



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## **A EFETIVIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL**

Lucivaldo Vasconcelos Barros

Orientador: Roberto Armando Ramos de Aguiar

Dissertação de Mestrado

Brasília – D.F., outubro/2004



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## **A EFETIVIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL**

**Lucivaldo Vasconcelos Barros**

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Profissionalizante.

Aprovada por:

---

**Roberto Armando Ramos de Aguiar**, Doutor em Filosofia do Direito (PUC-SP)  
(Orientador)

---

**Ana Flávia Barros Platiau**, Doutora em Relações Internacionais (Université de Paris I)  
(Examinador Interno)

---

**Jorge Thierry Calasans**, Doutor em Direito do Ambiente (Université de Paris I)  
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 27 de outubro de 2004.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos

A efetividade do direito à informação ambiental. 230 p., 297 mm, (UnB-CDS, Mestre, Política e Gestão Ambiental, 2004).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. Direito à informação ambiental

2. Direito ambiental

3. Informação ambiental

4. Audiência pública

I. Título

II. Instituição

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Lucivaldo Vasconcelos Barros

## DEDICATÓRIA

À minha família,  
em especial ao Diogo, Diego e Goreti,  
que na paciência do cansaço  
souberam esperar por algo inesgotável: *o conhecimento*.

Ao mesmo tempo,  
aprenderam a acreditar na certeza infalível de Deus: *a recompensa*.

A meus pais,  
*por tudo*.

## AGRADECIMENTOS

Pela vida

*agradeço a Deus (especialmente ao Deus que está presente no nosso dia-a-dia)*

Pela perpetuação da vida e pela educação, honestidade e carinho recebido

*a meus pais Remy e Lili*

Pelo companheirismo, pelo caminhar sol-a-sol, chuva-a-chuva e pelo ladear de sempre

*à minha esposa Goreti*

*a meus filhos Diego e Diogo*

Pela luta e pela vontade de viver

*a meu eterno irmão Sandro, in memoriam*

Pela convivência e aprendizado

*a meus irmãos Sandra, Val, Preta, Fati, Naza, Luciano, Rosa, Rita, Luti, Sávio e Kika*

Pela orientação e magia na transmissão do conhecimento

*a meu orientador e professor Roberto Aguiar*

Pelo ensino, aprendizado e espírito de colaboração

*a todos os docentes do CDS, em especial*

*aos professores João Nildo e Marcel pelo apoio na organização da Biblioteca*

*aos professores Thierry, Suzi, Othon, Drummond, Glória, Ana Flávia,*

*Doris e Aroudo pelo incentivo à produção acadêmica*

Pelo apoio administrativo

*a todos os funcionários do CDS/UnB*

*aos colaboradores na organização do acervo bibliográfico do CDS/UnB*

Pelo imprescindível apoio

*aos servidores da Escola Superior do Ministério Público da União, em especial*

*aos grandes amigos Ana, Sandra e Mário*

Pelo estímulo em continuar

*a todos os membros e servidores do Ministério Público Federal*

Pelo apoio e espírito de comunhão

*a todos os professores e servidores da Universidade Federal do Pará*

Pela contribuição na criação de meus filhos

*às duas Anas (tia e cunhada)*

Agradeço também

*a todos amigos e parentes que me ajudaram nessa etapa da vida, em especial*

*aos amigos Williams, Cida, Sílvio, Adriana, Celina, Kátia, Antônio, Célia*

*Chistus, Cristiane, Oderle, Rosilda, Luciene, Marilene, Leal e Geane*

*pela mão estendida nas horas que mais precisei*

## **RESUMO**

Apresenta uma reflexão sobre a efetividade do direito à informação como instrumento para o fortalecimento do processo participativo na defesa do patrimônio ambiental, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável. O foco central da dissertação diz respeito à transferência da informação na fase de audiência pública, durante o processo de licenciamento ambiental. Analisa os princípios, conceitos e práticas do processo de participação pública, em especial os referentes à dinâmica da disseminação de informação ambiental. Indica as interferências no seu acesso, assim como as origens e tipologias desses problemas, desde as barreiras de comunicação mais comuns até as influências estruturais, como considerações de ordem política e econômica. Demonstra as consequências causadas pelo entrave no efetivo acesso à informação, com reflexões sobre o papel do direito e da ética nesse processo. Apresenta os traços do Estado de direito durante sua evolução histórica e conceitual, com a finalidade de dar subsídio a uma abordagem mais ampla sobre o direito à informação como instrumento de completude da democracia. Enfatiza a importância da democracia na conscientização da proteção ao meio ambiente. Apresenta um estudo sobre a importância da informação pública, trazendo um panorama legal do direito à informação ambiental, tanto em nível nacional quanto internacional. Discorre sobre a gestão ambiental no Brasil, com destaque ao processo de avaliação de impacto ambiental, abordando de modo específico um estudo sobre a audiência pública como instrumento de efetividade para o acesso de informações ambientais. Essa abordagem é amparada por entrevista a diversas categorias de atores, além de pesquisa documental, a partir da análise das atas das audiências públicas integrantes de três processos de licenciamento ambiental federal sobre aproveitamento hidrelétrico. Ressalta que a análise da pesquisa documental e as considerações das entrevistas ajudaram na consolidação das teorias e hipóteses formuladas na dissertação. Indica, dentre outros aspectos, a necessidade de mudança comportamental nas práticas atuais, sobretudo, em relação à transparência dos atos e atividades demandadas pelo governo, a partir de um ingrediente ético capaz de tornar efetivas tais práticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL; INFORMAÇÃO AMBIENTAL; DIREITO AMBIENTAL; LICENCIAMENTO AMBIENTAL; AUDIÊNCIA PÚBLICA.

## **ABSTRACT**

This research presents a reflection on the right to information as an instrument for strengthening participatory processes in the defense of environmental heritage and in harmony with the principles of sustainable development. Its main focus is on the transfer of information during the public hearing stage in environmental licensing processes. The principles, concepts and practices of the public participation process are analyzed, especially those regarding the dissemination of environmental information. The interferences in its access, as well as its origins and typologies are indicated, from the most common communication barriers to structural political and economic influences. Consequences due to difficulties in the access to information are shown as well as their reflexes on the role of law and ethics in the process. Historic and conceptual issues of the Rule of Law are presented in order to approach the right to information in a broader way, particularly as an instrument of democracy. The importance of democracy in the awareness of environmental protection is stressed. The importance of public information and a legal view of the right to environmental information in a national and international level is presented. Environmental management aspects in Brazil such as the environmental impact assessment process are taken into account as well as a study on public hearings as instruments for access to environmental information. This approach is based on interviews with different stakeholders and on research developed upon documents of public hearings in three processes of federal environmental licensing of hydroelectric projects. The analysis based on documents as well as on interviews helped consolidate the theories and hypothesis formulated in this research. A need for behavioral changes in the current practices is indicated, especially regarding the transparency of those demanded by the government in order to incorporate ethical principles capable of effectively transforming those practices.

**KEYWORDS:** RIGHT TO ENVIRONMENTAL INFORMATION; ENVIRONMENTAL INFORMATION; ENVIRONMENTAL LAW; ENVIRONMENTAL LICENSING; PUBLIC HEARING.

# SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1</b> <b>INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b> .....	21
1.1    PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL .....	22
1.1.1 <b>O princípio da participação</b> .....	28
1.1.2 <b>O princípio da informação</b> .....	32
1.2    DELINEAMENTO CONCEITUAL .....	34
1.2.1 <b>Informação ambiental</b> .....	35
1.2.2 <b>Participação ambiental</b> .....	40
1.3    PRÁTICAS DECORRENTES DO ACESSO À INFORMAÇÃO .....	44
1.4    BARREIRAS INERENTES AO ACESSO À INFORMAÇÃO .....	51
1.5    PROBLEMAS PARTICIPATIVOS NO ACESSO À INFORMAÇÃO .....	56
1.6    O PAPEL DA ÉTICA E DO DIREITO AMBIENTAL .....	60
<b>2</b> <b>O ESTADO DE DIREITO EM RELAÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO</b> .....	67
2.1    CONTEXTO HISTÓRICO .....	67
2.2    CARACTERÍSTICAS E MANIFESTAÇÕES DO DIREITO .....	76
2.2.1 <b>No Estado liberal</b> .....	77
2.2.2 <b>No Estado social</b> .....	78
2.2.3 <b>No Estado democrático</b> .....	80
2.2.4 <b>No Estado atual</b> .....	84
2.2.5 <b>Por um novo direito</b> .....	87
2.3    ESTADO DE DIREITO E PODER .....	92
2.4    ESTADO DE DIREITO E PUBLICIDADE .....	99
2.4.1 <b>Gênese do direito à informação</b> .....	104
<b>3</b> <b>DEMOCRACIA E ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL</b> .....	111
3.1    A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL .....	113
3.2    REGIME JURÍDICO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL .....	120
3.2.1 <b>Posição constitucional</b> .....	121
3.2.2 <b>Panorama da legislação infraconstitucional</b> .....	123
3.2.3 <b>A nova lei do direito à informação ambiental</b> .....	132
3.2.4 <b>Projetos em tramitação no Congresso Nacional</b> .....	135
3.3    A TUTELA INTERNACIONAL DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL .....	137
3.3.1 <b>A Convenção de Aarhus sobre acesso à informação ambiental</b> .....	147
<b>4</b> <b>A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL</b> .....	151
4.1    AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E DIREITO À INFORMAÇÃO .....	153
4.2    A DINÂMICA DA PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	155
4.3    AUDIÊNCIA PÚBLICA E EFETIVIDADE DA INFORMAÇÃO: DA TEORIA À PRÁTICA ...	163
4.3.1 <b>Análise documental em três processos de licenciamento com audiência pública</b> .....	174
4.3.2 <b>O processo de comunicação ambiental na visão dos atores sociais</b> .....	184
<b>CONCLUSÃO</b> .....	198
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	203
<b>ANEXOS</b> .....	212

## LISTA DE FIGURAS

FLUXOGRAMA 4.1	- Licenciamento ambiental na fase da LP	158
FLUXOGRAMA 4.2	- Transferência de informação na audiência pública ambiental	172
QUADRO 1.1	- Níveis do direito à informação	37
QUADRO 1.2	- Processos participativos	42
QUADRO 2.1	- Classificação dos direitos humanos	107
QUADRO 4.1	- Modelo para publicidade de licença do Ibama	159
QUADRO 4.2	- Documentação necessária para o licenciamento de UHE	160
QUADRO 4.3	- Nível de publicidade no licenciamento de UHE	161
QUADRO 4.4	- Audiências públicas da UHE de Queimado	174
QUADRO 4.5	- Publicidade dos atos do licenciamento da UHE de Queimado	179
QUADRO 4.6	- Audiência pública da UHE de Corumbá IV	181
QUADRO 4.7	- Audiências públicas da UHE de Barra Grande	183
QUADRO 4.8	- Bases para a efetividade da informação ambiental no Brasil	197

## LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1	- Meios de comunicação presentes nos domicílios brasileiros	115
TABELA 3.2	- Canais de informações ambientais nos Estados Unidos	115
TABELA 4.1	- População situada na área de abrangência da UHE de Queimado	177
TABELA 4.2	- Nível de participação nas audiências públicas da UHE de Queimado	178
TABELA 4.3	- Perfil dos participantes das audiências públicas da UHE de Queimado	187

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
AHE	- Aproveitamento hidrelétrico
AIA	- Avaliação de Impacto Ambiental
ANA	- Agência Nacional de Águas
ANEEL	- Agência Nacional de Energia Elétrica
AP	- Audiência pública
ART.	- Artigo
CDS	- Centro de Desenvolvimento Sustentável
CEB	- Companhia Energética de Brasília
CEE	- Comissão das Comunidades Européias
CEMIG	- Companhia Energética de Minas Gerais
CF	- Constituição Federal
CIMA	- Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CMMAD	- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNIA	- Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM	- Companhia Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais
CREA	- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DNAEE	- Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DO	- Diário Oficial
DOU	- Diário Oficial da União
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
ELETRORBRAS	- Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ELETRONORTE	- Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
EMATER	- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPP	- Energia Elétrica Promoção e Participações Ltda.
FAO	- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FEAM	- Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais
FEMAGO	- Fundação Estadual do Meio Ambiente de Goiás
FNMA	- Fundo Nacional do Meio Ambiente
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEMA	- Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal
IESA	- Internacional de Engenharia S.A.
INC.	- Inciso

IPHAN	- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LA	- Licenciamento Ambiental
LI	- Licença de Instalação
LO	- Licença de Operação
LP	- Licença Prévia
MPE	- Ministério Público do Estado
MPF	- Ministério Público Federal
MPU	- Ministério Público da União
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEMA	- Órgão Estadual de Meio Ambiente
OGM	- Organismo Geneticamente Modificado
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONG	- Organização Não-Governamental
OVM	- Organismo Vivo Modificado
PBA	- Plano Básico Ambiental
PCA	- Plano de Controle Ambiental
PET	- Petição
PNMA	- Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PR	- Procuradoria da República
RENIMA	- Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
SECOB	- Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União do TCU
SEMATEC	- Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal
SERPRO	- Serviço Federal de Processamento de Dados
SICOM	- Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SINIMA	- Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISNORMA	- Sistema de Acompanhamento de Normas
STF	- Supremo Tribunal Federal
TAC	- Termo de Ajuste de Conduta
TCU	- Tribunal de Contas da União
TERRACAP	- Companhia Imobiliária de Brasília
UFPA	- Universidade Federal do Pará
UHE	- Usina Hidrelétrica
UNB	- Universidade de Brasília
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

# A EFETIVIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

## INTRODUÇÃO

*Só à luz da esfera pública é que aquilo que é consegue aparecer e tudo se torna visível a todos.*

*Habermas*

A presente dissertação tem duas pretensões básicas: a primeira – de caráter acadêmico-institucional - consiste em cumprir a exigência curricular do Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante, do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), oferecendo à banca de professores um mecanismo de aferição do aproveitamento obtido pelo aluno nos estudos teórico-metodológicos do curso. A segunda – de contribuição científica – objetiva apresentar proposta de trabalho que permita uma reflexão sobre a importância do direito à informação ambiental como mecanismo de fortalecimento no processo participativo, bem como instrumento imprescindível à plena conscientização da sociedade na defesa efetiva do patrimônio ambiental em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável.

