A qualidade das informações fornecidas têm efeito semelhante no monitoramento, posto que sem os dados adequados não se pode compreender e mensurar os potenciais impactos às vidas e aos territórios dos povos indígenas. O envio de documentos incompletos, ilegíveis e sem relação com o solicitado não são consideradas respostas adequadas e aderentes à legislação de acesso à informação.

Por fim, convém chamar a atenção para um procedimento adotado pela Sema que impõe desafios à correta aplicação do Art. 6º da Convenção 169. Trata-se da Ordem de Serviço n. 07/2019[71], de 08 de julho de 2019, baseada no Art. 2º da Resolução Consema 26/07[72]. Embora

68 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm.

69 https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

70 Dados fornecidos via Lei de Acesso à Informação pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) com data de referência de 31/03/2021.

71 Cf. Anexo 26.

72 Cf. Anexo 24.

a dita Ordem de Serviço determine que empreendimentos que incidam direta ou indiretamente em terras indígenas ou em seu entorno perimétrico em uma faixa de 10 km de largura, passíveis de causar impacto ambiental, devam observar o Art. 6º, da Convenção n. 169 da OIT, contraria o parágrafo 1º do mesmo Artigo, ao definir que cabe ao empreendedor, não ao governo, realizar a consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas, ignorando o flagrante conflito de interesses existente nessa relação. Essa situação se reflete no fato do órgão licenciador ter concedido licenças à empreendedores que não conseguiram realizar, seja por incompetência ou por má-fé, as consultas aos povos potencialmente impactados, como evidenciam os casos da Pequena Central Hidrelétrica (PCH) Mantovilis[73] e da Central Geradora Hidrelétrica (CGH) Bela Manhã[74], para citar apenas alguns exemplos.

RECOMENDAÇÕES

Após a apresentação dos obstáculos e entraves para o acesso à informações sobre empreendimentos com potencial impacto nas vidas e territórios de povos indígenas no estado de Mato Grosso e, diante da relevância de tais dados para a defesa dos direitos dos povos indígenas, serão detalhadas a seguir recomendações para o aprimoramento da transparência e da política de acesso à informação no estado do Mato Grosso:

1. **Atendimento aos prazos e procedimentos definidos na legislação de acesso à informação**: Cumprimento dos prazos de atendimento dos pedidos de informação, incluindo eventuais recursos, publicização de um fluxo claro e transparente das instâncias recursais e seus responsáveis e disponibilização de orientações à população sobre os procedimentos para o registro, acompanhamento e recursos dos pedidos de acesso à informação;

2. **Monitoramento e capacitação de servidores**: criação de mecanismos e procedimentos para o monitoramento do cumprimento dos princípios, prazos e procedimentos de acesso à informação pelos órgãos estaduais, podendo incluir ações de sensibilização e capacitação dos servidores, elaboração de materiais de orientação e avaliação periódica dos prazos e da qualidade das respostas dadas pelos órgãos;

3. **Consulta Livre, Prévia e Informada**: Realização de processo de consulta aos povos indígenas e tradicionais sobre os projetos de empreendimentos hidrelétricos, incluindo-se os relativos às Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs), em consonância com a Convenção 169 da OIT, antes da continuidade da tramitação de projetos de geração de energia. O direito à consulta deve ser também garantido tanto nas fases do licenciamento, quanto durante a elaboração do termo de referência dos estudos ambientais, do Estudo do Componente Indígena (ECI), do Plano Básico Ambiental (PBA) dentre outros;

73 Cf. https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=39714&noticia=empresa-tera-que-realizar-consulta-previa-a-comunidade-indigena-para-construcao-de-hidreletrica.

74 Cf. https://amazonianativa.org.br/2020/11/03/organizacoes-reivindicam-consulta-aos-indigenas-para-licenciamento-da-cgh-bela-manha-em-mt/.

4. **Aprimoramento da transparência ativa**: Disponibilização de todos os documentos técnicos usados para justificar o planejamento, a instalação e a operação de projetos de infraestrutura pela Sema em seu portal eletrônico, contendo informações sobre a tipologia, rio, bacia hidrográfica, localização, distância de terras indígenas, nome do interessado, número do processo e CNPJ do empreendedor, priorizando a divulgação de dados em formatos abertos;

5. **Elaboração de norma conjunta CGE/Sema** que defina periodicidade, formato, responsáveis e categorias de informação que devem ser divulgadas de forma ativa no site da Sema, incluindo aquelas relacionadas a empreendimentos com potencial de causar impactos socioambientais em Terras Indígenas;

6. **Aprimoramento do sistema Fale Cidadão**: Aperfeiçoamento na plataforma "Fale Cidadão" de modo que, com login pessoal e senha únicos, qualquer pessoa ou organização possa registrar um pedido de acesso à informações e acompanhar a tramitação de todas suas solicitações registradas anteriormente, com o histórico detalhado das solicitações (data inicial, datas e qualificações das respostas parciais, etc), prazo de atendimento, possibilidade de registro de recursos e seus responsáveis. Além disso, é importante que os dados cadastrais sejam preservados e protegidos, não sendo compartilhados entre os órgãos e entidades estaduais;

