

MARIANE CRISTINA MAYER

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Processo Civil no Curso de Pós-Graduação em Processo Civil, Instituto de Ciências Jurídicas em convênio com Universidade Federal do Paraná.

CURITIBA

2001

SUMÁRIO

RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	iv
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 DIREITO À INFORMAÇÃO.....	2
3 CIDADÃO E CIDADANIA: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO.....	3
3.1 CIDADANIA AMBIENTAL.....	4
4 A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL.....	5
5 PREVISÃO NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS.....	7
6 PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	9
7 O MODELO NORTE-AMERICANO.....	12
8 CONCLUSÃO.....	15
REFERÊNCIAS.....	18

RESUMO

Analisa a instrumentalização do acesso à informação ambiental na legislação brasileira. Parte da idéia de que o direito à informação ambiental deve ser garantido em um Estado Democrático de Direito e que o acesso à informação ambiental se constitui em pressuposto ao exercício efetivo da cidadania ambiental. Cita a previsão do direito à informação nos principais instrumentos internacionais e enumera os diplomas legais nacionais onde o direito vem explicitado. Exemplifica, por fim, como o direito à informação está regulamentado nos Estados Unidos da América, concluindo ser necessário o aprimoramento da nossa legislação, a fim de tornar efetivo o direito à informação ambiental. Sugere mudanças na legislação e ressalva a necessidade de se existir todo um aparato legal de suporte, além da legislação que instrumentalize o acesso à informação, que preveja, para as mais variadas situações e áreas específicas (flora, fauna, dejetos industriais, poluição), a obrigatoriedade dos órgãos públicos de manterem bancos de dados, com as informações apropriadas documentadas e arquivadas.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Informação Ambiental; Participação Pública; Cidadania Ambiental; Efetividade.

ABSTRACT

Analyses the legal instruments for the access of the environmental information in Brazilian laws. It begins with the idea that the right of environmental information must be guaranteed in a Democratic State and that the access of environmental information constitutes the presupposition to the effective exercise of environmental citizenship. It mentions the prevision of the right of information in the main international documents and enumerates the Brazilian laws where the right is recognized. It exemplifies, at the end, how is regulated the right of information in the United States of America to conclude be necessary the improvement of our legislation in order to become effective the right of environmental information. It suggests some changes in the brazilian legislation but observes that is necessary the existence of a sort of legal instruments of support beyond the law that guarantees the access of information, and that foresees to the most different situations and in the most specific areas (flora, fauna, hazardous wastes, pollution), the obligation of the government to keep data, with the appropriate documented information.

Key-words: Environmental Law; Environmental Information; Public Participation; Environmental Citizenship; Effectiveness.

1 Introdução

A problemática ambiental vem se expandindo exponencialmente nos dias atuais, tendo alcançado seu pico na presente década, impulsionada que foi pela Revolução Industrial e agravada que vem sendo pela explosão populacional, tendo se firmado quando o homem começou a perceber que os recursos naturais do planeta eram finitos. Nesse cenário, tem sido fundamental a participação comunitária na tomada de decisões relativas ao meio ambiente, até porque a própria Constituição Federal brasileira impôs ao Poder Público *e à coletividade* o ônus de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, CF/88).

Chama-se a atenção, então, para a necessidade do exercício da cidadania na área do Direito Ambiental. Isso porque se acredita que a sociedade civil organizada e o cidadão cômico de seus direitos e deveres serão os responsáveis pela perspectiva de sobrevivência do ameaçado Planeta Terra.

O direito à informação é pressuposto para essa participação popular e decorre do princípio da publicidade dos atos administrativos. Mas apesar de haver unanimidade em se afirmar haver a necessidade de previsão do direito à informação nos ordenamentos jurídicos, a efetividade desses instrumentos deixa muito a desejar.

Com essa constatação, pretendemos analisar, no presente trabalho, o aparato jurídico disponível e a sua eficácia para o exercício do direito à informação ambiental no Brasil. Em um primeiro momento, procurar-se-á conceituar o que seja direito à informação. Em seguida, esclarecer-se-á sobre a evolução do conceito de cidadão e cidadania, para chegar-se à necessidade e à importância do exercício da cidadania ambiental. Na seção seguinte, será analisado o direito à informação ambiental como pressuposto da participação pública. Procuraremos descrever, então, sucintamente, a previsão do aludido direito nos instrumentos internacionais ambientais e a previsão na legislação brasileira, de modo a situar o assunto na nossa realidade atual. Num último momento, de forma comparativa, analisar-se-á como os Estados Unidos regulam a mesma matéria para, em conclusão, expor as necessidades de melhoria do direito tal qual foi previsto no nosso ordenamento jurídico para poder ser efetivamente utilizado como mecanismo da participação popular nas decisões ambientais do governo.