O foco central desta proposta diz respeito à transferência da informação ambiental na fase de audiência pública, durante o processo de licenciamento ambiental, não se excluindo, deste enfoque, uma análise sobre a atuação do órgão licenciador em relação ao acesso à informação em toda a fase de avaliação do projeto, bem como os aspectos que causam entraves nesse procedimento, tais como a burocracia, a falta de transparência, a publicidade opaca, a desconsideração da participação popular na co-gestão da coisa pública, a falta de acesso prévio a informações, dentre outros.

A audiência pública como delimitação do estudo justifica-se pelo fato de que este instrumento de controle social e de participação direta da sociedade na proteção ambiental tem restrita bibliografia na literatura nacional. A abordagem do tema de modo específico e crítico ainda é um tabu e “parece interessar pouco aos estudiosos brasileiros, os quais dedicam apenas algumas linhas ao assunto em suas obras” (DAL BOSCO, 2003, p. 728).

Dois aspectos serão tratados: primeiro o acesso à informação ambiental enquanto direito consagrado do ser humano e garantia positivada na Constituição Federal brasileira. Em segundo lugar, o estudo da audiência pública enquanto instrumento de efetividade tanto do direito à informação, quanto da participação pública.

No que se refere ao direito à informação ambiental, acredita-se que o tema ancora todos os princípios do desenvolvimento sustentável nas suas diversas dimensões<sup>1</sup>, partindo da premissa que a informação é base transdisciplinar para a conscientização da proteção ambiental tanto para a geração presente, quanto para as futuras gerações.

Nesse sentido, ao contemplar as várias vertentes da sustentabilidade, o trabalho atende também à filosofia e às linhas de pesquisa do CDS/UnB, cuja característica principal tem como fundamento o vetor interdisciplinar na busca de entendimentos e soluções para os problemas ambientais.

Ressalte-se, ainda, que o tema é contemporâneo, instigante, e a despeito da sua complexa abordagem, permitirá uma análise pela qual se pretende oferecer uma contribuição à ciência, bem como aplicá-la no campo profissional, em especial nas instituições de origem do mestrando, ou seja, na Universidade Federal do Pará (UFPA) e na Procuradoria da República no Estado do Pará (PR/PA).

Como metodologia aplicada à compreensão do termo informação, adotar-se-á neste trabalho um enfoque pragmático que considera a informação como algo capaz de ajudar o receptor a tomar uma decisão, centrando-se na influência da mensagem no receptor como mecanismo de redução de dúvidas, cujos processos de informação seriam os processos de comunicação utilizados para reduzir incertezas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> **Dimensão ecológica:** preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis; limitar o uso dos recursos não-renováveis (SACHS, 2000, p. 86); **Dimensão social:** alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais (SACHS, *ibid.*, p. 85); **Dimensão econômica:** desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional (SACHS, *ibid.*, p. 86-87); **Dimensão ambiental:** respeitar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais (SACHS, *ibid.*, p. 86); **Dimensão espacial:** norteada pelo alcance de maior equidade nas relações inter-regionais e, no caso específico da infra-estrutura, pelo conceito de universalização do acesso equânime às oportunidades no espaço nacional e internacional, onde se organize e promova a integração nacional e regional (BRASIL, 1999, p. 50); **Dimensão cultural:** preservar os recursos naturais e envolver a comunidade na gestão de seu ambiente. Entrelaça-se aqui o direito humano a conservar a própria cultura e tradição. O respeito à diversidade étnica além de seu valor humano intrínseco, tem implicações para estratégias de apropriação e manejo dos recursos naturais (LEFF, 2001, p. 93-94); **Dimensão ética:** a ética humana compreende a esperança na completude da humanidade, como consciência e cidadania planetária, aspiração e vontade, mas também aposta no incerto. Ela é a consciência individual além da individualidade (MORIN, 2000, p. 106); **Dimensão política e institucional:** a dimensão política mundial nesse cenário supranacional tornou-se muito complexa. Emergem as questões de natureza planetária, como a fome, o racismo e a degradação ambiental, que demandam soluções e esforços internacionais (JARA, 2001, p. 21).

<sup>2</sup> A abordagem aqui focada segue a linha classificatória desenvolvida em ensaio sobre as diversas formas de tratar informação e regulação (MARTELETO, 1987, p. 170-171).

Assim, a fim de evitar múltiplas interpretações e análises, o estudo se concentrará no campo do direito à informação ambiental na fase de audiência pública, cuja etapa representa o auge da divulgação e disseminação das informações contidas nos Relatórios de Impactos Ambientais (Rimas) referentes aos Estudos de Impactos Ambientais (EIAs) durante os processos de licenciamento ambiental, em particular aqueles referentes aos empreendimentos hidrelétricos, como um instrumento de conscientização para a participação pública na proteção do meio ambiente.

A idéia inicial proposta seria estudar o acesso à informação ambiental no processo de licenciamento do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, a partir da análise da audiência pública para a divulgação e discussão do referido empreendimento.

Entretanto, estudos de impacto ambiental contratados pela empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A (Eletronorte), sem a participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)<sup>3</sup>, dentre outros fatores, foram amplamente denunciados por informações jornalísticas, colocando em dúvida a legalidade do projeto. Esses fatos e a falta de discussão popular engrossaram a insatisfação da sociedade organizada.

Por seu turno, o Ministério Público Federal do Pará (MPF/PA) ajuizou Ação Civil Pública para suspender os referidos estudos, cuja decisão foi concedida liminarmente pela Justiça Federal do Pará e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>4</sup>. Em consequência da suspensão do EIA e seu respectivo Rima, o foco inicial da proposta de dissertação perdeu o seu objeto, uma vez que a análise da audiência pública não poderia ser concretizada.

O passo seguinte então foi selecionar outros processos de licenciamento ambiental, especialmente aqueles relacionados a empreendimentos hidrelétricos e que tivessem sido objeto de audiência pública para discussão e divulgação do EIA por meio do Rima.

A delimitação na escolha dos processos de licenciamento de usinas hidrelétricas (UHEs) para a referida análise documental levou em consideração alguns critérios importantes para o estudo, sem uma ordem predefinida de prioridade, a saber: extensão dos impactos; existência de conflitos sociais e por fim, que o procedimento fosse de competência federal, conforme descritos a seguir.

---

<sup>3</sup> Fonte: Ação Civil Pública do MPF/PA nº 2001.39.00.005867-6.

<sup>4</sup> Fonte: PET 2604 – Decisão: Ação Civil Pública - Ministério Público - Liminar - UHE de Belo Monte - Estudos e satisfação de valores - Suspensão - Liminar confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região - Excepcionalidade não verificada - Indeferimento do pleito da União (Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2004).

*Extensão dos impactos:* por sua natureza e complexidade, os empreendimentos destinados à construção de usinas hidrelétricas<sup>5</sup> causam grandes impactos, sobretudo impactos ambientais, sociais, econômicos e outros.

*Existência de conflitos:* a construção de UHE envolve uma série de problemas não apenas sociais, mas ambientais, culturais, econômicos e outros, razão pela qual verificar-se-á a importância da audiência pública como instrumento de participação, divulgação e discussão do Rima, bem como o posicionamento dos diversos atores sociais envolvidos no conflito.

*Competência federal:* para restringir e delimitar o objeto de estudo, optou-se por analisar apenas as audiências públicas de competência federal, ou seja, aquelas em que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é o órgão licenciador<sup>6</sup>.

Inicialmente foram escolhidos os processos de licenciamento ambiental referentes às UHEs de Queimado e Barra Grande, por representarem situações com impactos de grande extensão e atenderem aos demais requisitos metodológicos da pesquisa.

Por ocasião do Exame de Qualificação da dissertação, a banca examinadora sugeriu, além desses empreendimentos, o estudo do processo de licenciamento ambiental referente à UHE Corumbá IV, em razão da indiscutível polêmica em torno desse projeto, principalmente no que diz respeito ao acesso à informação ambiental durante a fase de licenciamento. Assim, o conjunto da análise passou a constituir-se de três casos selecionados para o estudo em questão: UHE de Queimado; Barra Grande e Corumbá IV.

A pesquisa documental foi realizada no Setor de Arquivo de processos de licenciamento ambiental, localizado na sede do Ibama, na SCEN Trecho 2, CEP 70818-900, Brasília-DF, no período de 5 de abril a 17 de setembro de 2004.

Quanto à obtenção de dados dos processos referentes às usinas de Corumbá e Barra Grande, cabe ressaltar que nem sempre os documentos se encontravam disponíveis para

---

<sup>5</sup> O *lobby* que articula grandes empreiteiras e as grandes empresas (do Estado, de capital privado ou transnacionais) e sua tecnocracia específica (os “eletocratas”) mantém uma hegemonia cujas bases repousam nas diretrizes de organização do espaço mundial pelos países centrais. Assim, mudam as administrações, mas continuam as grandes obras (WALDMAN, 1994, p. 86). A história recente do Brasil tem revelado um conflito constante entre os interesses desenvolvimentistas veiculados pela proposta de construção de barragens e as populações residentes nas áreas a serem inundadas. Grandes contingentes de [atingidos] são usualmente vítimas das obras e devem reconstruir suas vidas em outros locais, em nome do progresso coletivo (BURSZTYN, Marcel, 2001, p. 9).

<sup>6</sup> O § 4º, do art. 10, da Lei nº 6.938, de 31/08/1981, incluído pela Lei nº 7.804, de 18/07/1989, dispõe sobre a competência do Ibama para licenciar atividades e obras com impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

consulta, por estarem sendo utilizados pela área técnica ou jurídica do órgão ambiental, além de as condições do espaço físico do arquivo serem inadequadas para pesquisa.

No caso específico da UHE de Corumbá IV, por exemplo, obteve-se a informação junto ao Ibama que o processo de licenciamento encontrava-se atualmente com uma licença de instalação (LI) provisória concedida pela Agência Ambiental de Goiás. Devido à complexidade deste procedimento, funcionários do setor alegaram não poder prestar informações por escrito, mas que isto poderia ser solicitado formalmente ao órgão federal.

Já no processo de licenciamento da UHE de Barra Grande, alguns servidores da Diretoria de Licenciamento Ambiental federal informaram que o procedimento encontra-se atualmente com uma LI concedida, acrescentando que estaria sendo assinado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) para a reanálise de todos os relatórios técnicos.

Constatou-se também que os referidos processos eram realmente casos de licenciamentos problemáticos, mas infelizmente não foi possível fazer um julgamento mais detalhado por falta de acesso aos autos, tendo em vista a dificuldade na obtenção de dados complementares.

Tal documentação foi disponibilizada pelo setor responsável pela guarda dos processos por volta de setembro do corrente ano, mas lamentavelmente não havia mais tempo de proceder a uma pesquisa mais aprofundada, já que o prazo do cronograma do projeto estava praticamente expirado.

Outra dificuldade encontrada foi o acesso aos EIAs/Rimas destes empreendimentos. Informou-se que, quando existem esses estudos, deles se encontra apenas uma cópia, bastante disputada. Também não havia estatísticas quanto ao uso desse material, tais como número de pessoas que o consultaram, empréstimos, nem dados compilados sobre os processos. Segundo dados obtidos via conversas junto àquele órgão, há projeto de um sistema que permitirá a geração de indicadores e informações; entretanto, não foi dito quando este programa estará disponível ao público.

O mais importante de tudo é que a pesquisa documental no Ibama provocou uma reflexão prática junto ao órgão licenciador federal no que diz respeito à disponibilização de alguns documentos (EIAs, Rimas etc.) no setor de documentação e informação.

Em razão do exposto, a análise das duas audiências públicas (UHEs de Barra Grande e Corumbá IV) baseou-se em informações possíveis de se obter diretamente e em dados indiretos coletados por meio de conversas, informações ou de texto disponível na literatura.

A análise no processo de licenciamento ambiental do empreendimento UHE Queimado, por sua vez, foi mais criteriosa. Teve-se acesso direto aos dados, com menor dificuldade em relação aos demais.

Quanto à forma de coleta de dados, procedeu-se à leitura das páginas do processo sob apreciação, procurando obter informações quanto à caracterização geral do empreendimento; às principais recomendações; à publicidade e à participação e à disponibilização do EIA/Rima.

Para subsidiar esta análise documental e fortalecer as orientações teóricas da dissertação, realizaram-se entrevistas com a aplicação de 25 formulários no total de 49 perguntas, sendo algumas comuns a todos os entrevistados e outras específicas para determinados grupos de atores sociais. Tais categorias foram selecionadas considerando os diferentes papéis que exercem no processo de avaliação de impacto ambiental:

*Categoria I (Comunitários):* população direta ou indiretamente atingida pelo empreendimento causador de impacto ambiental (proprietários rurais, moradores do entorno da obra e outros) – três entrevistados;

*Categoria II (Órgão licenciador):* responsável pela condução do processo de licenciamento ambiental na área federal – três entrevistados;

*Categoria III (Órgãos públicos):* órgãos públicos federais com interesse direto ou indireto no licenciamento de empreendimento (atores que participam da audiência pública para conhecimento e manifestação sobre as conclusões do estudo) – oito entrevistados;

*Categoria IV (Interlocutores):* responsáveis pelo empreendimento e outros agentes vinculados à atividade empreendedora (concessionárias de serviços, financiadoras de projetos, consultores e elaboradores de estudos etc.) – três entrevistados;

*Categoria V (Sociedade civil):* sociedade civil organizada (movimentos ecológicos, Organizações Não-Governamentais – ONGs e outras associações) – cinco entrevistados;

*Categoria VI (Especialistas):* profissionais que atuam na área ambiental (comunidade científica, pesquisadores, especialistas, professores, escritores e outros) – três entrevistados.

O número de entrevistados foi previamente definido com o orientador, levando-se em conta as categorias selecionadas, e para obter esse resultado foram necessários 227 contatos.

