

O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA

Daniela Braga PAIANO¹
Deíse Camargo MAITO²

Resumo: Trata-se de trabalho apresentado no VIII Congresso de Direito Ambiental, realizado pelo Instituto o Direito Por um Planeta Verde, no qual se buscou analisar a importância da informação ambiental para a democracia, bem como seu acesso se dá, com a análise da Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação. A partir da discussão do Estado de Direito Ambiental, no qual a Democracia Ambiental é imprescindível, se verificará qual papel o acesso à informação ambiental exerce neste contexto. Analisar-se-á também como a informação ambiental foi tratada internacionalmente. Além disso, verificar-se-á o papel da informação na atualidade, bem como seu acesso, e, por fim, como a Lei de Acesso à Informação contribui para a democracia, haja vista que essa lei regulamentou o que já era previsto constitucionalmente, mais precisamente nos artigos 5º, XXXIII e art. 37, § 3º, II.

Palavras-chave: Estado de Direito Ambiental; Informação Ambiental; Lei de Acesso à Informação.

1. INTRODUÇÃO

Tem se discutido muito na atualidade sobre o Estado de Direito Ambiental e as formas de alcançá-lo. No presente trabalho, analisa-se como essa busca pode se dar, por meio da persecução da Cidadania Ambiental, à qual o acesso à informação ou acesso à informação ambiental se mostra imprescindível.

Como marco normativo para a configuração desse direito, em 18 de novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527³, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Apesar de o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da Constituição Federal⁴ já preverem o acesso à informação, esses dispositivos restavam incompletos. Há também leis que regulamentam o acesso à informação ambiental, de forma específica. Porém, com o advento da LAI,

¹ Professora Mestre do Departamento de Direito Privado da Universidade Estadual de Londrina, e-mail: danielapaiano@hotmail.com; Orientadora do trabalho.

² Acadêmica do Quarto Ano do Curso de Direito da Universidade Estadual de Londrina, e-mail: dcmaito@gmail.com; Bolsista de Iniciação Científica pela Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná.

³BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 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. [Lei na internet.] [Acesso em 05/05/2013.] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>

⁴BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. [Constituição na internet.] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

os cidadãos puderam contar com mecanismos mais eficientes para esse acesso, como será analisado ao longo desse estudo.

Vale salientar que a importância da LAI não se exaure na regulamentação de preceitos constitucionais. Ela é um importante passo para a consolidação de uma democracia participativa no país, pelo fato de tornar possível o controle social das ações governamentais, com vistas a melhorar a gestão pública e, além disso, se torna uma ferramenta importantíssima para a cidadania ambiental, portanto, para a defesa do meio ambiente em prol de toda a sociedade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Pressupostos Para a Consolidação do Estado de Direito Ambiental

Dentre os doutrinadores de Direito Ambiental, há a ideia de Estado de Direito Ambiental, ao qual a cidadania e a ética ambientais são mecanismos para alcançá-los. Resumidamente, o Estado de Direito Ambiental resulta da incorporação de novos elementos como o Estado Social, a globalização, os blocos econômicos, a política ambiental global, dentre outros, ao Estado de Direito Liberal, modificando assim, sua estrutura e racionalidade⁵.

No entanto, o presente trabalho concentrar-se-á na ética e na cidadania ambiental, por serem fundamentos do Estado de Direito Ambiental, estado esse um tanto quanto distante da atual realidade, que ainda carece de muitas conquistas democráticas.

Por ética ambiental, entende-se o estudo do juízo de valor da conduta humana em relação ao meio ambiente. É também a compreensão que o homem tem da necessidade de preservar os recursos naturais. Essa compreensão está relacionada à modificação das condições naturais do meio ambiente, ocasionada pela própria atividade humana, que pode colocar em risco todas as formas de vida do planeta. Esse risco de extinção é uma das maiores preocupações do estudo da ética ambiental⁶.

A ideia de ética ambiental comporta tanto o ativismo ambiental quanto a ciência ecológica ambiental, sendo que essa detém embasamento teórico e

⁵ LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini. Apresentação. In: (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini.(Org.)Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. IX.