2 Direito à informação

O direito à informação engloba três vertentes: o *direito de informar*, o *direito de se informar* e o *direito de ser informado*. J. J. Gomes CANOTILHO¹, citado por Celso Ribeiro BASTOS e Ives Gandra MARTINS (1989, p. 81), explica o primeiro como significando a liberdade de transmitir, comunicar ou difundir informações a outrem, sem impedimentos. Vem genericamente prevista nos artigos 220 e 221 da Constituição da República. O *direito de se informar* consiste na liberdade que o indivíduo tem de recolher informações, de ir atrás da fonte, podendo vir contemplado no antônimo *direito de não ser impedido de se informar*. Garante a todos o acesso às informações e, em matéria ambiental, vem traduzido no art. 5º, inciso XIV, XXXIII e XXXIV, da CF/88 e art. 8º da Lei 7.347, de 1985. Por fim, o *direito de ser informado* é o direito que o cidadão tem de ser mantido adequada e verdadeiramente informado, através dos meios de comunicação, pelos poderes públicos, sobre a qualidade ambiental do meio em que vive. O poder público tem o dever de informar a população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes, conforme se infere dos mandamentos dos arts. 4º, inciso V, e 9º, incisos X e XI, da Lei 6.938, de 1981, e art. 6º da Lei 7.347, de 1985.

Fundamenta-se o direito à informação no princípio da publicidade dos atos administrativos e na eliminação dos segredos públicos. Indica, sem dúvida, a existência de um sistema político descentralizado e democrático, essencial à efetiva participação comunitária, funcionando também como um controle social do poder. Nos dizeres de Ana Cláudia Bento GRAF²:

[O] direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita a interferir efetivamente nas decisões governamentais e, se analisado em conjunto com a liberdade de imprensa e banimento da censura, também funciona como instrumento de controle social do poder.

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995, p. 32.

² GRAF, Ana Cláudia Bento. **O Direito à Informação Ambiental**. In FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998. pp. 11-12.

A titularidade do direito à informação é, em princípio, indeterminada, enquadrando-se entre os interesses difusos ou coletivos. Celso Antonio Pacheco FIORILLO e Marcelo Abelha RODRIGUES consideram o direito de ser informado um direito fundamental difuso, com garantia de cláusula pétrea, que se encarta na definição do artigo 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078, de 11/09/1990)³.

3 Cidadão e cidadania: a evolução do conceito

O direito à informação e o seu exercício, como pressupostos da participação popular, não se justificam em uma sociedade onde o cidadão não seja participativo e não esteja preocupado com o futuro do planeta em que vive. E para que ocorra a efetiva participação da comunidade na tomada de decisões relacionadas ao meio ambiente, há a necessidade do cidadão ter consciência dos seus poderes e possibilidades de atuação.

O conceito de cidadão e de cidadania vem se ampliando ao longo dos tempos. O dicionário Aurélio conceitua de forma superficial a cidadania como a “*qualidade ou estado de cidadão*”, enquanto que *cidadão* é o “*indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este*”.

Adotando um conceito mais voltado para as ciências jurídicas, De Plácido e SILVA (1996, p. 427) define a cidadania nesses termos: “Segundo a teoria, que se firma entre nós, a cidadania, palavra que se deriva de cidade, não indica somente a qualidade daquele que habita a cidade, mas, mostrando a efetividade dessa residência, o direito político que lhe é conferido, para que possa participar da vida política do país, em que reside”⁴.

Cleverson Merlin CLÈVE⁵ atribui ao cidadão um conceito mais dinâmico:

O significante cidadão, aqui, é tomado a partir de uma perspectiva ampla, não circunscrita ao universo daquelas pessoas que, porque detentores de direitos políticos, podem votar ou podem ser votados. O conteúdo do termo cidadão, vamos tomá-lo em sua dimensão dialética, para identificar o sujeito, aquele ser responsável pela história que o envolve. Sujeito ativo da cena política, sujeito reivindicante ou provocador da mutação do direito. Homem envolto nas relações de força que comandam a historicidade e a natureza da política. Enfim, queremos tomar o Cidadão como ser, sujeito e homem a um tempo. O cidadão é o agente reivindicante possibilitador, na linguagem de Lefort, da floração contínua de direitos novos (grifos nossos).