Optou-se por não registrar os nomes dos entrevistados, apenas dados referentes às categorias (Anexo A). No entanto, tais informações estarão à disposição dos leitores para

possíveis esclarecimentos, dúvidas ou consultas. As respostas às perguntas dos formulários estão listadas na íntegra no Anexo B.

O instrumento para a coleta de informações foi a aplicação de entrevista semi-estruturada, “guiada por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso” (GIL, 2002, p. 117), por meio gravações sonoras, telefonemas, contatos pessoais e mensagens eletrônicas.

Cabe destacar que os comunitários foram atores atingidos pela barragem de Queimado. Em razão disso, procurou-se entrevistá-los pessoalmente, no dia 14 de agosto de 2004, no Núcleo Rural Jardim, localizado aproximadamente a 85 quilômetros do centro de Brasília.

Um aspecto curioso em relação aos contatos para a entrevista de atores sociais, sobretudo aqueles pertencentes aos quadros dos órgãos públicos, é que a maioria deles justificava não poder emitir a opinião do órgão ao qual estavam subordinados, uma vez que suas posições não refletiam necessariamente a da entidade a que pertenciam.

Muitos atores importantes na dinâmica do processo de proteção ambiental não responderam às entrevistas, apesar de alguns deles trabalharem diretamente na área ambiental, confirmando a hipótese, em certa medida, que a falta de efetividade ou mesmo a negação da informação pública enfrenta desafios ainda por vencer.

Finalmente, a alma e o ponto de partida do projeto tiveram base em algumas premissas advindas de observações empíricas registradas no decorrer das atividades acadêmicas e profissionais do mestrando.

Para responder à questão central do estudo, isto é, “*as audiências públicas funcionam como um instrumento real de acesso a informações ambientais?*”, as seguintes hipóteses foram consideradas:

- *o acesso adequado a informações exerce papel fundamental na conscientização ambiental;*
- *a divulgação adequada de informações ambientais durante a audiência pública provoca mudança no projeto;*
- *o acesso prévio a informações ambientais possibilita maior participação do cidadão no processo decisório;*
- *maior participação popular diminui a margem de ruídos na divulgação de informação durante a audiência pública;*

- *as informações ambientais são divulgadas, mas não de forma compreensível;*
- *as informações ambientais são publicadas, mas em canais com pouca acessibilidade.*

Nesse sentido, o trabalho foi dividido em quatro partes. No primeiro capítulo foram analisados os princípios, conceitos e práticas do processo de participação pública, em especial os referentes à dinâmica da transferência e acesso a informações ambientais, indicando-se os problemas que dificultam a sua distribuição, bem como as origens e tipologias desses problemas, desde as barreiras de comunicação mais comuns até as influências mais estruturais, demonstrando repercussões que acarretam o entrave ao efetivo acesso à informação, trazendo, no final, reflexões sobre o papel do direito e da ética na proteção ambiental.

O objetivo principal do segundo capítulo consistiu em apresentar os traços do Estado de direito durante sua evolução histórica e conceitual, com a finalidade de dar subsídio a uma abordagem mais ampla sobre o direito à informação ambiental como instrumento de completude da democracia.

O terceiro capítulo aborda a importância da democracia e sua necessidade para a conscientização da proteção ambiental. Traz, ainda, um estudo sobre a importância da informação pública, apresentando um panorama legal da tutela jurídica do direito à informação ambiental, tanto em nível nacional quanto internacional.

A quarta e última seção discorre sobre considerações a respeito do processo de gestão ambiental no Brasil, com ênfase nos instrumentos de gestão, como a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), abordando de maneira específica um estudo sobre a audiência pública como instrumento de efetividade do acesso a informações ambientais. Tal abordagem está amparada em uma entrevista realizada com as diversas categorias de atores, além de uma pesquisa documental, a partir da análise das atas das audiências públicas integrantes de três processos de licenciamento em nível federal sobre empreendimentos hidrelétricos.

Por fim, cabe ressaltar que a forma de elaboração, redação, apresentação e normalização deste trabalho obedeceu aos padrões das *Normas de Redação para Dissertações e Teses, no âmbito do CDS*, aprovadas pela Resolução nº 46, de 22/08/2003, do Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa do CDS/UnB, adotando-se, complementarmente, os padrões de normalização da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

# 1 INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL

*O ator social participa da comunicação não só com suas palavras, mas também com seus gestos, seus olhares, seus silêncios...*

*Yves Winkin*

A frase em epígrafe demonstra que o homem, por ser um animal social, depende da comunicação como instrumento de extensão e perpetuação da vida. Ainda que em silêncio, como a citação remete, o ser humano está participando do seu próprio destino. E se a comunicação estiver afeta à área ambiental, a relevância dessa reflexão redobra de importância.

Mas ao que parece, tudo leva a crer que a humanidade ainda não apreendeu definitivamente a lição de que grande parte dos ativos ambientais existentes na natureza são recursos finitos. À medida que aumenta o volume das atividades danosas ao meio ambiente, diminui o estoque desses bens naturais e por conseqüência diminuem também as possibilidades de proteger o patrimônio perdido.

Parece dramático o alerta, mas se percebe que, ao longo da história, de forma consciente ou inconsciente, o homem vem prejudicando o meio ambiente, transformando os impactos negativos em graves conseqüências à saúde, à segurança e ao bem-estar individual e coletivo dos seres vivos, colocando em risco a sua própria sobrevivência<sup>7</sup>.

Vale lembrar, que o ônus dessa degradação recai sobre cada indivíduo, independentemente de sua condição social, política ou econômica, atingindo tanto a presente quanto às futuras gerações. Por isso, o princípio maior da consciência ambiental vincula todos à preservação, porque todos são também os titulares do direito e do dever de possuir um ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>7</sup> A população mundial duplicou nos últimos quarenta anos e hoje cerca de 6 bilhões de pessoas no planeta exercem considerável pressão sobre os recursos ambientais; o consumo de combustíveis fósseis aumentou quatro vezes no mesmo período, assim como a produção de bens manufaturados; em razão da desertificação, aproximadamente 7 milhões de hectares de terrenos agriculturáveis são perdidos a cada ano, o que significa uma diminuição razoável na capacidade de produzir alimentos; a atividade pesqueira vem dando sinais de exaustão, com 70% das diferentes espécies fornecedoras de pescado em declínio ou sendo obtido no limite de sua capacidade de produção; a degradação da camada de ozônio é responsável, presentemente, por 300 a 700 mil casos de câncer e 1,7 milhão de casos de cataratas por ano; as temperaturas globais médias elevaram-se cerca de 0,5° C nos últimos cinquenta anos, e nove dos onze anos mais quentes já registrados ocorreram na última década; a cada hora, três espécies são extintas; 1 bilhão de pessoas, a cada dia, bebe água contaminada; algo em torno de 3 milhões de crianças morrem a cada ano por causa do consumo de água insalubre; cerca de um terço da população mundial não tem acesso a qualquer infra-estrutura de saneamento básico, o que equivale a dizer que uma parcela significativa dos esgotos do planeta é lançada no meio ambiente, em curso d'água ou diretamente sobre o solo; aproximadamente 1,3 bilhão de pessoas respira um ar cuja qualidade não está de acordo com os padrões sanitários internacionais, e cerca de 700 mil pessoas morrem por ano como resultado da exposição à poluição atmosférica (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 5-6).

Entretanto, qualquer tentativa de incorporar a necessidade da proteção ambiental passa fundamentalmente pela reflexão do que significa e representa a natureza para cada um de nós, querendo dizer, na conhecida expressão de Santo Agostinho, que “só se ama aquilo que se conhece”.

A participação popular visando à conservação do meio ambiente insere-se num dos momentos mais importantes da cidadania na proteção ambiental. Se a comunidade for incluída no centro desse debate, pode-se afirmar que esta cidadania ocupará lugar central na busca de um novo referencial que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. Entretanto, para participar – não é demais insistir –, é necessário conhecer o meio ambiente e quais são os problemas a ele afetos. Se este pequeno passo for dado, um grande salto na busca de um meio ambiente ideal terá boas chances de ser atingido.

Nesse processo de conscientização, um fator merece ser destacado: trata-se do direito à informação, envolvendo não apenas os meios formais concebidos pelo Estado, mas, de maneira cada vez mais indispensável, a participação contínua de todos os setores da sociedade na proteção do meio ambiente.

## 1.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Os debates em curso, conduzidos por várias áreas do conhecimento, a respeito da significação da proteção ambiental, assim como os movimentos de reivindicação popular, objetivando uma sadia qualidade de vida, propiciaram o surgimento de diversos princípios fundamentais aplicáveis à questão.

A complexidade crescente dos problemas ambientais da atualidade demonstra que tais princípios são fundamentais porque exercem papel de grande importância na visualização global do sistema, permitindo melhor aplicação das normas jurídicas, principalmente a partir do momento em que seus preceitos começam a ser incorporados pela sociedade.

Os princípios de que se trata são aqueles que servem também como fundamento ou alicerce para o direito ambiental, tendo alguns deles apoio em declarações internacionais, outros em normas nacionais como a Constituição e demais legislações infraconstitucionais.

Segundo Mirra (1996, p. 54-65) e Machado, P. (2004, p. 47-93), os princípios na defesa do meio ambiente estão formando e orientando a geração e a implementação do direito ambiental, podendo ser distribuídos conforme o seguinte panorama:

- ***Princípio do direito à sadia qualidade de vida***

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, no princípio 1º da Declaração de Estocolmo de 1972 e no princípio 1º da Declaração do Rio de 1992, previu a tutela do direito a uma vida saudável para todos os seres. Outros documentos internacionais protegem o direito à vida em ambiente sadio e saudável. Esta proteção também está expressa na Constituição brasileira, no *caput* do art. 225. O fundamento norteador desse princípio induz que todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio, não bastando para isso apenas viver ou conservar a vida, mas, sobretudo, buscar e conseguir a qualidade de vida necessária para garantir a existência tanto da presente quanto das futuras gerações. A qualidade de vida é um elemento finalista do poder público, no qual se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão quantitativa, antes expressa no conceito de nível de vida.

- ***Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados***

Inscrito no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, consiste na prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses particulares ou individuais privados. Implica dizer que no processo de participação pública ambiental, o interesse da coletividade sobrepõe-se ao da vontade privada, ainda que legítimo. Esse é, na realidade, um princípio geral do direito público moderno, por meio do qual se proclama a superioridade dos interesses da coletividade. Trata-se, na realidade, de verdadeiro pressuposto de estabilidade da ordem social, até porque já se reconhece hoje em dia que a preservação do meio ambiente se tornou condição essencial para a própria existência da vida em sociedade.

- ***Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção ambiental***

Também inscrito no art. 225, *caput*, da Constituição, esse princípio atribuiu ao meio ambiente a qualificação jurídica de bem de uso comum. Significa dizer que o Estado não pode se apropriar da natureza em detrimento da coletividade, já que é um bem que pertence à sociedade e não integra o patrimônio disponível do Estado. Para o poder público – e também para os particulares – o meio ambiente é sempre indisponível. A idéia de indisponibilidade do meio ambiente reforça a necessidade de preservação dos recursos naturais aos futuros seres, como dever de transferir às próximas gerações esse patrimônio, razão pela qual dela não pode dispor.

- ***Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais***

Os bens que integram o meio ambiente planetário, como água, ar e solo, devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes da Terra. Essas necessidades podem passar tanto pelo uso como pelo não uso do meio ambiente. O acesso dos seres humanos à natureza supõe a aceitação do princípio 1º da Declaração do Rio, ao dizer que os homens constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável, tendo direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza, estando claro que o ser humano não é a única preocupação nesse processo, mas toda a natureza com os seus seres. O direito ambiental tem a tarefa de estabelecer normas que indiquem como verificar as necessidades de uso dos recursos naturais. Não basta a vontade de usar esses bens ou a possibilidade tecnológica de explorá-los. É preciso estabelecer a razoabilidade dessa utilização, devendo-se, quando a utilização não seja razoável ou necessária, negar o uso, mesmo que os bens não sejam atualmente escassos.

- ***Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa ambiental***

Esse princípio está inscrito no art. 225, *caput*, da Carta Magna e também no item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972, bem como no princípio 11 da Declaração do Rio de 1992. É decorrente da natureza indisponível do meio ambiente, em que o poder público tem o dever de atuar na defesa ambiental, tanto no âmbito administrativo, quanto no legislativo e até no jurisdicional, cabendo ao Estado adotar políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir esse dever. Cabe ressaltar que, a despeito de a intervenção do Estado ser obrigatória e indispensável à proteção ambiental, não é exclusiva. Ao contrário, a administração do patrimônio ambiental deve se dar sempre com a participação direta da sociedade.

- ***Princípio do desenvolvimento sustentável ou princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado***

Reflete a preocupação mundial com a garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado pela integração de todos os países, em prol do desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às próprias necessidades, tendo sido consagrado na Conferência das Nações Unidas de 1992. A idéia básica, segundo se compreende, é a de incluir a proteção ambiental não como um aspecto isolado, setorial, das políticas públicas, mas como parte integrante do

processo global de desenvolvimento dos países. A opção fundamental da sociedade foi pela preservação do atual meio ambiente, tendo em vista também as necessidades das gerações futuras.

• ***Princípio da precaução***

O princípio da precaução foi consagrado na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. O princípio 15 deste documento assegura que a precaução deve ser amplamente observada pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. Este princípio está em consonância com o disposto na Constituição brasileira, quando exige prévio estudo de impacto ambiental para licenciamento de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, emergindo, ainda, do disposto no art. 225, ao impor aos operadores do direito a busca de respostas ao imperativo de segurança reforçada e a regulamentação das dúvidas nascidas da ciência, para que se possa garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto às presentes quanto às futuras gerações.

• ***Princípio da função social e ambiental da propriedade***

A diretriz desse princípio afirma que ao proprietário se impõe o dever de exercer o seu direito de propriedade, não mais unicamente no próprio interesse, mas em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. A função social da propriedade foi reconhecida de modo expresso pela atual Constituição, nos arts. 5º, inc. XXIII, 170, inc. III e 186, inc. II, que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. A função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional pela qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente.