⁶SIRVINSKAS. Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 12.

capacidade de solução de problemas, enquanto aquela coloca em evidência a questão ambiental na sociedade.

A ética ambiental encontra respaldo constitucional no art. 225, caput, da Carta Magna⁷, onde se prevê o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁸ Essa preservação ambiental intergeracional é fundamental à construção da ética ambiental.

Intimamente ligada à ideia de ética ambiental está a cidadania ambiental. A cidadania ambiental, viabilizada pela educação e pelo acesso à informação, é um instrumento importante na consecução dos fins a que se propõe o Estado de Direito Ambiental. O sistema de participação e responsabilidades compartilhadas exige do Estado e cidadãos uma nova postura, fundamentada na efetiva disponibilidade em colaborar para a manutenção da qualidade ambiental, a ser preservada para a atual e futuras gerações.

2.2 Cidadania Ambiental

A cidadania ambiental é uma visão mais abrangente da cidadania clássica. Essa última se assenta na ideia de que um cidadão de determinado Estado porta direitos e deveres em relação a ele. Essa cidadania, de uma forma geral, pode ser ativa ou passiva, sendo que ocorre a última quando determinada pessoa é apenas considerada cidadã e não exerce os direitos inerentes a ela, mantendo-se alheia ao que acontece a seu redor. Já o exercício efetivo da cidadania, ou seja, a cidadania ativa, ocorre quando uma pessoa realmente exerce seus direitos e deveres perante o Estado e a sociedade, de forma a abrir novos espaços de participação política. Essa participação do cidadão no poder é uma das principais características da democracia.⁹

Na concepção de Hannah Arendt¹⁰ cidadania é o direito a ter direitos, visto que a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos é fruto da

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. [Constituição na internet.] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

⁸ SIRVINSKAS. Luís Paulo. *op. cit.* p. 13.

⁹ AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 303 – 329.

¹⁰ ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 2000, *passim*.

convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. A busca do acesso a esses espaços é um dos fins da cidadania e também da cidadania ambiental.

Atualmente fala-se em um comunitarismo ambiental ou em uma comunidade com responsabilidade ambiental assentada na participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente, de forma a haver uma cooperação de toda a sociedade em defesa desse ambiente. Dessa forma, a proteção ambiental não pode ser uma tarefa entregue somente aos agentes públicos, mas exige novas formas de comunicação e de participação cidadã. Deve haver a inclusão legítima dos cidadãos na defesa e promoção da qualidade do ambiente.¹¹

A cidadania ambiental surge a partir da perspectiva de uma nova racionalidade ambiental, que exige a participação efetiva dos sujeitos políticos potencialmente afetados pelas decisões, não só na fiscalização do procedimento, mas na decisão em si.

Um importante aspecto dessa nova cidadania é seu sentido republicano¹², pois ela deve ser atribuída a todos, em uma perspectiva inclusiva e de participação integral dos interessados na proteção do ambiente ou afetados pelas condutas e comportamentos que atingem e oneram a qualidade do bem ambiental. Para a configuração dessa cidadania há a exigência de uma política global que pressupõe a cooperação entre Estados e cidadãos. O conceito republicano da cidadania ambiental é preconizado no próprio art. 225, caput, da Constituição¹³, pois afirma que, perante o meio ambiente, todas as pessoas são titulares de direitos e têm interesse nele, além de compartilharem a responsabilidade por ele.

O ideário de uma cidadania ambiental se coloca na questão ambiental com seu aspecto sócio-político-jurídico.¹⁴ Esse aspecto tríplice da cidadania ocorre porque ela implica no comprometimento de toda a sociedade com vistas a reivindicar a proteção do ambiente, seja no âmbito político, seja por via judicial. Segundo Carlos Augusto Eufrásio, “o meio ambiente no Brasil parece mais pela inaplicação da lei

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 3-16.

¹² AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *op. cit.*, p. 303 – 329.

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. [Constituição na internet.] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

¹⁴ MELLO, João Alfredo Telles. Cidadania Ambiental. In: MARTINS, Helena; MELLO, João Alfredo Telles. (Org.). *Direito Ambiental, Luta Social e Ecosocialismo*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2010, p. 38.

específica do que pela suposta inexistência das mesmas”.¹⁵ Dessa forma, é por meio da cidadania ambiental que se reivindicará os direitos relativos à preservação ambiental.