³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 400.

⁴ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. v. I, p.427.

⁵ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e de teoria do direito)**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 16.

Pretende-se caracterizar, com esses conceitos trazidos à colação, a dinâmica da cidadania, de modo a se definir ser o cidadão elemento ativo na sociedade em que vive, por dela fazer parte. O cidadão passou de mero objeto das decisões do poder para a qualidade de sujeito. “E sujeito capaz de, ao exercitar seus direitos, renovar e reconstruir o Direito, transformando-o no espelho de sociedade em constante evolução, ao invés de camisa-de-força cristalizada e mantenedora do status quo a que alguns pretenderam reduzi-lo”⁶.

3.1 Cidadania ambiental

A ampliação do entendimento da cidadania e a nova compreensão do papel e da inserção do ser humano na Natureza andam de mãos dadas. Por isso, alguns autores têm chamado a atenção para a necessidade do exercício da cidadania na área do Direito Ambiental. Isso porque se acredita que a sociedade civil organizada e o cidadão cômico de seus direitos e deveres serão os responsáveis pela perspectiva de sobrevivência para o ameaçado Planeta Terra⁷. Mas a participação comunitária, na gestão ambiental, ainda se encontra em processo de evolução, como bem salienta Édis MILARÉ (2000, p. 245):

Com efeito, somente na década de 80, com a retomada das liberdades democráticas, é que começou a abrir-se espaço para as comunidades expressarem suas reivindicações nesse campo. Difundiu-se na sociedade e no governo a consciência de que as questões ambientais devem ser tratadas em conjunto com as populações afetadas. Reforçaram-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos, com amplos conhecimentos de sua realidade e com acesso à informação, têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente.

Conforme ainda o entendimento de MILARÉ (2000, p. 99): “É fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação da política ambiental, dado que o sucesso desta supõe que todas as categorias da população e todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam à proteção e melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos”.

⁶ MOTTA, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental, *In* VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 102.

⁷ Sobre o tema relacionado à cidadania ambiental, vide, especificamente, o artigo de MOTTA (1998, p. 100).

Nesse cenário, um dos pressupostos elencados por CLÈVE (1993, p. 25) para a “participação direta do cidadão no universo decisional do Estado” é o direito à informação: “sem informação correta, sem um aparato institucional transparente, qualquer tipo de participação pode se transformar em mera cooptação legitimadora”.

4 A participação pública e o direito à informação ambiental

O *caput* do art. 225 da Constituição Federal impõe ao *Poder Público e à coletividade* o ônus de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações⁸. Fala-se, portanto, em gestão participativa, onde o Poder Público e a coletividade se unem em busca de um objetivo comum, que é a defesa do meio ambiente. Para que tal intento se torne possível, faz-se necessário viabilizar a participação comunitária nas decisões governamentais ambientais. Afinal de contas, por serem os cidadãos os diretamente afetados pelas decisões que visam o desenvolvimento mas que causam degradação ao meio ambiente, são eles mais zelosos e efetivos defensores do meio ambiente.

Nuno S. LACASTA e Manuel Andrade NEVES⁹, autores portugueses, expõem com objetividade os pressupostos essenciais de um quadro de participação pública democrático:

Sendo certo que a participação é um objectivo essencial da democracia, vejamos esquematicamente quais os pressupostos essenciais de um quadro de participação pública democrático – aplicável quer no plano nacional quer, espera-se, no plano internacional: (i) em primeira linha, surge a necessidade de educação ambiental, como forma de conscientizar os cidadãos para os seus direitos e deveres ecológicos; (ii) em seguida, surge a possibilidade de acesso à informação pública, de uma forma adequada (i.e. com um mínimo de restrições) e pronta; (iii) em terceiro lugar, já referido, torna-se necessária a existência de um sistema político descentralizado, pois, de uma forma geral, quanto mais descentralizados forem, mais propensos são os países ao envolvimento dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos; (iv) em quarto lugar, é cada vez mais evidente a importância assumida por organizações intermédias, representantes da sociedade civil, na defesa dos interesses colectivos. Uma sociedade onde proliferem ONGs é, regra geral, uma sociedade aberta onde as decisões políticas tendem a partir da base para o topo, reflectindo dessa forma os interesses reais das comunidades; (v) por último, como garantia do acima elencado, é essencial a existência de um sistema judicial que confira aos cidadãos meios para fazerem valer, por via contenciosa, os seus direitos.

⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente 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”.