• ***Princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza***

O princípio está inserido no art. 225, § 1º, inc. III e IV, da Constituição, no art. 9º, inc. III, da Lei nº 6.938, de 31/08/1981 e no princípio 17 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, o qual tem o objetivo de prevenir danos ambientais. A importância desse princípio é

trazer uma regra de bom senso, colocando o ato de reflexão antes da atuação para evitar degradações ambientais por vezes irreversíveis, funcionando também como um mecanismo de planejamento, à medida que obriga a considerar o meio ambiente antes da realização de atividades ou da tomada de decisões a ele afetas.

• ***Princípio da prevenção de danos e degradações ambientais***

Esse princípio propõe evitar danos irreparáveis ao meio ambiente, ao homem e aos demais seres do planeta. É a mesma idéia adotada pela Conferência do Rio como princípio da precaução. De acordo com esse princípio, sempre que houver perigo de ocorrência de um dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente, sobretudo em função dos custos dessas medidas. Mesmo que haja controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de determinada atividade sobre o meio ambiente, em atenção ao princípio da precaução essa atividade deverá ser evitada ou rigorosamente controlada.

• ***Princípios usuário-pagador e poluidor-pagador***

O uso dos recursos ambientais pode ser gratuito ou pago. A raridade do recurso, o uso poluidor e a necessidade de prevenir catástrofes, entre outras coisas, podem levar à cobrança do uso dos recursos naturais. A valorização econômica dos ativos ambientais não pode ser admitida para excluir faixas da população de baixa renda, mas para prevenir danos irreparáveis ou combater os excessos cometidos contra a natureza. O princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Já o poluidor-que-deve-pagar é aquele que tem o poder de controle (inclusive tecnológico e econômico) sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, podendo, portanto, preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorram.

• ***Princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente***

Esse princípio preconiza que como nenhum mecanismo de prevenção pode ser inteiramente eficaz, torna-se importante responsabilizar os agentes da degradação ambiental. Nestes termos, por um ato poluidor, há possibilidade de responsabilidade simultânea nas esferas civil, penal e administrativa, em relação a um mesmo ato danoso. Apesar da importância indiscutível da prevenção dos danos ao meio ambiente, é preciso reconhecer que,

na prática atual, as medidas estritamente preventivas têm se revelado limitadas e, com incrível frequência, incapazes de manter o equilíbrio ecológico. Isso acontece principalmente em razão de uma certa tolerância da administração e, por vezes, da própria legislação diante de determinadas agressões ao meio ambiente, e também em função da negligência e imprudência do homem no exercício de suas atividades.

• ***Princípio da reparação***

A Declaração do Rio de Janeiro inseriu em seu art. 13 o dever, aos Estados, de criar legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais. Ocorrendo o dano ambiental, surge a discussão jurídica da obrigação de reparação desse dano no plano internacional. Dependerá da existência de convenção em que esteja prevista a responsabilidade objetiva ou sem culpa ou a responsabilidade subjetiva ou por culpa. A Comissão de Direito Internacional da ONU está estudando a possibilidade de os Estados poderem chegar a incorrer em responsabilidades pelas conseqüências prejudiciais de atos não proibidos pelo Direito Internacional (responsabilidade por danos causados, ainda que sem ato ilícito). No direito interno, o Brasil adotou na Lei de Política Ambiental a responsabilidade objetiva ambiental, tendo a Constituição brasileira de 1988 considerado imprescindível a obrigação de reparação dos danos causados ao meio ambiente.

• ***Princípio do respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade***

Está previsto expressamente no item 22 da Declaração do Rio e no art. 216, da Constituição Federal, que visa a resguardar todo o patrimônio cultural. Esse princípio traduz que proteger o meio ambiente não significa proteger apenas o meio natural, mas também o meio artificial (ou urbano) e, ainda, o meio cultural. Por isso é imperativo que se proteja, além dos sistemas naturais, o ambiente urbano e os direitos das comunidades tradicionais e todo o patrimônio cultural da humanidade que se construiu ao longo da sua história, como os monumentos de valor artístico, natural, histórico, paisagístico e toda a memória social e antropológica do homem.

• ***Princípio da cooperação internacional em matéria ambiental***

Esse princípio decorre da razão pela qual a questão ambiental ultrapassa os limites territoriais fixados pelo homem entre as cidades e países, através de uma conscientização integralizada, globalizada e sistêmica do meio ambiente. O dever de informação de um Estado

para com os outros e consultas prévias dos Estados a respeito de projetos que possam trazer efeitos prejudiciais aos países vizinhos são alguns dos pressupostos deste princípio. A preocupação em tratar a questão ambiental de maneira global e planetária tem fundamento na premissa que as atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais irão repercutir não somente naquele país, mas vão ultrapassar fronteiras e atingir a terra como uma casa comum a todos os seres.

#### • *Princípio da publicidade*

Esse princípio está em consonância com o princípio da precaução, tendo em vista que, para se evitar ou amenizar um problema, é natural que as pessoas conheçam ou sejam alertadas sobre os riscos que um empreendimento pode causar. A necessidade de audiências públicas, por exemplo, reflete a necessidade de tornar transparentes os processos de tomada de decisão. Havendo incertezas sobre o risco, o melhor caminho é a precaução, a informação e a publicidade. O dever de tornar os atos dos governos acessíveis ao público é também um princípio de boa-fé, que em muitas circunstâncias vale mais que muitas regras. Por ter relação direta com o objeto de estudo deste trabalho, este princípio terá seu fundamento mais bem explorado no que diz respeito ao direito à informação ambiental.

Nesse sentido, a despeito da existência de vários princípios ambientais já consolidados, dois destaques são de crucial importância para melhor compreensão do ensaio sob análise. Em primeiro lugar o *princípio da participação popular*, que tem como objetivo garantir a participação da sociedade nos assuntos decisórios relacionados ao meio ambiente, visando a sua defesa e proteção. Em segundo, o *princípio da informação ambiental* como forma de assegurar, a cada indivíduo, o direito de participar a partir do acesso adequado às informações necessárias à proteção do meio ambiente.

#### **1.1.1 O princípio da participação**

O *princípio da participação pública na proteção do meio ambiente*, além de outros dispositivos legais, encontra-se previsto expressamente no princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e também na Constituição brasileira de 1988, com tratamento genérico no art. 1º, parágrafo único, ao reconhecer o regime de democracia semidireta no país, e no art. 225, *caput*, ao tratar do meio ambiente de modo específico. Trata-se, portanto, de decorrência necessária do direito de todos ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado e do regime jurídico do ambiente como bem de uso comum do povo, impondo a toda a sociedade o dever de atuar na sua defesa.

Em razão dessa imposição legal inserida nas normas constitucionais e infraconstitucionais em matéria ambiental, a sociedade passou a dispor de alguns mecanismos de participação direta na proteção da qualidade de vida e do meio ambiente.

A participação é o maior instrumento capaz de realmente impulsionar o cumprimento da legislação ambiental, transformar a qualidade de vida da população e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (CARTAXO DE ARRUDA, 1997, p. 239).

Primeiramente, destaca-se a participação nos processos de criação do direito ambiental, com a iniciativa popular nos procedimentos legislativos, a participação na produção de atos normativos e quando possível sua discussão por meio de audiência pública, a realização de referendos sobre leis e a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos.

A despeito de o Estado brasileiro, via de regra, exercer a atividade legislativa – dando sentido à democracia representativa e, por conseguinte, instituidora de direitos –, a atuação da comunidade não se limita apenas a observar, cumprir ou se servir de direitos, já que possui também o poder de legislar no que tange a seus próprios interesses, aplicando neste nível de participação o princípio da subsidiariedade.

Em segundo lugar, a sociedade pode atuar diretamente na defesa do meio ambiente – como suporte da democracia participativa – participando na formulação e na execução de políticas ambientais, por intermédio da atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas; também por ocasião da discussão de estudos de impacto ambiental em audiências públicas e nas hipóteses de realização de plebiscitos, conforme prevê a Constituição Federal.

E, finalmente, o terceiro mecanismo direto de participação popular na proteção do meio ambiente é por intermédio do Poder Judiciário e do Ministério Público, com a utilização de instrumentos processuais e administrativos que permitam a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental, dentre os quais se destacam os instituídos pela Lei nº 7.347, de 24/07/1985, ou seja, o inquérito civil público e a ação civil pública ambiental.

O inquérito civil público é o instrumento de procedimento investigatório pelo Ministério Público, via promotor de Justiça, para qualquer fato de que tenha ciência própria, ou por provocação de qualquer pessoa, para apurar eventuais agressões ambientais, violações das relações de consumo, atos de improbidade administrativa etc. Por meio do inquérito são apurados os fatos, com oitiva das partes, testemunhas, coleta de documentos, perícias, enfim, todos os elementos necessários à formação de convicção.

O inquérito poderá desembocar em três alternativas: a) compromisso de ajustamento, caso haja acerto entre as partes; b) arquivamento, se não forem apurados fatos ilegais; ou c) ação civil pública, caso haja violações legais. No último caso não existe a possibilidade do ajustamento.

O compromisso de ajustamento é um desfecho possível quando há acerto entre as partes, passando a valer como título executivo para, em caso de descumprimento, ser exigido via ação executiva no Poder Judiciário, ou como prefere a procuradora do Órgão Ministerial Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, ao explicar que o “objetivo do compromisso de ajustamento de conduta é obter, dos órgãos públicos ou privados, a adequação de atuação em conformidade com as normas constitucionais e legais” (FRISCHEISEN, 2000, p. 135).

Já a ação civil pública consiste num instrumento poderoso colocado à disposição da sociedade para proteção dos interesses difusos, que poderá ser utilizado pelo Ministério Público não com a exclusividade da ação penal pública, mas também por outros órgãos da administração pública, bem como por entidades sociais privadas; estas, porém, não podem contar com o instrumento do inquérito civil público, exclusivo do Ministério Público.

A professora Sílvia (CAPPELLI, 2002, p. 2) nos ensina que

a participação popular na legislação ambiental brasileira dá-se através da manifestação de vontade e possibilidade de indagação no procedimento administrativo-licenciador, na hipótese de ser precedido de estudo de impacto ambiental, através das audiências públicas; na participação em órgãos dotados de poderes normativos e/ou deliberativos (conselhos e comitês) e no processo legislativo (iniciativa popular de lei e referendo). Por fim, ela ocorre através do acesso à Justiça.

Na lição de Dal Bosco (2003, p. 731), a doutrina elege também três círculos de participação cidadã sobre as funções administrativas, quais sejam:

a atuação orgânica, na qual o cidadão incorpora-se a órgãos da Administração especialmente criados para isso – os conselhos etc.; a atuação funcional – em que o

cidadão desempenha funções administrativas de sua própria posição privada, como opinar sobre determinada atividade, convidado pela Administração, que seria a participação em informações públicas, denúncias, ações populares, iniciativas e sugestões, entre outras; e a atuação cooperativa – na qual o cidadão colabora de forma voluntária com a Administração, nos programas e atividades por ela propostos, mas sem qualquer ligação oficial com o poder público.

Assim, figura-se evidente que a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurando a participação de todos os cidadãos na busca por melhor qualidade de vida para esta e para as futuras gerações.

A participação dos indivíduos e das associações na formulação e execução da política ambiental foi uma nota marcante dos últimos vinte e cinco anos [...] As associações ambientais, ao terem como metas a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do próprio homem, tratam de interesses difusos, que não só dizem respeito a cada um de seus associados, mas também a um número indeterminado de pessoas (MACHADO, P., 2004, p. 81-82).

Sem a participação da sociedade no processo de efetivação dessas normas, isto é, sem envolvimento social, torna-se impossível a concretização da democracia ambiental. As leis e as normas passam a ser apenas instrumentos de sujeição nas mãos dos grupos poderosos. E mais, sem essa consciência popular, a lei torna-se uma fiel companheira da corrupção e da burocracia, além de tornar-se uma inimiga da efetividade.

Este é também o argumento de Barroso (2003, p. 280-281), ao se referir à efetividade das normas constitucionais:

é igualmente relevante para a efetividade das normas constitucionais a conscientização e a atuação construtiva da sociedade civil. Esta participação pode se dar por via *não-institucional*, como, e.g., através das formas legítimas de pressão política; por via *institucional*, pela utilização de mecanismos como a iniciativa popular do processo legislativo, o plebiscito e o referendo; e por via *judicial*, com a tutela coletiva de interesses pelas associações, entidades de classes e sindicatos.

Ademais, ressalte-se a indiscutível importância da educação ambiental como método de conscientização e estímulo à participação, e da informação, sem a qual a participação resulta num mecanismo de conteúdo vazio e de fácil persuasão pelo poder mais forte.

No processo de educação ambiental, os professores das diversas áreas do conhecimento, em todos os níveis de ensino, deveriam atuar como verdadeiros protagonistas na questão da proteção ao meio ambiente, tendo como missão atuar como importantes vetores no processo de disseminação da informação ambiental.

Nesse sentido, o investimento na divulgação e distribuição da informação, seja a partir da educação ambiental ou outro meio eficiente, constitui pedra angular no processo de participação e pressuposto fundamental para a concretização da plena proteção ambiental.

Enfim, não se pode deixar de reconhecer que recentemente o País tem evoluído em relação à participação, com suas manifestações civis, ampliação do processo participativo eleitoral, movimentos sociais e sindicais, movimento pela ética na política e ação da cidadania, além da ampliação dos direitos sociais, dando esperança de que o povo brasileiro esteja desenvolvendo os direitos da cidadania.

### **1.1.2 O princípio da informação**

Por ter natureza coletiva e difusa, o direito à informação ocupa lugar de destaque nos Estados democráticos, principalmente quando a informação diz respeito ao patrimônio existente na natureza, bem como às políticas, medidas e decisões que tenham por objeto tais recursos.