O exercício da cidadania ambiental, por sua vez, pressupõe a transformação do modo de vida humana, que deve estar em consonância com a preservação do meio ambiente. Para isso, o aparato normativo brasileiro tem evoluído a fim de formar e informar o cidadão para o exercício dos valores de ética ambiental, cuja formação requer a educação e o acesso às informações ambientais.

A educação ambiental, prevista no art. 225, §1º, IV da Constituição e na lei que define a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), é imprescindível para a conscientização do direito ao meio ambiente, ambiente esse que todos têm o dever de preservar. Com a conscientização ambiental poderá ocorrer a defesa do meio ambiente de uma forma mais eficaz, sendo que ela pode começar dentro dos relacionamentos entre as pessoas evoluindo a uma defesa por via judicial.

A evolução da legislação no Brasil voltada à educação ambiental se iniciou em 1973, logo após a conferência de Estocolmo, quando foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, cuja uma de suas atribuições era promover o esclarecimento e educação dos brasileiros para o uso adequado dos recursos naturais. Em 1999 foi promulgada a Lei 9.795 que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental. Essa política de educação ambiental abrange o ensino formal e o não formal, sendo que esse é toda ação voltada à sensibilização do povo em matéria ambiental e sua organização e participação a fim de defender o meio ambiente.¹⁶

Da mesma forma que a educação ambiental, a informação a questões relativas ao meio ambiente é também um pressuposto para que a participação popular na defesa do meio ambiente seja efetivada. Ambas estão interligadas, pois a educação se dá através da troca informações.¹⁷ A informação, não só a relativa ao meio ambiente, é elemento crucial para o exercício da cidadania ambiental.

2.3 O Papel da Informação como meio de participação e controle social

¹⁵ EUFRÁSIO, Carlos Augusto Fernandes. *A Proteção Ambiental na Nova Ordem Jurídica Brasileira*. 1990. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, *passim*.

¹⁶ AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *op. cit.*, p. 303 – 329.

¹⁷ AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *op. cit.*, p. 330.

Tendo-se como pressuposto do convívio social, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é guiador da administração pública. A fim de que ela alcance seu desígnio maior, é imprescindível que haja mecanismos para mantê-la em sua finalidade. Esses mecanismos são os controles, os quais podem ser classificados sob vários critérios. Fugiria ao escopo desse trabalho dissecar as formas de controle da administração pública, portanto, considerar-se há apenas a importância desse instituto para a administração pública e a sociedade como um todo.

Segundo Guillermo O'Donnell¹⁸, em um Estado de Direito os mecanismos de controles devem situar-se em duas esferas interdependentes de ação: os mecanismos de controle vertical – isto é, da sociedade em relação ao Estado –, e os de controle horizontal – de um setor a outro dentro do próprio Estado. Exemplos do controle vertical são as eleições e de controle horizontal, instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder legal e de fato para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado¹⁹.

Dessa forma, têm-se o controle horizontal em todos os casos em que entes da Administração Pública controlam uns aos outros e a vertical no controle popular, esse último merecendo especial destaque. Qualquer pessoa pode suscitar o controle da administração, para que seja sancionado o agente que haja incidido em abuso de autoridade, tal qual preceitua a lei 4.898/65²⁰. Para que haja esse controle, o administrado poderá fazer uma petição dirigida à autoridade superior que tiver competência legal para aplicar, à autoridade civil ou militar culpada. Há também a lei de improbidade administrativa, na qual qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa competente para a instauração de investigação destinada a apurar ilícitos. Todas essas representações não excluem a representação feita junto ao Ministério Público.

Apesar de o controle ser de atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que deve e pode provocar o controle, com vistas a defender seu

¹⁸ O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina*. Novos Estudos. São Paulo. v.51.p. 50. Julho de 1998.

¹⁹ SANCHEZ, Oscar Adolfo. *O poder burocrático e o controle da informação*. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 89-119.

²⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. [Lei na Internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm>

interesse pessoal e também o coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. Esse controle é considerado por alguns autores como o mais eficaz²¹.

No Estado Democrático de Direito, a ideia de participação do cidadão se dá no controle e gestão da administração, no processo político, econômico, social e cultural. Essa participação não é decorrente somente do Estado Democrático de Direito, o qual introduz a ideia de democracia participativa, mas de vários preceitos constitucionais, como o art. 37, § 3º, e art. 5º, XXX, da Constituição Federal, o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º), a gestão democrática da seguridade social (art. 194, VII), da saúde (art. 198, III), do ensino público (art. 206, VI), dentre outros dispositivos contidos em leis ordinárias²².

Dessa forma, há vários meios de que o cidadão pode se utilizar para participação na administração pública. No entanto, essa participação encontra muito empecilhos na prática. Um deles é o chamado Estado Burocrático, teorizado por Marx Weber. Basicamente, no Estado Burocrático se aumenta a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções²³. Esse segredo é fundamental para a manutenção do poder, tornando-se assim uma barreira ao controle social²⁴.

A burocracia definida por Weber é uma estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de dominação racional-legal, constituindo-se assim em tipo de poder derivado principalmente da concentração da informação e da capacidade organizacional, dado o saber especial que possui. Para Weber a solução desse problema estaria em disposições que assegurassem o controle da burocracia através de elites não-burocráticas, ou seja, dos que pudessem lhe contrapor²⁵.

A informação, conforme descrito acima, é fundamental para a legitimação do poder. A LAI²⁶, ao promover o acesso à informação, conceitua essa última em seu art. 4º, I, como: “dados, processados ou não, que podem ser

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 671.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *op. cit.*, p. 671 e 672.

²³ WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979, *passim*.

²⁴ SANCHEZ, Oscar Adolfo. *op. cit.*, p. 89-119.

²⁵ WEBER, Max. *op. cit.*, *passim*.

²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 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. [Lei na internet.] [Acesso em 05/05/2013.] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>

utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

A lei adotou uma concepção ampla de informação, com vistas a abranger os maiores tipos de informações possíveis, de forma que o acesso à informação é regra e sua restrição é exceção.

Dessa forma, percebe-se o papel fundamental que a informação tem para o poder Estatal. Para governantes e subalternos déspotas, negá-las é manter a alienação e conseqüente subordinação do povo, real detentor do poder. Assim, para que o povo possa exercer sua soberania é essencial obter as informações de que necessita para então poder perscrutar seus direitos, seja na esfera política, seja na esfera jurídica. Dessa forma, antes de se falar sobre o livre acesso à Justiça, deve-se analisar o prévio acesso à informação.

2.4 Informação Ambiental

O acesso à informação ambiental é de suma importância para a consolidação de uma pretensão ambiental. Para isso, faz-se necessário ter à disposição conhecimentos prévios de lugares, circunstâncias, provas e perícias, que, geralmente, se encontram em poder do Estado²⁷.

Um conceito sobre a informação ambiental pode ser retirado do Convênio de Aarhus, assinado em 1997 e ratificado em 2004 pelos países europeus, que visa promover um ambiente adequado para a saúde e bem estar das pessoas:

(...) ‘informações ao meio ambiente’ se entende toda informação disponível em forma escrita, visual, oral, ou em forma de base de dados sobre o estado das águas, do ar, da fauna, da terra e os espaços naturais, e sobre as atividades (incluídas as que causarem incômodos como barulho) ou medidas que os afetem ou podem afetá-los; e sobre as atividades e medidas para protegê-los, incluídas as medidas administrativas e os programas de gestão do meio ambiente.²⁸

Dessa forma, o acesso à informação ambiental é a chave para o exercício ativo dos direitos ambientais. Todas as pessoas devem ter o direito de saber as características de modalidades de obra, atividade ou desenvolvimento que

²⁷ MARTINEZ, Maria Cristina Garros. Acceso a La justicia – información – legitimación - función del juez. In: Congresso de Direito Ambiental, n 12.2007, São Paulo. *Meio ambiente e acesso à justiça*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 229-230.