⁹ LACASTA, Nuno S. E NEVES, Manuel Andrade. *Ambiente e Desenvolvimento Sustentado: Princípios de Direito Internacional*. In SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. *Comércio e Meio Ambiente – Direito, Economia e Política*. São Paulo: [s.n.], 1996. 166.

O direito à informação é pressuposto para essa participação popular e decorre do princípio da publicidade dos atos administrativos. Além disso, é instrumento de controle social do poder. A informação é necessária para habilitar a coletividade a participar e a interferir efetivamente e eficazmente das decisões governamentais. É preciso estar informado para que se possa emitir uma opinião sobre o tema, para tomar posição ou pronunciar-se sobre determinada matéria e até para articular mais eficazmente desejos, idéias e preocupações de uma determinada comunidade.

Conforme leciona CANOTILHO¹⁰, citado por José Rubens Morato LEITE (2000, p. 38), o pressuposto da abertura ambiental do Estado é um imperativo de democracia:

O Estado democrático de ambiente é um Estado aberto, em que os cidadãos têm o direito de obter dos poderes públicos informações sobre o estado do ambiente. Também em questões de ambiente, o segredo revela-se como uma ameaça ao Estado democrático do ambiente'. Do contrário, verifica-se um poder público deformado e ilegítimo, pois ao reverso na atuação unilateral, estariam ausentes, por exemplo, o *due process* ambiental, o que favorece somente os interesses parciais e não os da coletividade, no que tange ao meio ambiente equilibrado.

Édis MILARÉ (2000, p. 240) segue essa mesma linha de entendimento, também citando o direito à informação como princípio de um regime democrático:

O direito à informação inscreve-se como um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos do seu interesse direto. A opinião pública desempenha importante papel no equacionamento da política ambiental. Os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte nas decisões que lhes dizem respeito diretamente. A informação conduz à atuação eficiente da comunidade, contribuindo, assim, para diminuir e fazer cessar as freqüentes situações de abusos, que decorrem da irresponsabilidade muitas vezes amparada por uma legislação fragmentada e falha.

A informação é, pois, princípio norteador do direito ambiental e é pressuposto lógico do princípio da participação. “A participação popular se completa com a informação e a educação ambiental. Destaque-se que a participação sem informação adequada não é credível nem eficaz, mas um mero ritual”¹¹.

Paulo Affonso Leme MACHADO (1998, p. 845-846), sobre o tema, explicita:

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995, p. 32.

¹¹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: RT, 2000, pp. 40-41.

Como já salientaram os juristas da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os dados ambientais devem ser publicados. A publicidade está ligada à informação. O segredo, ao contrário, distancia e/ou elimina a informação. Contudo, tanto no exercício da política como na prática empresarial, o culto do segredo tem sido apontado como um instrumento de sucesso. Daí não é de surpreender a resistência de governos e de empresários em transmitir as informações ambientais.

Todos os autores citados são unânimes em afirmar haver a necessidade de previsão do direito à informação nos ordenamentos jurídicos para garantir a existência de um Estado Democrático de Direito. Mesmo assim, a efetividade desses instrumentos deixa muito a desejar. O grande desafio, portanto, mais do que erigir o direito à informação como princípio de direito ambiental nacional e internacional, é instrumentalizar o direito para que possa ser efetiva e amplamente utilizado como mecanismo de participação da sociedade nas decisões governamentais ambientais e como controle social do Estado.

5 Previsão nos instrumentos internacionais

Vários são os instrumentos internacionais, em matéria ambiental, que, seja em relação ao direito *de informar*, seja em relação ao direito *de se informar* ou ao *de ser informado*, prevêem o direito à informação ambiental. Esses documentos, entretanto, não tem força cogente, integrando uma categoria que os doutrinadores chamam de *soft law*, mas que, ao instituírem princípios ambientais de nível internacional, constituem-se em importante fonte de desenvolvimento da legislação nacional e internacional.

A Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente¹², documento produzido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, de 05 à 16 de junho de 1972, previu o direito à informação nos princípios 19 e 20, com o seguinte teor:

Princípio 19 – É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana.

¹² Documento reproduzido na íntegra em SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1995. pp. 162-165.

Princípio 20 – Deve ser fomentada, em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a investigação científica e medidas desenvolvimentistas, no sentido dos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. A esse respeito, o livre intercâmbio de informação e de experiências científicas atualizadas deve constituir objeto de apoio e assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais; as tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, em condições que favoreçam sua ampla difusão, sem que constituam carga econômica excessiva para esses países.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹³, documento produzido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada de 03 à 21 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, também previu a importância da participação comunitária na tutela do meio ambiente, enfatizando a necessidade do adequado acesso à informação, conforme transcrição a seguir:

Princípio 10 – 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 em 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 dos danos e os recursos pertinentes.