Assim, o *princípio da informação na proteção do meio ambiente*, além de ser importante na afirmação de que todos tomem ciência do estado, das propostas e execuções de manejos do ecossistema<sup>8</sup>, também contribui para a construção e renovação de uma opinião ambiental informada, de modo que cada cidadão possa se posicionar de forma consciente diante de uma decisão pública que possa trazer efeitos sobre o meio ambiente em que vive.

Sabe-se que é por meio do acesso pleno e completo a informações ambientais que se pode avaliar a dimensão e a importância dos bens naturais disponíveis e, ao mesmo tempo, proporcionar respostas às agressões constantes, como forma de garantir a existência dos seres e manter o equilíbrio do meio ambiente, evitando, assim, um efeito devastador e irreversível para a sobrevivência do homem e dos demais animais do planeta.

Dessa forma, tem-se reconhecido que não há participação efetiva sem informação. Isto expressa bem o posicionamento de Gerard Monédiaire (*apud* MACHADO, P., 2004, p. 81), quando afirma que “são indissociáveis ‘informação/participação’, pois é evidente que a ‘participação’ dos ignorantes é um alibi ou uma idiotice” ou, como expressou Cartaxo de Arruda (1997, p. 248), “o direito à informação constitui a base para o direito à participação,

---

<sup>8</sup> Complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e seu meio inorgânico que interagem como unidade funcional (LIMA E SILVA *et al.*, 2002, p. 90).

visto que sem esta jamais poderá o indivíduo formar sua opinião e manifestar-se ou até mesmo intervir por meio do Poder Judiciário.”

Leme (2001, p. 873) também reafirma que o princípio da informação ambiental constitui condição essencial para que se exerça o princípio da participação comunitária ou cooperação, cujo objetivo maior é “garantir a participação da sociedade nos assuntos relacionados ao meio ambiente, visando a sua defesa e preservação”, expressando a idéia de que deverá haver a cooperação entre o poder público e a coletividade na resolução dos problemas ambientais.

O princípio da informação visa assegurar o acesso adequado, a cada indivíduo, às informações relativas ao meio ambiente, disponíveis pelo poder público. As informações ambientais de conhecimento do poder público devem ser transmitidas à população, de forma adequada e em tempo hábil, para que a mesma possa analisar a matéria e se manifestar. É obtendo as informações adequadas que o indivíduo poderá formar conhecimento e tomar posição ou se pronunciar sobre a matéria ambiental informada. Nota-se assim, que a publicidade está intimamente ligada à informação (LEME, *op. cit.*, p. 872).

Em termos normativos, a maioria dos trabalhos aprovados durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento faz referência ao princípio da informação ambiental. Na Carta da Terra ou Declaração do Rio, encontra-se explícito no princípio 10 o dever dos Estados de tornar as informações ambientais acessíveis a todos os indivíduos, inclusive aquelas pertinentes a materiais e atividades perigosas em suas comunidades. Na Agenda 21, insere-se no capítulo 40, o princípio da informação ambiental para a tomada de decisões.

Há também consignado o princípio da obrigatoriedade do intercâmbio de informações e da consulta prévia, entre um governo que se propõe a elaborar trabalhos de efeitos ambientais e os que repartem os recursos naturais que possam vir a ser afetados. Todos esses instrumentos legais serão mais bem explorados no capítulo que versa sobre a proteção internacional do direito à informação ambiental.

O professor Paulo Afonso Machado demonstra que todos esses documentos evidenciam uma ligação inegável entre meio ambiente e direito de ser informado, acrescentando que:

desde já, temos que reconhecer que vivemos em todo o mundo, principalmente após a década de 60, a era das comunicações. A todo momento temos a impressão de estarmos sendo informados. Dizemos “a impressão” pois, muitas vezes, a informação recebida não é capaz de ser eficaz ou produzir os resultados devidos. A

informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada (MACHADO, P., 2004, p. 78).

As informações ambientais recebidas e produzidas pelos órgãos públicos devem ser transmitidas de modo sistemático e não apenas nos casos em que ocorreram os chamados acidentes ambientais graves. Essas informações não têm o fim único e exclusivo de informar e formar a opinião pública, mas, sobretudo, de formar a consciência ambiental da população em todos os níveis e categorias, oferecendo-lhe condições e instrumentos que tornem possível tal prática.

Ademais, inegável é a afirmação de que este princípio tem sido relevante instrumento, norteador que é de uma plena conscientização para a proteção do meio ambiente. Por outro lado, a prática tem denunciado que a efetividade desse direito está longe de ser alcançada. Se de um lado a participação e a informação constituem um mecanismo de controle social e de democracia ambiental, de outro, não é incomum encontrar, no dia-a-dia, barreiras que impedem a sua efetivação, tal como se verá adiante.

## 1.2 DELINEAMENTO CONCEITUAL

À luz dos esclarecimentos preliminares, torna-se oportuno fazer uma abordagem conceitual a respeito dos termos informação e participação. Em relação ao vocábulo informação, a primeira de todas as dificuldades para se compreender melhor o processo de transferência da informação ambiental seja talvez o próprio entendimento da palavra informação, pois envolve um conjunto complexo de fatores, a começar pela lacuna que existe em relação ao seu sentido e sua definição.

Independentemente do campo de atuação (ciência da informação, comunicação, direito ou áreas afins), a informação vem ganhando relevância, ao mesmo tempo em que o grau de dificuldade para sua compreensão permanece entre os estudiosos. Não é raro observar-se nos meios acadêmico e científico o surgimento de acirradas discussões sobre o assunto.

Sendo a informação um bem abstrato, imaterial e de difícil definição, seu conceito estará sempre impregnado de valores subjetivos, conforme a sua utilidade. Tomando a informação ambiental como enfoque principal, o objetivo nesta seção será esclarecer o entendimento sobre informação e participação ambiental para melhor compreensão do conteúdo do trabalho.

### 1.2.1 Informação ambiental

O conceito de informação aparece com frequência no discurso cotidiano e também nos textos filosóficos e científicos. A dificuldade em encontrar um conceito universal para designar o termo consiste no fato de este variar de sentido de pessoa para pessoa, de cultura para cultura, de sociedade para sociedade e até entre as áreas do conhecimento.

Nesse sentido, informação é um termo polissêmico que adquire significados diversos, de acordo com a época e o contexto nos quais se enquadra. Por isso não se pode definir informação apenas como um conjunto de dados organizados com o fim de transmitir uma mensagem.

Para Machado, A. (2003, p. 15-16), informação é “uma palavra que nunca foi fácil definir, mas seu uso regular está sempre presente em nossa vida como elemento imprescindível – podemos dizer que vivemos em uma sociedade da informação.”

O conceito de informação abrange outras facetas, porém o que se pretende aqui é enfocar a expressão informação ambiental como instrumento necessário para a participação na busca da proteção ao meio ambiente. Antes de tratar o tema de modo específico, é necessário compreender qual o significado do termo, o que será feito em breve abordagem.

O que vem a ser informação? Para que serve a informação? E, finalmente, o que é informação ambiental?

Segundo Cunha (1985, p. 47), informação “é uma palavra de origem latina, do verbo *informare*, que significa dar forma, colocar em forma, criar, mas também representar, construir uma idéia ou uma noção”.

Ainda de acordo com Cunha (*ibid.*),

o sentido filosófico da informação prende-se numa primeira fase ao idealismo – matéria criada e ativada pelo pensamento, e numa outra, ao materialismo, em que o sujeito e o objeto do pensamento se unem na prática social, resolvendo-se a contradição entre a realidade e a idéia através do ato.

Já no *Dicionário da Língua Portuguesa On Line de Portugal* (INFORMAÇÃO, 2004), a palavra informação origina-se do latim *informatione* e significa

ato ou efeito de informar ou informar-se; comunicação; conjunto de conhecimentos sobre alguém ou alguma coisa; conhecimentos obtidos por alguém; fato ou acontecimento que é levado ao conhecimento de alguém ou de um público através

de palavras, sons ou imagens; elemento de conhecimento susceptível de ser transmitido e conservado graças a um suporte e um código.

Informação é também conceituada em conjunto com o termo participação. A relação de simbiose entre essas palavras é tão visível, que os vocábulos chegam a ser interpretados como sinônimos. É no conhecidíssimo *Dicionário Aurélio* (FERREIRA, 1986, p. 944) que se encontra o termo informação no mesmo sentido de participação como o “ato ou efeito de informar-se; informe; dados acerca de alguém ou de algo; conhecimento, **participação**; comunicação ou notícia trazida ao conhecimento de uma pessoa ou do público; instrução, direção.”

Para Lê Coadic (1996, p. 5), informação é

um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual. A informação comporta um elemento de sentido. É um significado transmitido a um ser consciente por meio de uma mensagem inscrita em um suporte espacial-temporal: impresso, sinal elétrico, onda sonora etc. Essa inscrição é feita graças a um sistema de signos (a linguagem), signo este que é um elemento da linguagem que associa um significante a um significado: signo alfabético, palavra, sinal de pontuação.

Na mesma obra (*loc. cit.*), o autor explica o significado de conhecimento (saber), afirmando ser

o resultado do ato de conhecer, ato pelo qual o espírito apreende um objeto. Conhecer é ser capaz de formar a idéia de alguma coisa; é ter presente no espírito. Isso pode ir da simples identificação (conhecimento comum) à compreensão exata e completa dos objetos (conhecimento científico). O saber designa um conjunto articulado e organizado de conhecimentos a partir do qual uma ciência – um sistema de relações formais e experimentais – poderá originar-se.

Do ponto de vista jurídico, pode-se afirmar que, como homens livres, temos o direito de “dar e receber informações e, igualmente, de expressar nosso pensamento. Esse direito encontra-se registrado oficialmente em várias legislações. Entretanto, a legalização não é suficiente para garantir o uso da informação, sua disponibilidade e o desejo de usá-la” (MACHADO, A., 2003, p. 15-16).

O jurista J. J. Gomes Canotilho (*apud* GRAF, 2002, p. 17-18), no seu comentário à Constituição portuguesa de 1976, afirma que o direito à informação “integra três níveis: o direito ‘de informar’, o direito ‘de se informar’ e o direito ‘de ser informado’” (Quadro 1.1).

O primeiro consiste, desde logo, na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimentos, mas pode também revestir uma forma positiva, enquanto direito a informar, ou seja, direito a meios de informar. O direito de se informar consiste designadamente na liberdade de recolha de informação, de procura de fontes de informação, isto é, no direito de não ser impedido de se informar. Finalmente, o direito a ser informado é a versão positiva do direito de se informar, consistindo num direito a ser mantido adequadamente e verdadeiramente informado, desde logo, pelos meios de comunicação [...] e pelos poderes públicos [...].

Quadro 1.1 - Níveis do direito à informação

Níveis	Atitude
<i>Direito de informar</i>	Corresponde a uma atitude ativa
<i>Direito de se informar</i>	Corresponde a uma atitude simultaneamente ativa e passiva (obter informação para si próprio)
<i>Direito de ser informado</i>	Corresponde a uma atitude passiva ou receptiva (obter informação de outrem)

Fonte: adaptado de Miranda (*apud* CARVALHO, M., 2002, p. 30).

Quanto ao sentido específico do termo informação ambiental, a Diretiva nº 313, de 07/06/1990, da Comissão das Comunidades Europeias (CEE), relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, em seu art. 2º, considera informação ambiental qualquer informação disponível sobre a forma escrita, visual, oral, ou de base de dados relativos ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, dos terrenos e dos espaços naturais, às atividades (incluindo as que provocam perturbações como ruído) ou medidas que os afetem ou possam afetar negativamente e às atividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental.

Alguns exemplos de informações que podem ser solicitadas invocando esta norma: águas residuais, incidentes ou acidentes dos quais resulte poluição, emissões, substâncias radioativas, níveis de ruído, planos de ordenamento do território, resíduos, licenciamento de obras, qualidade das águas, loteamentos urbanos, consumo de energia, planos rodoviários, fontes de energia utilizadas, construção de estradas, pontes etc, licenciamento industrial, licenciamento de comércio e serviços, condições de laboração, transporte de mercadorias perigosas e outras (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2003).

Os juristas Sampaio, Wold e Nardy (2003. p. 77-78) foram buscar na Convenção de Aarhus<sup>9</sup> a sua definição, como sendo toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer forma material, a respeito do seguinte:

a) o estado do meio ambiente, tais como o ar e a atmosfera, as águas, o solo, as terras, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e seus componentes, compreendidos os organismos geneticamente modificados, e a interação desses elementos; b) fatores como: as substâncias, a energia, o ruído e as radiações e atividades ou medidas, compreendidas as medidas administrativas, acordos relativos ao meio ambiente, políticas, leis, planos e programas que tenham ou possam ter incidência sobre os elementos do meio ambiente concernente à alínea *a*, precedente, e a análise custo/benefício e outras análises e hipóteses econômicas utilizadas no processo decisório em matéria de meio ambiente; c) o estado de saúde do homem, sua segurança e suas condições de vida, assim como o estado dos sítios culturais e das construções na medida onde são ou possam ser alterados pelo estado dos elementos do meio ambiente ou, através desses fatores, atividades e medidas visadas na alínea *b* precedente.

Por sua vez, a nova Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho da União Européia (nº 4/CCE, de 28/01/2003), relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, em seu artigo 10 prevê que:

a definição de informação sobre ambiente deve ser clarificada de modo a englobar as informações, sob qualquer forma, sobre o estado do ambiente, sobre os fatores, medidas ou atividades que afetam ou podem afetar o ambiente ou destinadas a protegê-lo, sobre as análises de custo/benefício e análises econômicas utilizadas no âmbito dessas medidas ou atividades e igualmente informações sobre a saúde e a segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, as condições de vida, os locais de interesse cultural e as construções, na medida em que sejam ou possam ser afetados por qualquer desses elementos (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 2004).

Segundo o documento europeu, essas informações devem incluir, pelo menos, textos de tratados, convenções ou acordos internacionais e da legislação comunitária, nacional, regional ou local sobre o ambiente ou com ele relacionados; políticas, planos e programas relativos ao ambiente; relatórios sobre o estado do ambiente (a publicar pelo menos de quatro em quatro anos); dados relativos a atividades que afetem o ambiente; licenças, autorizações e acordos no domínio do ambiente e estudos de impacto ambiental e avaliações de risco.