²⁸ UNIÃO EUROPÉIA. *Convênio de Aarhus*. 1998. [Convênio na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em < http://www.mediterranea.org/cae/aarhus_convenio.htm >

se pretende fazer e que possa afetar, prejudicar ou alterar o meio ambiente, alterações essas que afetam a todos, seja de forma regional ou global. Assim, a informação ambiental não pode ser negada quando claramente existirem interesses legítimos coletivos. A luta pela incolumidade ambiental começa com o saber, conhecer, ver ou dispor dos dados, elementos técnicos ou a verdade dos feitos, que são obtidos através da informação ambiental. O Estado deve se mostrar como principal garantidor de que essa informação seja realmente pública²⁹.

A informação ambiental se faz imprescindível, uma vez que não há como se prevenir de uma atividade de risco caso não se saiba no que ela consiste e, também, não há como pedir a reparação de um dano que uma atividade causar sem que se saiba o responsável por ela. Pode-se concluir que a realização adequada do direito à informação ambiental não é autônoma, pois depende da conjugação de outros direitos, o de participação e, principalmente o da transparência, atributos indispensáveis à realização do direito ambiental.

Na II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como ECO-92 ou Rio-92, foi estabelecido um princípio crucial ao acesso à informação ambiental, evidenciando assim sua importância. Esse princípio foi confirmado, vinte anos depois, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, na qual os países signatários se comprometeram a elaborar e implementar um plano de ação até 2014, apoiados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) como secretaria técnica. Trata-se do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que afirma que a:

(...) melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será

²⁹ PICOLOTTI, Romina. Acceso a la justicia – información – legitimación – función del juez. In: Congresso de Direito Ambiental, n 12.2007, São Paulo. *Meio ambiente e acesso à justiça*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 358-360.

proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.³⁰

Esse princípio constitui em uma diretriz procedimental e legislativa, na qual os Estados participantes se comprometem a permitir e promover o acesso à informação ambiental. Além do crucial acesso à informação, o Estado signatário se compromete a criar um espaço na qual a população possa participar das decisões de forma ativa, com vistas a promover a cidadania ambiental.

Assim, o presente trabalho analisa quais foram as medidas tomadas pelo poder público brasileiro com vistas ao acesso à informação ambiental, de forma a promover a cidadania ambiental. Destaca-se a LAI, visto que é uma lei que regula o acesso a qualquer informação, de forma a permitir ao cidadão a participação na administração pública.

2.5 Legislação Brasileira Voltada ao Acesso à Informação e à Informação Ambiental

O Brasil, como será visto a seguir, desde 1980 tem evoluído em relação a leis que preveem e regulamentam o acesso à informação. Na Constituição Federal esse acesso também foi previsto, sendo elevado até o status de direito fundamental, dada sua importância. Dessa forma, nesse capítulo analisar-se-á como o acesso à informação está consubstanciado na Constituição Federal, em leis ambientais e, especialmente, na Lei de Acesso à Informação.

2.5.1 Constituição Federal³¹

Antes da promulgação da LAI, vários dispositivos constitucionais já previam formas de obtenção de informações junto aos órgãos públicos. No preâmbulo da LAI, esclarecido está que ela regula os dispositivos constitucionais que preveem o acesso à informação.

O art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, prevê o direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal, coletivo ou geral do administrado, prevendo sua prestação dentro do prazo da lei, sob pena de responsabilidade,

³⁰ ONU. *Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992. [Declaração na internet] [Acesso em 03/05/2013] Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>

³¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. [Constituição na internet.] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

protegendo também as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

O dispositivo, ao dizer que a prestação da informação pelo órgão público será feita no prazo da lei e que algumas informações, por serem fundamentais à segurança do Estado não poderiam ser fornecidas, deixou uma margem para que o legislador decidisse quais seriam o prazo e as informações. Dessa forma, segundo a classificação de José Afonso da Silva, o dispositivo constitucional é uma norma de eficácia contida, ou seja, proporciona ao legislador a prerrogativa de limitar seu conteúdo por intermédio de lei. Antes da promulgação da LAI, esse dispositivo era regulado pela Lei 11.111/05, que, apesar de elencar outros dispositivos pertencentes a outras leis ao definir quais seriam os documentos imprescindíveis à segurança do Estado, não estabeleceu prazo para a prestação da informação, sendo ela estabelecida com a LAI, como será visto posteriormente de forma minuciosa.