A Agenda 21, um dos mais importantes documentos produzidos no decorrer da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, onde procurou-se apresentar um planejamento destinado a dar efeito prático aos princípios estatuídos na Declaração do Rio e a solucionar até o ano 2000 os principais problemas ambientais do planeta, previu um capítulo (capítulo 40) sobre “Informação para a Tomada de Decisões”. A introdução do capítulo tem a seguinte redação:

No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual. As duas áreas de programas seguintes necessitam ser implementadas para assegurar que as decisões se baseiem cada vez mais em informação

¹³ Id.

consistente: a) Redução das diferenças em matéria de dados; b) Melhoria da disponibilidade da informação.¹⁴

6 Previsão na Constituição da República e legislação infraconstitucional

O direito à informação é previsto genericamente na Constituição Federal no art. 5º, incisos XIV e XXXIII.

O art. 5º, inciso XIV, diz que: *“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”*. Tal dispositivo abrange tanto o direito de fornecer, quanto o de obter informações, dirigindo-se indistintamente às pessoas físicas ou jurídicas que detenham qualquer espécie ou forma de informação.

O art. 5º, inciso XXXIII, por sua vez, prega que: *“todos 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”*. Esta disposição decorre do princípio da publicidade ou da transparência elencado no *caput* do artigo 37 da Constituição. A previsão rege toda a atuação da Administração Pública, permitindo não somente o exercício do controle social sobre os seus atos, mas também proporcionando uma maior eficácia à participação pública na gestão estatal.

A instrumentalização dos direitos previstos nos incisos XIV e XXXIII do art. 5º da Constituição Federal está prevista no inciso XXXIV do mesmo artigo, segundo o qual *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”*.

O direito de informação, compreendendo tanto o direito *de informar* quanto o direito *de se informar*, vem genericamente exposto nos artigos 220 e 221 da Constituição da República. O art. 216, § 2º, da Constituição, que versa sobre o patrimônio cultural brasileiro, contém regra específica garantidora de acesso à informação: *“Cabem à administração*

¹⁴ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Agenda 21, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996. p. 575.

pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitarem". E no capítulo específico sobre o meio ambiente, o direito à informação ambiental não está explicitamente exposto, mas pode ser inferido dos termos do art. 225, *caput* e § 1º, incisos IV e VI da Constituição Federal¹⁵.

A informação ambiental encontra respaldo também na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/08/1981). O art. 4º, inciso V, da lei diz que a Política Nacional do Meio Ambiente visará: "*à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico*".

O art. 9º da mesma lei estabelece como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros, o sistema nacional de informações ambientais (inciso VII); a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (inciso X); e a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes (inciso XI).

O direito de pleitear informações está previsto nos principais instrumentos processuais para a defesa do meio ambiente, os quais prevêem os trâmites para a obtenção das certidões e informações no seu próprio procedimento.

Na Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), o direito está previsto no art. 8º, que diz:

Art. 8º. Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. (...) § 2º- Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Esta restrição (sigilo) prevista no citado § 2º do art. 8º da Lei 7.347/85 é criticada na doutrina por ser sobretudo vaga e conferir ao poder público grande margem de

¹⁵ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente 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. § 1º: Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; VI- promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

discricionabilidade no fornecimento ou não de certidões e informações. Por outro lado, essas limitações à informação podem condicionar a própria propositura da ação, podendo ser necessárias para a indicação dos réus, o modo de descrever a causa de pedir e o modo de formular o pedido.

O art. 1º, §§ 4º, 5º, 6º e 7º da Lei da Ação Popular (Lei 4.717, de 29/6/1965), prevê, à semelhança da Ação Civil Pública, o seguinte:

Art. 1º. (...) § 4º, Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas; § 5º, As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular; § 6º, Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação; § 7º, Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Por fim, a Lei 1.533, de 31/12/1951 (Mandado de Segurança), somente regula no seu artigo 6º o caso em que o documento necessário à prova do alegado se encontre em repartição ou estabelecimento público ou em poder de autoridade que recuse fornecê-lo por certidão, cabendo ao Juiz ordenar a exibição do documento.

A Lei federal 8.159, de 08/01/1991, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, apesar de não ter como finalidade primordial a regulamentação do direito à informação, contém vários dispositivos a respeito do direito de acesso aos documentos públicos. De acordo com esta lei, em seu art. 1º, “*é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação*”.