---

<sup>9</sup> Convenção elaborada e assinada por 40 países no dia 25 de junho de 1998, por ocasião da 4ª Conferência Ministerial da série Meio Ambiente para a Europa, realizada em 21 de abril de 1998, na cidade de Aarhus, na Dinamarca.

Quanto às informações ambientais sistematizadas, existem numerosos sistemas internacionais de informação especializados na organização e distribuição de dados aos seus usuários nos distintos países. O Sistema Mundial de Informação Ambiental (Infoterra)<sup>10</sup>, por exemplo, é uma excelente fonte de informação ambiental, por oferecer, além de bases de dados, endereços de milhares de organizações e pessoas que possuem informações sobre meio ambiente.

Nos termos da legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, a informação ambiental comporta duas faces. De um lado, o direito de todos terem acesso às informações em matéria de meio ambiente (art. 5º, incs. XIV, XXXIII e XXXIV, da CF; art. 14, inc. I, do Decreto 99.274, de 06/06/1990 e art. 8º, da Lei nº 7.347, de 24/07/1985). De outro lado, o dever de o poder público informar periodicamente a população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes (art. 4º, inc. V, e 9º, incs. X e XI, da Lei nº 6.938, de 31/08/1981 e art. 6º, da Lei nº 7.347/1985), antecipando-se, assim, em certa medida, à curiosidade do cidadão.

Pode-se afirmar que o conceito de informação hoje ganhou novos significados, principalmente quando se trata de matéria ambiental. Atualmente, em contraposição ao passado, não é mais o conhecimento que dá suporte ao agir do homem, e sim a informação. A cada dia, o homem está mais dependente da informação sobre a ação do outro para poder estabelecer sua própria ação.

Assim, com a conscientização do problema ecológico<sup>11</sup> pela humanidade, a informação vem ganhando cada vez mais importância, já que ela reduz a insegurança, revela alternativas adicionais ou estimula os indivíduos à ação na busca de um ambiente sadio e agradável para todos. É, pois, a partir da ciência dos fatos que têm influência, positiva ou negativamente, na vida dos cidadãos, que as pessoas podem se organizar, utilizar e estimular as experiências, ou impedir eventos danosos à coletividade, trabalhando na busca de alternativas viáveis para a possível solução dos problemas apresentados.

A informação ambiental deve ser adequada, útil, compreensível e transmitida em canal não-viciado, devendo, ainda, contemplar informações sobre o projeto impactante, mensagens sobre o risco do empreendimento e, sobretudo, proporcionar e estimular a participação pública.

---

<sup>10</sup> Rede de informação ambiental concebida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) para estimular e apoiar o intercâmbio de informação científica e técnica nos países e entre estes (Ibama, 2004).

<sup>11</sup> Pena-Veja (2001, p. 25 e seguintes) faz uma abordagem da evolução do despertar ecológico em Edgar Morin.

Por fim, faz-se necessário que o Estado resguarde o direito de saber (*right to know*) e permita aos cidadãos o acesso ao conhecimento, a fim de que os administrados possam se precaver de todas as atividades que causam ou venham a causar repercussões maléficas ao meio ambiente, garantindo dessa forma uma proteção maior às populações mais vulneráveis como as crianças, os idosos, os índios, as mulheres e outros segmentos. Portanto, o direito à informação ambiental deve ser uma garantia fundamental do ser humano e uma busca constante por parte de toda a sociedade.

### 1.2.2 Participação ambiental

A palavra participação é uma das mais usadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Muito se falou e se produziu sobre o tema, tanto na literatura nacional quanto na literatura internacional. Ainda assim, o entendimento do que seja participação continua representando um enigma a decifrar.

A participação, que é também uma forma de intervenção, é um assunto demasiado sério e ambivalente, para ser tratado levemente, ou reduzido a uma palavra-ameba, à qual falta qualquer significado preciso, ou a um *slogan*, ou a um fetiche, ou até mesmo a um mero instrumento ou metodologia. Quando é assim diminuída, e transformada nesse tipo de trivialidade, a participação não só deixa de ser benéfica, como também corre o risco de transformar-se em um mito ilusório ou em uma forma perigosa de manipulação. Para entender as muitas dimensões da participação, é preciso investigar todas as suas raízes e ramificações com seriedade, pois essas raízes e ramificações, em um nível profundo, são parte do próprio núcleo de todas as relações humanas e das realidades socioculturais que as condicionam (RAHNEMA, 200, p. 204).

Nesse prisma, não é objetivo deste trabalho fazer uma abordagem profunda sobre o assunto, nem tampouco se quer desviar a importância do tema. O que se busca é identificar alguns conceitos que possam dar subsídio aos tópicos que serão tratados com mais detalhes nos focos deste estudo.

Retomando a questão conceitual, Gohn (2003, p. 14), afirma que, dependendo da época e da conjuntura histórica, a palavra participação “aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.”. Na mesma linha de raciocínio, Furriela (2002, p. 29) afirma que “a participação é um conceito que só é integralmente compreendido se tratado em conjunto com outros, como ‘democracia’, ‘cidadania’, ‘direitos do cidadão’ etc.”.

A partir de algumas idéias extraídas da obra de Sayago (2000, p. 40-43), encontra-se a de que a participação é “uma categoria usada constantemente em diferentes contextos da sociedade contemporânea e empregada nas mais diversas acepções. Contudo, a palavra está carregada de um alto componente político, pois, em algumas ocasiões, a participação é incentivada e, em outras, é vetada”.

Acrescenta ainda a autora (*loc. cit.*):

a discussão desse conceito traz à tona a distância entre governantes e governados, a apatia da população no exercício de seus direitos, a falta de credibilidade na efetivação das políticas sociais [...] O conceito de participação foi usado pela primeira vez na década de 60, como atributo de processos decisórios ou *advocacy planning*. A participação foi entendida, então, como o elo que uniria a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade; a idéia da participação foi assumida como a força que abria novas formas de interação, ainda difusas, entre a sociedade.

Segundo Gohn (2003, p. 14), vários foram os teóricos que fundamentaram o sentido atribuído à participação, que pode ser analisada em três níveis básicos:

o conceitual, que apresenta um alto grau de ambigüidade e varia segundo o paradigma em que se fundamenta; o político, dado pelo nível político, usualmente associado a processos de democratização, mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social; finalmente as práticas, relacionadas ao processo social propriamente dito, tratando das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Neste último aspecto a participação é um meio viabilizador fundamental.

Participar significa ter voz num sistema de debate público. A participação é um apelo à iniciativa, capacidade, solidariedade, imaginação, cooperação e esforço da comunidade. É também essa lógica que deve prevalecer quando da transferência da informação, como diz Bordenave (2002, p. 91):

na comunicação participativa todos os interlocutores exercem livremente seu direito à auto-expressão, como uma função social permanente e inalienável; geral e intercambiam seus próprios temas e mensagens; solidariamente criam conhecimentos e saber, e compartilham sentimentos; organizam-se e adquirem poder coletivo; resolvem seus problemas comuns e contribuem para a transformação da estrutura social de modo que ela se torne livre, justa e participativa.

Essas práticas do processo participativo fomentam e instigam a sociedade civil organizada a participar dos processos de gestão dos recursos ambientais, notadamente no que diz respeito ao acesso à informação nos processos de licenciamento ambiental, como forma de ampliação da ação democrática vigente nas suas mais variadas formas de participação (Quadro 1.2).

Quadro 1.2 - Processos participativos

Tipos de Participação			Grau de Participação	Estruturas e Meios	Objetivo
Nível de relação e de engajamento	Momento de intervenção	Origem da iniciativa			
Unilateral e ativa	Curativa	Espontânea	Contestação	Manifestação, reivindicação, denúncia, alarmismo, recursos judiciais.	Retardar ou impedir uma ação.
Unilateral e passiva	Preventiva	Provocada	Informação	Publicações obrigatórias, procedimentos formais.	Pesquisa de aceitação social; justificativas de ação.
			Educação	Formação, Informação.	Elevação do nível de conhecimento; Esforços de persuasão; Modificação de atitudes.
			Comunicação	Campanha de sensibilização	Conscientização de problema; busca de aceitação social.
Bilateral e ativa	Preventiva	Provocada	Consultação	Audições formais e informais, sondagens, enquetes.	Avaliação de reações e opiniões; definição de necessidades.
			Concertação	Debates, audições públicas, grupos de trabalho.	Busca de soluções consensuais.
		Voluntária	Co-decisão	Referendum das decisões.	Partilha de poderes.
			Co-gestão (gestão compartilhada)	Organismo <i>ad-hoc</i>	Planificação e gestão conjunta ou delegada

Fonte: Olivry (*apud* MAGALHÃES JR.; CORDEIRO NETTO, 2003, p. 227).

No atual contexto da democracia em relação à proteção ambiental, só têm voz os cidadãos que se organizam e participam por meio não somente de partidos e sindicatos, mas também de associações comunitárias, estudantis, profissionais, pacifistas, ambientalistas, enfim, grupos diversos de articulação de interesses, ou seja, grupos de indivíduos que estão unidos a partir de determinados interesses comuns.

Os grupos de articulação de interesses terão sempre maior poder de atuação, barganha e interlocução, à medida que evidenciem maior organização e força de expressão. As ONGs, por exemplo, que trabalham na defesa e preservação do meio ambiente, têm papel fundamental no processo de democratização, congregando cidadãos que assumem a co-responsabilidade como um dever e trabalham em prol de uma sociedade ecologicamente sustentável.

Para Magalhães Jr. e Cordeiro Netto (2003, p. 225) o poder de participação “resulta de uma conquista a partir de uma relação de forças construída com o poder político (pressão), ou como resposta à abertura política. A participação envolve diferentes formas de co-gestão, incluindo os processos de geração e difusão de informações, opinião, concentração e decisão”, admitindo os autores que o processo participativo no Brasil ressurte-se de amadurecimento. Os autores fazem algumas reflexões, questionamentos e hipóteses para buscar esse ideal:

*A sociedade está preparada para a participação?* Diversos fatores determinam o grau de interesse, iniciativa, dinamismo e consciência da sociedade em relação à gestão participativa, como o regime político e o nível socioeconômico da população. Esforços de conscientização e educação sobre os valores da cidadania e a importância do processo de participação são essenciais à ruptura das forças de inércia e desmobilização.

*A sociedade está bem informada para exercer de forma competente a participação?* Não há gestão sem informação (sociedade da informação). Um dos principais condicionantes da gestão participativa é a acessibilidade dos decisores a informações adequadas.

[...] Em um processo decisório, a identificação do problema é seguida por sua análise e busca de soluções. Sob esse aspecto, quatro estilos de decisores podem ser identificados: “perceptivo” (prioriza as informações mais adequadas), “receptivo” (considera qualquer informação recebida), “sistemático” (apóia-se em estruturas metodológicas) e “intuitivo” (não se baseia em conhecimentos científicos). Esse último estilo envolve aspectos cognitivos associados à vivência e à percepção do decisor. Na etapa de escolha da alternativa adequada, a tendência de aceitação da primeira impressão de um problema restringe o processo de decisão. A carência de informações também limita a escolha, assim como o fato de as escolhas derivarem de um ato de julgamento que envolve valores pessoais, ou seja, a subjetividade (MAGALHÃES JR.; CORDEIRO NETTO, *ibid.*, p. 228, 232).

Participar é, enfim, algo que completa a pessoa, integraliza-a em suas várias dimensões. Uma vez conduzida a consciência humana a ser protetora e vigilante, não lhe será suficiente a simpatia à causa, nem a preocupação desacompanhada de atitudes práticas.

Sob o aspecto jurídico, a Constituição brasileira de 1988 assegurou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual convém evidenciar que todos também são chamados a essa missão de extrair da Carta Magna os efeitos concretos de seus comandos, participando de modo efetivo e consciente.

### 1.3 PRÁTICAS DECORRENTES DO ACESSO À INFORMAÇÃO

Embora freqüentemente se afirme que a informação desempenha papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico e social, sabe-se também o quanto é complexo demonstrar e provar explicitamente esta relação. Esta se torna mais complexa pelo fato de a própria percepção de o que é informação e sua potencial utilidade ser determinada pelas culturas locais onde a informação foi gerada e disseminada e, por sua vez, pelas percepções que os receptores da informação detêm de seus geradores.

A esse respeito, Souza (1983, p. 75,80, 81) esclarece que:

a transferência de informação depende muito mais do receptor do que do transmissor e se dá, necessariamente, através de canais sujeitos a ruídos, os quais podem introduzir distorções, dificultando-a e impedindo que seja efetiva. Se a sociedade receptora está comprometida com a mudança, esta mensagem pode transferir informações que acabarão por iniciar processo aculturativo mais ou menos intenso.

Na prática, o modo de assegurar o acesso a informações ambientais não tem sido tarefa fácil. Isto é deixado claro por Figueiredo (1979, p. 127), ao enfatizar que “qualquer que seja o tipo de canal utilizado para a transferência da informação, barreiras irão existir para dificultar o trânsito da informação, do produtor ao usuário.”

Figueiredo e Giangrande (1999, p. 48) explicam que os ruídos na transferência da informação são quaisquer eventos passíveis de ocorrer durante o processo de comunicação e deteriorar a mensagem que está sendo transmitida, acrescentando ainda que

é quando têm origem os mal-entendidos e as distorções de comunicação. Há ainda os ruídos normais, ocasionados pela não decodificação adequada da mensagem recebida. Um termo não compreendido ou que possa ter mais que uma interpretação poderá gerar um grande ruído. Sempre que o processo de comunicação não é completado há a incidência de ruídos.

No conceito apresentado por Moles (1978, p. 118, 120), ruído significa “todo sinal indesejável na transmissão de uma mensagem por um canal”, podendo intencionalmente representar “um sinal que não ‘se’ quer transmitir.”