Já o inciso XXXIV do art. 5º garante o direito de petição e certidão a qualquer órgão público, independentemente do pagamento de taxas. Apesar de ser uma norma de eficácia plena, segundo a conhecida classificação de José Afonso da Silva, pois tem sua aplicabilidade iniciada no exato momento em que entra em vigor a constituição, não havia previsão de como o administrador deveria agir diante do caso concreto, deixando isso a ser preenchido por sua discricionariedade. A LAI veio regulamentar isso, de forma que foi criado todo um procedimento para esses direitos.

Por sua vez, o art. 37, § 3º, previa a legislação no sentido de regular as formas de participação do usuário na administração pública, disciplinando as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, o acesso aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Segundo a já comentada classificação de José Afonso da Silva, trata-se claramente de uma norma de eficácia limitada, porque o dispositivo previu a regulamentação infraconstitucional para a incidência direta da norma nos casos concretos. Isso, até a promulgação da LAI, não encontrava respaldo normativo.

Por fim, o art. 216, § 2º da Constituição Federal, ao dispor sobre o patrimônio cultural brasileiro, prevê que a administração pública, na forma da lei, deveria gerir os documentos e garantir sua consulta, sendo, portanto, uma norma de

eficácia contida. A LAI, ao regulamentar o acesso a qualquer informação, regulamentou esse dispositivo também.

2.5.2 Legislação Regulamentadora do Acesso à Informação Ambiental

Na legislação pátria, várias leis preveem em que forma se dará o acesso a informações ambientais. A lei 6.938/81³², que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê em seu art. 4º, V, que essa política visará à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente e à divulgação de dados e informações ambientais. Além disso, no art. 9º da mesma lei, está previsto como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.

Outra importante previsão para o acesso à informação ambiental está prevista na Lei de Ação Civil Pública³³, que prevê ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, dentre outros. Seu art. 8º admite, para a instrução da petição inicial, o requerimento do interessado às autoridades competentes de certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. Nesse dispositivo se percebe a importância da informação ambiental para a defesa judicial do meio ambiente.

Já o decreto 99.274/90³⁴, prevê que a atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente deve observar o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

³² BRASIL. Congresso Nacional. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [Lei na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>

³³ BRASIL. Congresso Nacional. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. [Lei na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>

³⁴ BRASIL. Presidência da República. Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. [Lei na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>

A Lei 9.985/00³⁵ em seu art. 22 preconiza que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade e, nesse processo de consulta, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e compreensíveis à população local e a outras partes interessadas.

A Lei 10.650/03³⁶, toda volta ao acesso público de informações existente nos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, prevê, em seu art.2º, que esses órgãos ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas à qualidade do meio ambiente, políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental, resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas, acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais, emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos, substâncias tóxicas e perigosas, diversidade biológica e organismos geneticamente modificados. Deve-se notar que nesse dispositivo há a previsão de quais informações são caracterizadas como ambientais, sendo isso feito de uma forma enumerativa.

Os parágrafos do mesmo artigo preveem o processo no qual a informação será prestada. Observa-se que não há a necessidade de se comprovar interesse específico para se ter acesso às informações de que se trata a lei, mas é necessário um requerimento escrito, no qual o cidadão assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, devendo citar as fontes, caso pretenda divulgar os dados. O sigilo também é protegido, mas, para que isso ocorra, as informações devem ser classificadas como tal por quem as forneçam, de forma expressa e fundamentada. Caso se deseje consultar um processo administrativo, a

³⁵BRASIL. Congresso Nacional. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [Lei na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>

³⁶BRASIL. Congresso Nacional. Lei 10.650, de 16 de abril de 2003.Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. [Lei na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>

consulta deve ser feita no próprio órgão público responsável pela guarda dos autos. Além disso, é previsto um prazo de trinta dias, contado da data do pedido, para a prestação da informação requerida.