A definição de arquivos públicos é dada pela lei como “*o conjunto de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias*”, considerando públicos também os documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público e por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos.

O art. 22 assegura o acesso pleno aos documentos públicos, remetendo a fixação de categorias de sigilo à regulamentação por decreto, considerando originariamente sigilosos os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado e aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 23, § 1º).

A Lei federal 9.051, de 18/05/1995, é o documento processual na atualidade que trata do procedimento para obter a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, pretendendo regular o disposto no art. 5º, inciso XXXIV, letra *b*, da Constituição Federal. O art. 1º da lei estabelece o prazo de 15 dias improrrogáveis, contados do registro do pedido no órgão expedidor, para a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, pelos órgãos da administração centralizada ou artárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O art. 2º, por sua vez, estabelece que os interessados nas obtenções das certidões referidas pela lei deverão fazer constar no pedido esclarecimentos relativos aos fins e razões do pedido.

As críticas a essa lei são no sentido de desestimular o exercício do direito, pois há a necessidade de esclarecer os fins e as razões do pedido, restrições essas não previstas na Constituição. Além disso, o prazo para a expedição da certidão é bastante exíguo, obviamente dependendo da qualidade e profundidade da informação buscada, quando a lei, ao mesmo tempo, nada dispõe sobre o seu conteúdo. Ou seja, não há nenhuma garantia quanto à informação que deve estar contida na certidão, ficando, ao que parece, ao bel-prazer do órgão público informar o que lhe convém.

7. O modelo norte-americano

Nos Estados Unidos da América, os contornos do direito à informação e as normas sobre o seu exercício estão previstos no *Freedom of Information Act – FOIA*, um regulamento que data de 1966.

O regulamento estabelece uma presunção de que qualquer pessoa pode ter acesso a qualquer registro ou documento (“*record*”) mantido pelo governo, a não ser que a informação esteja protegida por algum tipo de exceção prevista no próprio regulamento. O regulamento

não define o que seja “*record*”, o que fez surgir várias discussões questionando se determinados documentos de uma secretaria ou agência governamental são ou não considerados “*records*” nos termos do regulamento. Em geral, os documentos de uma agência podem não ser necessariamente escritos. Eles podem incluir itens tais como fotografias, gravações em fita cassete ou disquetes, mas não incluem notas particulares de empregados daquela agência.

Para ter acesso a um documento do órgão governamental, o interessado deve fazer um requerimento onde ele descreva razoavelmente o documento requerido. A maioria das agências exige que o requerimento seja feito por escrito e deve necessariamente se referir a um documento existente. Se o órgão onde está sendo feito o requerimento não possui o documento requerido no pedido, ele pode simplesmente negar o requerimento, não tendo a obrigação de coletar ou desenvolver nova informação. A resposta ao pedido deve ser dada no prazo de 10 dias. Se o pedido for totalmente ou parcialmente negado, as razões da negativa devem ser especificadas por escrito.

Os órgãos governamentais podem estabelecer uma taxa pelos requerimentos para, por exemplo, cobrir as despesas com xeróx, cobrir os custos pela procura dos documentos ou, em alguns casos, pagar os custos pela apreciação do requerimento para determinar se o caso se enquadra em alguma das exceções previstas no regulamento. A taxa não se destina a cobrir os custos do desenvolvimento de informação. Diferentes custos são também impostos dependendo da pessoa que faz o requerimento. Por exemplo, um repórter ou uma instituição educacional podem ser cobrados somente pelos custos das cópias, enquanto que uma pessoa postulando informações para uso comercial também pode ser cobrada pela apreciação do requerimento e pela procura dos documentos pertinentes. A taxa pode ser dispensada se a disponibilização da informação for de interesse público, porque, nesse caso, poderá contribuir significativamente para a compreensão do público a respeito das operações ou atividades do governo, mas desde que o requerente não a requeira para uso comercial. Requerimentos pequenos também podem ser dispensados do pagamento de taxas.