Já na concepção de Machado, A. (2003, p. 112), nenhuma mensagem ao ser transmitida, independentemente do canal utilizado, consegue completar o seu itinerário isenta de distorção ou perturbação, pois “vem sempre acompanhada de sinais indesejáveis, incluindo a possibilidade de erros.”

Segundo Davenport (2002, p. 90), “em praticamente todas as organizações, a informação é influenciada a cada minuto pelo poder, pela política e pela economia. Isso não é novidade pra ninguém”, completa o autor.

As interferências políticas e econômicas constituem fatores determinantes nessa dinâmica, resultando, em última análise, em formidáveis obstáculos à implementação do acesso a informações ambientais. Esses entraves no processo de comunicação são comuns a todos nós, ao mesmo tempo, imperceptíveis ao primeiro olhar.

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 (MACHADO, P., 2003, p. 78).

No campo da economia, é desnecessário enfatizar que os mercados de informação tornam-se fundamentais para a sobrevivência da maioria das empresas, as quais passam a depender tanto de informação quanto dos outros insumos. As potências mundiais revelam a incrível concentração da disponibilização de informações, da dominação dos mercados financeiros e, sobretudo, a influência que exercem sobre os países menos favorecidos.

Os processos globais da economia são manipulados por meio de políticas desenvolvidas à margem do Direito. No exercício da função de legitimação, o Estado promove a mediação de conflitos de classe, dando sustentação à hegemonia do capital.

Em análise demonstrada por Santos (2000, p. 56), isso se revela muito claro:

a promessa da dominação da natureza e do seu uso para o benefício comum da humanidade conduziu a uma exploração excessiva e despreocupada dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozônio e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da conseqüente conversão do corpo humano em mercadoria última [...] A expansão extensiva do mercado acompanha a sua expansão intensiva, como o demonstram a ideologia cultural do

consumismo – com a crescente diferenciação dos produtos e individualização dos gostos, e conseqüente aumento do número de escolhas – e a progressiva mercadorização da informação e da comunicação social, que oferece oportunidade virtualmente para a reprodução alargada do capital. (SANTOS, 2000, p. 155).

Em relação aos efeitos dos meios de comunicação modernos, no contexto global da sociedade capitalista, Marcuse (*apud* GUARESCHI, 1988, p. 15) sustenta que

por detrás do véu tecnológico, (por detrás) dos véus políticos de democracia, aparece a realidade, a escravidão universal, a perda da dignidade humana, substituída por uma liberdade de escolha pré-fabricada [...] A forma consumista (*commodity form*) torna-se universal, enquanto que ao mesmo tempo, com o desaparecimento da competição livre, a qualidade inerente ao bem de consumo deixa de ser um fator decisivo na sua comerciabilidade.

Observa-se que, no mundo dos negócios, aquele que dispõe de mais informação detém mais poder e mais capacidade de persuasão na conquista de seus espaços, conseqüentemente melhores condições de obter sucesso em suas atividades.

Como exemplo, Valente e Dumont (2003, p. 60), ao se referir ao acesso a informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), questionam o problema da informação técnica:

como um cidadão sem conhecimento mínimo do processo orçamentário pode ler as informações disponibilizadas pelos extratores de informação do Parlamento? Disponibilizar a informação sem que haja uma orientação para seu uso não surte efeito, porque não ataca o problema de desigualdade informacional. Quem for mais preparado permanece em melhores condições do que aquele que não dispõe de informação.

Na observação do professor francês Jean Lojkine, nem mesmo o desenvolvimento das máquinas de tratamento da informação reduziu os confrontos de poder que estão na base das grandes organizações (empresas e administrações).

Bem ao contrário, através do debate sobre a inteligência artificial ou sobre a cibernética, constata-se o desdobramento de duas concepções antagônicas acerca do uso político que pode ser feito do computador e de suas redes; de um lado, uma concepção elitista e tecnocrática, que reserva a informação estratégica a um pequeno grupo de dirigentes; de outro, uma concepção autogestionária, que visualiza, na revolução tecnológica atual, não o prolongamento das antigas tendências, mas, ao inverso, uma verdadeira revolução organizacional, que implica o acesso de todos a todas as informações e, por conseqüência, o autogoverno dos homens (LOJKINE, 2002, p. 149).

Ora, é muito fácil prometer uma solução imediata a um problema sem apreciar suas causas e conseqüências, principalmente quando a variável ambiental está presente. Na maioria das vezes, a preservação do meio ambiente é vista pelo setor produtivo como algo que atrapalha o progresso e não gera lucro imediato<sup>12</sup>.

Isso pode ser percebido na esfera política quando a informação ambiental representa um tipo de poder e sua não-distribuição passa a ser uma arma estratégica, não interessando aos grupos dominantes a sua disponibilização de forma democrática e adequada.

Por outro lado, as pessoas passam a priorizar as suas necessidades básicas, como alimentação, emprego, bens de consumo, em detrimento de problemas mais estruturais. Essas necessidades ainda se situam acima das questões como meio ambiente e educação, por exemplo.

Assim, na maioria das vezes, durante a fase de licenciamento ambiental de obras capazes de degradar o meio ambiente, os empreendedores, por serem portadores de maior poder de influência e por deter mais informação, têm maior probabilidade de ver seus objetivos alcançados.

Em muitos casos, como relata Santos (2000, p. 147), isso se deve a uma “crescente disponibilidade do Estado capitalista para proteger os interesses empresariais”. Da mesma forma, Davenport (2002, p. 268) afirma que “empresas capazes de influenciar o ambiente político onde estão inseridas podem obter uma vantagem competitiva”.

Aguiar (2002b, p. 73) também assegura que “a existência de uma fronteira rígida e definida entre público e privado é uma afirmação problemática, principalmente no Brasil, onde o ordenamento público é o grande garantidor dos interesses privados.”

E assim o poder político controla a informação, provocando uma entropia no seu acesso e, muitas das vezes, por meio da regulação, reduz, contingencia e convenciona as práticas destinadas à sua efetividade.

Para o economista indiano Amartya Sen, “é possível que as pessoas freqüentemente se encontrem em uma situação de ignorância, mas existe algo de despropositado em um modelo de comportamento ‘racional’ que depende da ignorância para ser capaz de obter bons

---

<sup>12</sup> Tornou-se comum entre nós, durante muito tempo e ainda hoje, a incorporação de uma prática política de que a educação não gera lucro imediato, não interessando, portanto, aos detentores do poder o investimento nessa área.

resultados, que deixe de funcionar se as pessoas se tornarem mais bem informadas” (SEN, 1999, p. 102).

Com a rápida expansão do processo produtivo industrial, a informação assume caráter cada vez mais político, colocando-se como bem de consumo e como bem de produção. Nesse sentido, explica Araújo (1991, p. 41), os países periféricos “vêm sendo tradicionalmente orientados para serem organizadores da informação produzida no exterior, visando a capacitá-los a organizar seus próprios dados, bem como para serem usuários ‘passivos’ da informação produzida nos países cêntricos”, maiores produtores da literatura técnico-científica mundial.

A fragilidade na organização política e a conseqüente degeneração das práticas políticas dos países em vias de desenvolvimento, que excluem as camadas menos favorecidas, ocasionam barreiras que impedem a comunicação e fazem com que a informação deixe de ser plenamente exercida.

Particularmente no Brasil, mesmo com a redemocratização e com o advento da chamada Constituição cidadã de 1988, quando se verifica grande evolução nos debates referentes à participação pública ambiental, heranças do período centralista e autoritário do regime de exceção tornaram o modelo brasileiro mais regulatório que emancipatório, criando nas pessoas uma espécie de aversão à participação e conseqüente apatia caracterizada pela ausência de lutas.

Apenas para ilustrar, recorde-se, por exemplo, o que ocorreu com os grandes empreendimentos energéticos implantados na região amazônica, causadores de intensos impactos socioambientais que puderam ser vistos muitos anos após o evento (TUCCI, 2000, p. 143), além do prejuízo que a invasão das águas causou no modo de vida das comunidades que viviam em torno desses projetos.

Segundo Kohlhepp (1991, p. 253, 256), tais empreendimentos foram orientados pelo centro sem efetiva participação da sociedade, e em vários casos as informações passadas à população atingida foram insuficientes e tardias, ocasionando insegurança em larga escala. O estatismo centralista e autoritário daquela época, segundo Matus (1989, p. 5), ainda que resolvesse nossos problemas, o faria contra a nossa vontade e sem a nossa participação.

Os exemplos não se esgotam aí, podendo-se contabilizar tantos outros de épocas passadas, inclusive alguns mais recentes, que tiveram causas diversas. Mas aos poucos a

sociedade, seja diretamente ou representada, busca consolidar a fiscalização de empreendimentos ambientais<sup>13</sup>.

A organização dos grupos sociais e das comunidades afetados por projetos de desenvolvimento mostra-se ainda precária e incipiente na maioria dos casos. O acesso aos meios de expressão e comunicação desses atores sociais é ainda bastante limitado, assim como o direito de receber informação.

Outro empecilho a ser considerado é o de que as instituições existentes não estão aparelhadas para garantir a transparência da informação no processo decisório, já que a diminuição da burocracia ou a publicidade adequada pode, para muitos, significar perda de poder. A centralização é uma das conseqüências de uma cultura política que há muito tempo vige.

Por outro lado, o ordenamento jurídico ambiental com suas leis dispersas, tratando às vezes de um mesmo assunto, elaboradas ao longo de um período em que a consciência ambiental ainda estava germinando, além das influências de toda sorte exercidas sobre os direitos das minorias, sem critérios precisos e sem métodos definidos para resolver os problemas ambientais, parecem resultar num problema que ainda não foi totalmente solucionado.

Como se vê, na prática, há grande disparidade entre o direito de acesso à informação e a imposição de barreiras na sua transferência, decorrentes principalmente da influência política, tal como revelado por Stigler (*apud* SEN, 1999, p. 33), ao afirmar que “vivemos em um mundo de pessoas razoavelmente bem informadas que agem de modo inteligente para realizar seus interesses próprios.”

Não há dúvida de que o problema não se resume à falta de normas jurídicas. Muito pelo contrário, elas existem, são em número elevado e às vezes de forma bastante detalhada.

---

<sup>13</sup> A ação do governo federal de implantar a hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, foi contida pelo Ministério Público Federal devido a vários problemas: a) contratação irregular de uma entidade de personalidade jurídica de direito privado para fazer os estudos de impacto ambiental; b) necessidade de autorização do Congresso Nacional, já que afetava áreas indígenas e c) o licenciamento deveria ser junto ao Ibama, por se tratar de área federal, e não junto ao órgão licenciador estadual. A decisão judicial que suspendeu os estudos foi mantida pelo STF, instância máxima do país (PONTES JÚNIOR *et al.*, 2004, p. 9). Outro aspecto que parece importante ressaltar é que a Eletronorte e a Eletrobrás assumiram o desafio de repensar a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, a partir de uma nova concepção de inserção regional, ou seja, de forma que os resultados de sua construção não sejam positivos apenas para o país, mas também para a população local (NASCIMENTO; DRUMMOND, 2003, p. 20).

Não adianta querer que o Brasil possua as melhores leis ambientais do mundo se as suas eficácias continuarem sendo questionadas na prática. Não há lei boa que funcione sem que o Estado dê instrumentos reais para a sua implementação. O ordenamento jurídico, segundo Aguiar (1995, p. 118), apresenta dois aspectos marcantes:

de um lado, eles devem traduzir essas conquistas historicamente cristalizadas pois elas são operatórias, elas são eficazes para que a ordem estabelecida permaneça o máximo de tempo possível sem grandes contestações, mas, de outro, esses mesmos ordenamentos jurídicos, por traduzir os interesses das minorias que legislam, têm que articular normas que defendam os interesses dos poderosos e os instrumentem no sentido da manutenção de seus privilégios contra os eventuais avanços dos oprimidos. Tudo isso está banhado pela procura da legitimidade.

Em muitos casos, como ensinam Santilli e Santilli (2002, p. 51), a “falta de participação dos cidadãos nos processos de concepção e elaboração dos planos, programas e obras governamentais com impactos ambientais, faz com que estes acabem apenas referendando e legitimando políticas e decisões adotadas unilateralmente pelo poder público”.

Urge a necessidade de participação, envolvimento e emancipação de toda a sociedade. O aparelhamento da participação não se faz apenas por meio de um fantástico arcabouço jurídico. A regulação não pode prevalecer sobre a emancipação, como muitas vezes ocorre.

Na análise do professor Boaventura de Sousa Santos, um dos processos que levaram a que o equilíbrio entre regulação e emancipação fosse quebrado a favor da regulação consistiu na redução política a uma prática social setorial e especializada e na rígida regulação da participação dos cidadãos nessa prática.

Em conseqüência disso, ficaram vastíssimas áreas da prática social fora da intervenção participativa dos cidadãos e, por outro lado, a regulação hiperdetalhada da participação autorizada acabou por transformar esta última na participação dos cidadãos na sua própria regulação. Confinado a um setor específico da ação social – a esfera pública –, o ideal democrático da política moderna foi neutralizado ou drasticamente limitado no seu potencial emancipatório (SANTOS, 2000, p. 113).

Prossegue o autor, na mesma linha de argumentação, afirmando que “as atuais relações de mercado consistem nos pilares da regulação própria da modernidade, tal como foram universalizadas pelo capitalismo. Além de influenciar no modo consumista contemporâneo, atingem problemas emancipatórios” (SANTOS, *ibid.*, p. 136).

Ora, essas observações, por si mesmas, representam evidentes barreiras, dessa vez em grande escala, no que concerne ao acesso e transferência da informação ambiental por parte do poder político<sup>14</sup>.

Torna-se importante refletir sobre o fatalismo crônico e dominante no qual o mundo está imerso, promovendo uma desfamiliarização em relação ao que está estabelecido e convencionalmente aceito como certo, normal, inevitável e necessário<sup>15</sup>.

Nesse sentido, acredita-se na possibilidade de a solidariedade deixar de ser o caos, a partir da revalorização e reinvenção de uma das tradições marginalizadas da modernidade ocidental, que foi o conhecimento emancipatório.