2.5.3 Lei 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI)³⁷

A Lei de Acesso à informação, ao disciplinar todo e qualquer acesso às informações em poder da Administração Pública regula também o acesso à informação ambiental, nos casos em que não houver lei específica para tanto, de acordo com o art. 2º, § 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 4.657/42)³⁸.

Todo o procedimento criado pela LAI é de suma importância para o presente estudo, bem como as exceções ao acesso à informação por ela previstos. A restrição ao acesso à informação se dá somente em casos excepcionais, como a sigilosa (art. 4º, III) e a pessoal (art. 4º, IV) .

A informação sigilosa, além de ter seu acesso restrito, é de responsabilidade do Estado sua guarda, que tem o dever de controlar o acesso e a divulgação das informações sigilosas, de forma a assegurar sua proteção. Importante salientar que esse dispositivo está em consonância com aquele previsto pela Lei 10.654/03.

Por outro lado, aquele que tiver acesso à informação sigilosa, além de já ter sido credenciado para tanto, tem o dever de manter o sigilo dela.

Porém, diferentemente da previsão da Lei 10.654/03, que prevê uma discricionariedade no tratamento da informação sigilosa, na LAI essas informações são definidas em um rol taxativo contido no art. 23, tendo todo um prazo e procedimento para que essas informações sejam consideradas como tal, de acordo com o art. 24. No entanto, mesmo em se tratando de informação sigilosa, ela deverá

³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 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. [Lei na internet.] [Acesso em 05/05/2013.] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>

³⁷ MARTINEZ, Maria Cristina Garros. Acceso a La justicia – información – legitimación – función de l'juez. In: Congresso de Direito Ambiental, n 12.2007, São Paulo. *Meio ambiente e acesso à justiça*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 229-230.

³⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Lei na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>

ser pública após o interregno do tempo disposto na lei- que varia de cinco a vinte e cinco anos, de acordo com o grau de sigilo da informação - ou depois de cessado o evento que condiciona seu sigilo.

As informações pessoais são disciplinadas pelo art. 31, segundo o qual deve-se respeitar a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. O mesmo artigo estabelece que o acesso a essas informações, independentemente da classificação de sigilo adotada pelo item anterior, terão o acesso restrito, com o prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, podendo ser divulgados ou acessados por outrem somente mediante autorização da pessoa a quem a informação se refere.

Além disso, prevê-se uma responsabilização da pessoa que fizer uso indevido dessas informações, excluindo-se também da restrição casos de extrema necessidade e relevante interesse público. A proteção à informação pessoal tem base no direito fundamental à inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem de qualquer pessoa, prevista no art. 5º, X da Constituição Federal, pois, nesses casos, o direito fundamental à intimidade se sobrepõe ao direito fundamental da obtenção de informações.

O direito ao acesso à informação já era garantido constitucionalmente, não precisava ser inserido nela ou estabelecido por qualquer outro dispositivo legal. Porém, o que faltava era sua regulamentação e estabelecimento de procedimentos. A LAI veio justamente para fazer essa tarefa. Para que o acesso possa ser pleno e eficaz, é necessário que tanto os órgãos públicos quanto os cidadãos conheçam os mecanismos e apliquem-nos. Para isso, a LAI estabeleceu um processo administrativo, tanto é que, seu art. 20 estabelece que se aplica subsidiariamente, no que couber, a Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ou seja, a Lei do Processo Administrativo.

O procedimento inicia-se com o pedido de acesso com a identificação do requerente e informação requerida, que pode ser feito por qualquer interessado aos órgãos públicos. Como dito anteriormente, no item 4.1., o acesso à informação de interesse público não pode sofrer qualquer restrição relativa à identificação que inviabilize seu fornecimento.

Após o pedido, o ente público deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível, e, não sendo possível realizar na forma imediata, o órgão deverá, em até vinte dias (prorrogável por mais dez mediante justificativa

expressa ao requerente), comunicar a data, local e modo para a obtenção da informação, indicar as razões da recusa ou comunicar que não possui a informação e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém ou remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. Além disso, quando impossibilitado o acesso, o requerente deve ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos, autoridade competente e condições para sua interposição. Caso a informação já esteja disposta ao público por outros meios, o requerente será informado do meio de acessá-la.