As exceções previstas no regulamento, e que impedem o fornecimento de documentos ou informações, são as seguintes: 1- documentos classificados no interesse da defesa nacional ou da política internacional; 2- políticas e práticas internas de recursos humanos; 3- informações excepcionadas por outras leis; 4- segredos comerciais e informações comerciais confidenciais; 5- memorandos e circulares internas do governo; 6- arquivos

peçoais, médicos ou similares, cuja divulgação invada a privacidade pessoal; 7- investigações e documentos referentes a aplicação da lei; 8- informações relativas à regulamentação de instituições financeiras; 9- informações sobre poços [querendo se referir, basicamente, a poços petrolíferos, destinando-se a proteger determinadas informações geológicas]. Se o órgão governamental decidir que o documento requerido contém informação que se enquadra em alguma dessas exceções, ele pode reter somente as partes do documento que sejam objeto da exceção. O resto do documento deve ser dado ao requerente.

O Instituto de Direito Ambiental¹⁶ (*Environmental Law Institute*), uma organização americana não-governamental muito respeitada no mundo todo, sediada em Washington, DC, EUA, ao fazer uma análise sobre o regulamento, diz que a revisão judicial tem sido essencial para reforçar os procedimentos instituídos por esse regulamento. As pessoas que têm os seus requerimentos negados têm o direito de ingressar em juízo para questionar os motivos da negativa. Nesse processo, o órgão governamental tem o ônus de demonstrar que a exceção se aplica ao requerimento ou que o documento não existe. Isso proporciona uma vantagem ao requerente e promove a presunção em favor da disponibilização da informação.

Em razão de muitas das exceções previstas no regulamento serem escritas de forma genérica, algumas agências governamentais têm tentado expandir o alcance das exceções. Mas o fato delas terem o ônus de provar na justiça que elas têm o poder de firmar exceções, ajuda a evitar que as agências, erroneamente, retenham informações. A revisão judicial também tem ajudado a esclarecer o objetivo das exceções e a uniformizar a sua aplicação de agência para agência.

Uma lei que preveja o acesso à informação, tal qual a americana acima descrita, pode servir como meio suplementar para obter provas em litígios ambientais. Nos Estados Unidos, por exemplo, as leis que prevêm a colheita de provas normalmente delimitam o tempo durante o qual a informação pode ser trazida aos autos e o tipo de informação que será preciso. Os litigantes então podem usar a lei para obter informações que seriam inacessíveis em uma ação. Por exemplo, um litigante que acredite que uma ação civil pública possa ser apropriada, mas que não tenha informações suficientes para propor a ação, pode obtê-las através do regulamento. Assim, terá condições de avaliar a viabilidade da interposição de uma ação ou mesmo o que alegar na ação. Depois de iniciada a ação, o litigante também pode se

¹⁶ ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE. *Information Access Mechanisms: Collecting and Disseminating the Information Necessary for Environmental Protection*. Washington, DC: [s.n.], 1993. p. 23).

utilizar do regulamento para obter material que seria considerado irrelevante ou “privilegiado” nas regras que regulam a produção das provas nos Estados Unidos.

O Instituto de Direito Ambiental conclui que um regulamento desse tipo, obrigando o governo a manter os seus arquivos abertos ao escrutínio público, faz com que os agentes públicos se sintam mais responsáveis pelo seu trabalho. O acesso público à informação também pode promover um espírito de abertura nas agências ambientais. Mas pode também ter o efeito contrário, desencorajando os agentes a documentar as informações que sejam suspeitas ou incriminadoras. Mas uma vez que esses órgãos estejam acostumados a trabalhar com transparência, os próprios agentes procurarão publicar as informações voluntariamente.

Este regulamento pode não ter utilidade se considerado sozinho. Por ele garantir acesso somente a informações existentes, não há nenhuma garantia, em primeiro lugar, de que o governo documente e archive informações apropriadas. Por exemplo, o regulamento será de pouca valia para uma pessoa que necessita de informações sobre sítios contaminados se o governo ainda não identificou os sítios. Assim, a utilidade do regulamento dependerá da existência de outras leis que exijam que o governo tenha e mantenha aquela informação documentada.

O regulamento é uma arma poderosa porque cria a presunção de que todos os documentos públicos são abertos para revisão, forçando o governo a se justificar quando pretende manter a informação sigilosa. Entretanto, por causa das limitações do regulamento e do seu processo, não se deve esperar dele a solução única e perfeita para o acesso à informação ambiental. Ao contrário, todo um sistema de leis deve existir para garantir a obrigatoriedade da produção e manutenção de documentos e informações acessíveis ao público.

8 CONCLUSÃO

A adequada instrumentalização do acesso à informação ambiental, necessária para o efetivo exercício da cidadania ambiental, é o grande desafio para o direito ambiental brasileiro da atualidade. Pela coletânea da legislação ambiental brasileira trazida pelo presente trabalho, em comparação com a legislação existente nos Estados Unidos sobre a matéria, pôde-se observar que existe a necessidade do aprimoramento da nossa legislação, a fim de tornar efetivo o direito à informação ambiental.