7. **Comissão Mista de Reavaliação de Informações**: Estabelecimento e cumprimento de prazo para resposta por parte da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), inexistente no Decreto 806/2021. Além disso, é importante dar transparência para as atas de reuniões da Comissão, bem como suas deliberações;

8. **Política estadual de Dados Abertos**: Elaboração de uma política estadual que defina as regras e diretrizes para a publicação de dados em formato aberto pelos órgãos estaduais, estabelecendo procedimentos, responsáveis, prazos e instrumentos que fomentem a abertura de dados e fortaleçam a transparência estadual;

9. **Relatórios estatísticos sobre os pedidos de acesso à informação**: Aprimoramento dos relatórios estatísticos sobre o registro e atendimento dos pedidos de acesso à informação, incluindo informações sobre as instâncias recursais, o tempo médio de resposta aos pedidos e o canal de registro dos pedidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente nota mostra, por meio de casos concretos, a dificuldade de se obter dados importantes para o monitoramento de empreendimentos com potencial impacto a territórios indígenas no estado de Mato Grosso.

O processo para a obtenção de informações por parte da Sema e dos órgãos de controle, por vezes longo e complicado, reflete a dificuldade das organizações da sociedade civil no acompanhamento da implementação de obras de infraestrutura e demais empreendimentos, desde sua concepção até a operação. Nesse sentido, esta nota traz à tona a necessidade de aprimoramento das políticas e práticas de transparência e de acesso à informação por parte do órgão ambiental e dos órgãos de controle interno, buscando prover a sociedade de informações (de forma ativa e passiva) essenciais às suas atuações na defesa de direitos de povos indígenas.

O compartilhamento das experiências e propostas aqui trazidas buscam estimular o debate entre os diferentes setores da sociedade, organizações da sociedade civil, povos indígenas, órgãos ambientais e órgãos de controle. Espera-se que os encaminhamentos obtidos por meio do diálogo em torno das questões abordadas neste documento, tais como transparência de informações e dados ambientais, impactos ambientais em territórios indígenas, obras de infraestrutura, atuação de órgãos de controle, entre outros, possam contribuir para o aprimoramento das políticas de transparência e para a garantia do direito constitucional ao acesso à informação, assim como para a melhoria da governança ambiental do estado do Mato Grosso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angélico, F. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%c3%a7%c3%a3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

Artigo 19. Os 05 anos da Lei de Acesso à Informação: Uma análise de casos de transparência. São Paulo: 2017. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%AAncia.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2021.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasil: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de novembro de 2021.

Brasil. Lei Federal n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasil: 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 10 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo. Transparência sob ataque, 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/11/transparencia-sob-ataque.shtml. Acesso em 11 de novembro de 2021.

Global Right to Information Rating. Country data, 2021. Resultados da avaliação por país. Disponível em: https://www.rti-rating.org/country-data/. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

ICV - Instituto Centro de Vida. Transparência das informações ambientais na Amazônia Legal: o acesso à informação e a disponibilização de dados públicos, 2021. Disponível em: https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2021/04/transp-n13-f.pdf. Acesso em 10 de novembro de 2021.

Martini, M. Right to information laws: Impact and implementation. U4 Expert Answer. 2014. Disponível em: https://www.u4.no/publications/right-to-information-laws-impact-and-implementation.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

Ministério Público Federal. Ranking Da Transparência Ambiental. 2019. Disponível em: https://transparenciaambiental.mpf.mp.br/www/index.html. Acesso em: 17 de novembro de 2021.

Open Government Partnership. Open Government Declarations, 2021. Declaração de Governo Aberto. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

Open Knowledge Foundation. Defining Open Data, 2013. Disponível em: https://blog.okfn.org/2013/10/03/defining-open-data/. Acesso em 10 de novembro de 2021.

Perlingeiro, R.; Díaz, I.; Liani, M. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. Revista de Investigações Constitucionais, v. 3, p. 143-197, 2016. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46451/28765. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

Transparência Internacional - Brasil. Combate à corrupção no Brasil: um monitoramento da transparência pública, da governabilidade democrática, do financiamento de campanhas eleitorais e da cooperação jurídica internacional, 2021. Policy Paper. Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/combate-a-corrupcao-no-brasil-um-monitoramento. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

Transparência Internacional - Brasil. Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil, 2020. Policy Paper. Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1. Acesso em: 11 de novembro de 2021.

Transparency International. Transparency, 2021. Glossário de termos anticorrupção. Disponível em: https://www.transparency.org/en/corruptionary/transparency. Acesso em: 10 de novembro de 2021.