O art. 12 dispõe também sobre a isenção de custas no serviço de busca e fornecimento da informação, salvo nas hipóteses em que houver a necessidade de reprodução de documentos pelo órgão público, situação na qual será cobrado somente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados, salvo os casos de assistência judiciária gratuita.

No caso de negativa do pedido de acesso à informação, o requerente deverá obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso. Com a negativa, o requerente poderá interpor recurso contra ela, no prazo de dez dias a contar da sua ciência, recurso esse dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias.

Se a negativa for obtida por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo cinco dias se o acesso à informação não classificada como sigilosa foi negado, se a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicou a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem poderia ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação, se os procedimentos de classificação de informação sigilosa não foram observados, se foram descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos na Lei. Esse recurso somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de cinco dias. Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento à LAI. Negado o acesso à informação pela Controladoria-

Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

O art. 17 diz que quando houver indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16. Este recurso somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando. Se esse recurso for indeferido, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Há também a previsão de atuação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público como graus recursais do procedimento administrativo em estudo, nas decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público, em relação ao poder judiciário e ao Ministério Público, respectivamente.

3. CONCLUSÃO

Antes mesmo que o Estado de Direito Ambiental se consolide, será por meio da ética e da cidadania ambiental que se buscará um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com vistas a protegê-lo para as presentes e futuras gerações.

A cidadania ambiental, que engloba o acesso à informação e à educação ambiental, tem um papel fundamental na atualidade para a defesa do meio ambiente. Não há como se pensar na defesa ambiental sem ela, visto que são os cidadãos, titulares destes direitos, que possuem legitimidade para fazer tal defesa.

O acesso à informação, além de ser uma importante ferramenta de controle popular da administração pública, também se faz importante para que o cidadão possa participar ativamente das decisões que lhes afetem, com vistas até a uma futura propositura de ação judicial para a defesa de seus direitos.

A informação ambiental é crucial para a defesa do meio ambiente. É através da obtenção das informações relativas ao meio ambiente que se poderá

protegê-lo de forma efetiva. Por isso, há diretrizes internacionais que orientam os Estados a garantirem esses direitos.

A Lei de Acesso à Informação, a Constituição Federal e demais leis que regulam o acesso à informação ambiental, são cruciais para o alcance da informação ambiental e possibilidade de defesa dos direitos inerentes ao meio ambiente. Tanto a existência quanto o conhecimento de tais leis se fazem necessários para que se possa garantir sua aplicabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARENDDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini (Org.). *Estado de Direito Ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

EUFRÁSIO, Carlos Augusto Fernandes. *A Proteção Ambiental na Nova Ordem Jurídica Brasileira*. 1990. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini. Apresentação. In: *Estado de Direito Ambiental: tendências*. LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini.(Org.) Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MARTINEZ, Maria Cristina Garros. *Acceso a la justicia – información – legitimación – función del juez*. In: Congresso de Direito Ambiental, n 12.2007, São Paulo. Meio ambiente e acesso à justiça. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MELLO, João Alfredo Telles. *Cidadania Ambiental*. In: MARTINS, Helena MELLO, João Alfredo Telles. (Org.). *Direito Ambiental, Luta Social e Ecosocialismo*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)efetividade da Lei na América Latina. Novos Estudos*. São Paulo : CEBRAP, 1998.

PICOLOTTI, Romina. *Acceso a la justicia – información – legitimación – función del juez*. In: Congresso de Direito Ambiental, n. 12.2007, São Paulo. Meio ambiente e acesso à justiça. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. *O poder burocrático e o controle da informação*. Lua Nova, n. 58, 2003.

SIRVINSKAS. Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

UNIÃO EUROPÉIA. *Convênio de Aarhus*. Aarhus, 200. – Tradução livre. [Convênio na internet] [Acesso em 05/05/2013] Disponível em <
http://www.mediterranea.org/cae/aarhus_convenio.htm >

WEBER, Max. *Ensaaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.