Faz-se necessária a adoção de técnicas de sistematização, organização e padronização de bancos de dados, com a uniformização da terminologia, por todos os órgãos administrativos e em todos os níveis da federação, bem como o adequado aparelhamento dos órgãos públicos para viabilizar o exercício desse direito do cidadão, fazendo-se necessária também a integração de todos os bancos de dados federais, estaduais e municipais que versem sobre recursos ambientais e qualidade do meio ambiente.

Uma das maiores críticas à legislação hoje existente é o fato de inexistir regulamentação que explicita o que é o sigilo indispensável à segurança da sociedade e do Estado, o que abre grande margem de discricionariedade aos órgãos públicos no fornecimento ou não de certidões e informações, não havendo forma de contestar a atribuição de sigilosa pelo órgão público a uma determinada informação solicitada. E não se argumente que o juiz, no trâmite das principais ações que visam a proteção ao meio ambiente (Ação Civil Pública e Ação Popular, por exemplo), pode solicitar a exibição do documento pleiteado, sob pena de crime de desobediência, porque o acesso à informação pode ser necessária para a própria propositura da ação, como forma de delimitar o pedido, a causa de pedir e até a identificação dos réus. Portanto, a existência de previsão legal dando ao juiz a possibilidade de determinar a exibição do documento pode não atingir os seus fins plenos se o documento for necessário *antes e para* a propositura da ação ambiental.

Para vincular os órgãos públicos no seu mister de viabilizar o acesso à informação, oportuna seria a existência de legislação prevendo prazos e formas de fornecimento de informações, garantindo que elas sejam prestadas na profundidade e qualidade necessárias e com a clareza suficiente para os fins a que se propõe.

Outra crítica que poderia ser corrigida com legislação mais apropriada para regulamentar o exercício desse direito se refere à não obrigatoriedade do requerente expor os fins e as razões do seu pedido, uma vez que essas restrições não foram previstas na Constituição Federal e poderiam vir a influenciar uma eventual manipulação de dados caso o órgão público solicitado tivesse interesse em omitir informações incriminadoras ou dissimular situações desfavoráveis.

A exemplo do modelo norte-americano, é justo estabelecer-se que não deve existir obrigatoriedade dos órgãos públicos responsáveis pela disponibilização da informação ambiental de coletar ou desenvolver as informações que estão sendo solicitadas, limitando-se a fornecer informações documentadas e documentos já existentes. Qualquer negativa deve ser

fundamentada e apresentada por escrito, para possibilitar eventual questionamento nas vias judiciais, que deve também ser sempre garantido. Dentro dessa limitação, a exemplo do constatado pelo direito norte-americano, conclui-se que só uma legislação prevendo a instrumentalização do direito não será suficiente, e muito menos eficiente, se não existir toda uma legislação de suporte que preveja, para as mais variadas situações e áreas específicas (flora, fauna, dejetos industriais, poluição) a obrigatoriedade dos órgãos públicos de manterem bancos de dados, com as informações apropriadas documentadas e arquivadas.

Mas devemos acima de tudo reconhecer que o passo maior já foi dado: a conscientização da coletividade a respeito do seu papel na defesa do meio ambiente, necessária à própria sobrevivência da espécie humana do Planeta Terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Público do Ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e de teoria do direito)**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE. **Information Access Mechanisms: Collecting and Disseminating the Information Necessary for Environmental Protection**. Washington, DC: [s.n.], 1993.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____; RODRIGUES, Marcelo Abelha e NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito Processual Ambiental Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: RT, 2000.

_____. **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

GRAF, Ana Cláudia Bento. O Direito à Informação Ambiental. *In* FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

HUNTER, David et.al. An introduction to concepts and principles of international environmental law. **UNEP Trade and Environment Series n. 2**. Washington, DC: [s.n.], 1994.

LACASTA, Nuno S. E NEVES, Manuel Andrade. Ambiente e Desenvolvimento Sustentado: Princípios de Direito Internacional. *In* SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. **Comércio e Meio Ambiente – Direito, Economia e Política**. São Paulo: [s.n.], 1996.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: RT, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 6.ed. São Paulo: RT, 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Específica**. São Paulo: RT, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2000.

MOTTA, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental, *In* VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria Barreto B. Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 3.ed. São Paulo: RT, 1997.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **O Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Iglu Editora, 1999.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 12.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. v. I.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.