#### 1.4 BARREIRAS INERENTES AO ACESSO À INFORMAÇÃO

Não é incomum a existência de leis que prometem um direito de difícil eficácia no mundo real. Ainda que exista em nosso país excelente legislação no campo ambiental, seria ingênuo supor que uma sociedade marcada pelo positivismo jurídico tenha todos os seus problemas ambientais resolvidos por meio dessas normas.

Realmente, no caso brasileiro, a efetividade de muitos direitos é o ponto nevrálgico de qualquer sucesso nas políticas públicas. Edita-se enorme quantidade de leis, sem que a elas sejam dadas condições concretas para sua acessibilidade<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> O Direito por um lado organiza os processos que fluem segundo as regras da economia de mercado, colocando à sua disposição normas e instituições (em especial o contrato, a propriedade privada, o direito de propriedade industrial etc.) e, por outro, converte-se em instrumento de que lança mão o Estado para influir em tais processos e, a um tempo só, obter a consecução de determinados objetivos de política social – instrumento destinado ao desenvolvimento de políticas públicas, como se vê. Daí é porque, o Direito resulta *duplamente instrumentalizado*: por parte do Estado (social) e por parte dos agentes que atuam no mercado. A concepção da sua neutralidade desnuda-se, destarte, como insustentável, apenas podendo prosperar no plano do discurso ideológico. O móvel dessa dupla instrumentalidade será sempre, porém, a preservação dos processos capitalistas de mercado (GRAU, 1990, p. 33).

<sup>15</sup> Se o futuro é necessário e o que tiver de acontecer acontece, independentemente do que fizermos, é preferível não fazer nada, não cuidar de nada e gozar apenas o prazer do momento. Esta razão é indolente, porque desiste de pensar perante a necessidade e o fatalismo (LEIBNIZ *apud* SANTOS, 2000, p. 42).

<sup>16</sup> Apesar do art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil (Lei nº 4.657, de 04/09/1942), dizer que ninguém deve se escusar de cumprir uma lei, alegando o seu desconhecimento, muitas vezes, não há meios práticos para que as pessoas tenham acesso às leis, ou ainda, quando se tem acesso, ocorre do ato não se tornar uma norma efetiva no mundo real, isto é, na maioria das vezes, o cidadão é ao mesmo tempo desconhecedor e infrator, ou mero expectador da legislação pátria. Assim, costumou-se afirmar entre nós, que uma determinada lei “virou letra morta” ou “não pegou”. Como exemplo, Dal Bosco (2003, p. 733) lembra das consultas públicas anunciadas no *Diário Oficial da União* (DOU) ou nos sítios [sites] oficiais do governo na Internet, mas esses meios levam a informação a poucas pessoas, principalmente em relação ao DOU. Segundo Cruz (2004, p. 31), no Brasil há um esforço pela inclusão digital, onde existem cerca de 15 milhões de microcomputadores e aponta dados de uma pesquisa PNAD de 2002 informando que 14,2% das residências brasileiras possuem computadores pessoais.

Na lição de Bursztyn, Marcel (1994, p. 28) “hoje boa parte da população brasileira tem acesso à informação e um grau mais elevado de consciência e de expectativas, que se vêem frustradas frente a um Estado debilitado por limitações de natureza política, econômica e gerencial”. Para Barroso (2003, p. 279), essa “frustração reiterada do processo institucional brasileiro está associada à falta de efetividade das normas constitucionais.”

A efetividade significa, portanto, a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.

Acrescenta, ainda, Barroso (2003, *ibid.*, p. 85-86):

a efetividade das normas jurídicas resulta, comumente, do seu cumprimento espontâneo. Sem embargo, descartados os comportamentos individuais isolados, há casos de insubmissão numericamente expressiva, quando não generalizada, aos preceitos normativos, inclusive os de hierarquia constitucional. Assim, se passa, por exemplo, quando uma norma confronta-se com um sentimento social arraigado, contrariando as tendências prevalecentes na sociedade. Quando isto ocorre, ou a norma cairá em desuso ou sua efetivação dependerá da freqüente utilização do aparelho de coação estatal<sup>17</sup>. De outras vezes, resultará difícil a concretização de uma norma que contrarie interesses particularmente poderosos, influentes sobre os próprios organismos estatais, os quais, por acumpliciamiento ou impotência, relutarão em acionar os mecanismos para impor sua observância compulsória<sup>18</sup>.

Sem dúvida, fatores políticos e econômicos são os definidores dos entraves no acesso à informação ambiental. Primeiro, porque estão numa escala superior aos demais fatores. Segundo, porque ao Estado cabe a tutela do direito à informação, por assim dizer que o Estado está passível das ingerências dos referidos poderes.

Além das influências estruturais, teoricamente e de modo sistematizado pode-se indicar outras barreiras relacionadas ao acesso a informações ambientais.

Desse modo, apresenta-se, sem uma hierarquia pré-definida o seguinte:

---

<sup>17</sup> Exemplo historicamente marcante que se enquadra nessa hipótese foi a reação social à compulsoriedade da vacinação contra a varíola, que levou até mesmo a uma rebelião militar, em 1904, durante o governo de Rodrigues Alves.

<sup>18</sup> O Estatuto da Terra – Lei n° 4.504, de 30.11.64 –, o Ato Institucional n° 9, de 25/04/1969 e o Decreto-Lei n° 554, de 25/04/1969, instrumentalizavam, de certa forma, a realização da reforma agrária, jamais levada a efeito, por contrariar a burguesia rural latifundiária, importante base de apoio político do regime militar implantado em 1964. Mais recentemente, pode-se enquadrar como outro caso de difícil solução legal a disputa pela regularização da soja transgênica no governo atual.

- ***Dificuldades terminológicas***

Muitas questões envolvem conhecimento técnico específico, com linguagem de difícil alcance ao cidadão comum<sup>19</sup>. Problemas muito complexos ou sofisticados para serem expostos de maneira clara e precisa, às vezes, prejudicam o acesso à informação pelas pessoas com pouco poder de entendimento sobre os assuntos em discussão. Nos processos de licenciamento ambiental, principalmente aqueles decorrentes de atividades com grandes impactos, como é o caso dos empreendimentos hidrelétricos, essa dificuldade se agrava.

- ***Restrições na divulgação de dados***

Restrições como a privacidade, censura, sigilo, mentira, manipulação, opacidade e segurança são também barreiras para que a sociedade tenha acesso a informações sobre as atividades que causam riscos ao meio ambiente e às pessoas. Embora a legislação constitucional e infraconstitucional brasileira credite o acesso à informação como pressuposto do princípio da proteção ambiental, exclui dessa garantia o sigilo de caráter industrial ou dados referentes à segurança nacional, ainda que isto represente sérios riscos à sociedade potencialmente atingida. O acesso aos dados ainda é um mito para muitos governos, principalmente pelo medo da transparência ou mesmo pela cultura impregnada ao longo de um processo que pouco privilegiou o acesso público às informações.

- ***Interesses divergentes***

Geradores e usuários da informação geralmente estão em situações de conflito, em lados opostos. De um lado, o Estado ou o poder econômico com seus agentes produtores e armazenadores de informação não tem interesse imediato em colocar às claras tudo que é produzido ou realizado, o que poderia expor o governo ou setores da economia a algumas situações indesejadas por conta do desvio de finalidade das suas ações ou, ainda, poderia provocar um aumento de suas responsabilidades para com a sociedade. De outro lado, os usuários, às vezes alheios a seus direitos e obrigações, sentem-se inertes diante do grande poder que é o Estado, ou do privilégio de que dispõem seus funcionários, ou de interesses terceiros. Quando a cobrança da comunidade aumenta, os interesses e as divergências se acentuam.

---

<sup>19</sup> Na maioria das vezes, na divulgação do EIA e RIMA o emprego da linguagem tem sido inadequada à compreensão do público. Em alguns casos é utilizado no RIMA o mesmo linguajar técnico empregado no EIA, o que dificulta ou inviabiliza o entendimento de quem não dispõe de conhecimento especializado. A divulgação para os povos indígenas afetados, por exemplo, é um problema cuja importância não tem obtido resposta satisfatória e tem sido objeto de crítica e reivindicação dos seus representantes em audiências públicas e outros fóruns de discussão (BRASIL. Ministério Público Federal, 2004, p. 41).

- ***Problemas na sistematização de informações***

A falta de sistematização ou de melhor estruturação de sistemas de informações também constitui barreira no acesso à informação. O Brasil possui vários sistemas e bases de dados informacionais, mas dificilmente esses se encontram disponíveis aos cidadãos, de forma fácil. Outras vezes, encontram-se mal estruturadas e dispersas, sem interligação com outras bases similares. Os entes da federação constroem o seu próprio sistema de informação e pouco se preocupam em estabelecer uma rede comum. Isso se agrava ainda mais quando se trata da informação ambiental, devido à convergência de diversas ciências. A geração de informações sistemáticas sobre o meio ambiente requer esforço multidisciplinar, envolvendo elementos de várias áreas, sendo a superposição de temas a característica principal da transversalidade.

- ***Formas mal empregadas de disseminação***

Os organismos envolvidos na disseminação da informação ambiental estão mais preocupados com os aspectos técnicos dos problemas de publicidade, tais como forma e tamanho da mensagem a ser divulgada e publicada, desprezando a visão do usuário final na recepção da informação. São legalistas, mas pouco práticos. Muitas das vezes, os responsáveis pela transmissão da informação ou pela elaboração dos sistemas e bases de dados estão mais preocupados com aspectos formais do que com a utilidade que a informação ambiental possa representar para o destinatário final. Pensa-se em divulgar ou publicar, mas dificilmente em como e para que o usuário vai aproveitar essa informação.

- ***Excesso de informações***

A impossibilidade de se inteirar sobre a gama cada vez mais crescente de informação é hoje uma realidade. A dificuldade para se atualizar devido ao acúmulo de informações, principalmente da informação ambiental, em razão do seu caráter interdisciplinar, tem sido uma barreira para os receptores de informação. O excesso de dados no processo de envolvimento público implica a análise de um número elevado de informações, apresentados na forma escrita, oral, eletrônica etc., de complicada organização e absorção. Além do mais, no mundo atual a informação está ao mesmo tempo em todo e em nenhum lugar, à medida que é utilizada como forma de controle do poder político e econômico do grupo ou classe dominante.

- ***Falta de interesse e de imaginação para entender o conteúdo da mensagem***

Parte da população não tem manifestado interesse pelas questões ambientais, inclusive pela leitura de publicações relativas ao tema, o que dificulta o engajamento e a participação do indivíduo. Por outro lado, o não-reconhecimento dos governantes da importância da informação como base para o desenvolvimento dos países, principalmente os subdesenvolvidos e os em vias de desenvolvimento, é visível nos programas estatais. Os orçamentos públicos não prevêm verbas específicas para esse fim. Exemplo disso são os poucos recursos com que as bibliotecas ou centros de documentação e informação são contemplados. Essa dificuldade prejudica o acesso prévio e sistematizado da informação necessária a uma decisão. A falta de interesse e de imaginação para entender o conteúdo da mensagem está relacionada à falta de estímulo por essa informação. Assim, a informação *a posteriori* passa a ser apenas um ato de legitimação de um interesse oculto.

- ***Vícios de comunicação***

A imprensa – ou qualquer outro meio de comunicação –, na maioria dos casos, é controlada por grupos econômicos com interesses definidos, podendo provocar ruídos e exercer enorme influência sobre o acesso à informação. Muitas organizações circulam apenas informações previamente selecionadas ou maculadas de vícios. A progressiva passagem das sociedades a uma sociedade de mercado, a universalização dos sistemas econômicos leva a que a informação se transforme em ação de sentido único, isto é, informa quem tem o poder sobre os meios de comunicação, tanto em nível local, regional, nacional, quanto internacional. Assim, a comunicação advém passiva, receptora, assimiladora, massificada por uma liberdade de escolha pré-fabricada.

- ***Limitações da estrutura organizacional do Estado***

A relativa falta de capacidade técnica dos órgãos ambientais para a aplicação dos novos instrumentos da política ambiental, assim como a escassez generalizada de quadros técnicos e gerenciais capacitados para a elaboração e análise de RIMA dentro das exigências legais, tanto no setor público como no setor privado, tem refletido na falta de disponibilização de informação ao público. Os esforços dos órgãos ambientais na formação e treinamento de pessoal tem sido intensa, mas ainda é deficitária, principalmente devido ao fenômeno da evasão desses especialistas para o setor privado, graças à oferta de salários mais elevados e de melhores condições de trabalho, bastando verificar, por exemplo, os salários pagos pelas consultorias e agências especializadas no ramo.

- ***Sensacionalismo informacional***

Se, de um lado, a cobertura centrada nos acontecimentos tem a vantagem de aumentar a consciência pública de tópicos ambientais, de certa forma esquecida, por outro lado, a divulgação de assuntos ligados à questão ambiental pela mídia tem igualmente o seu aspecto negativo. Segundo Hannigan (1995, p. 88), “as catástrofes ambientais são o ‘sal’ da cobertura noticiosa. Elas envolvem freqüentemente dados e perdas de vidas ou a possibilidade de isso vir a acontecer”. Durante muito tempo, e ainda hoje, a forma dramática e sensacionalista de dar publicidade a uma informação ambiental sem uma análise objetiva de cada caso, principalmente aquelas causadas por impactos negativos ao meio ambiente, tem predominado na mídia. Além disso, os meios de comunicação social têm adotado cada vez mais um discurso que apresenta o meio ambiente como o grande vetor econômico da sociedade moderna.

- ***Falta de efetividade das normas***

No Brasil, a legislação sobre o acesso a informações ambientais vem ganhando importância, mas há dificuldades na efetividade dessas normas. A comunicação ambiental ainda tem sido um entrave devido a problemas decorrentes de falta de capacitação de pessoal para atuar na área e até mesmo da falta de interesse dos gestores públicos em tornar a informação acessível a um número maior de pessoas da sociedade, tornando assim esse arcabouço jurídico inócuo e de difícil aplicação. Como se vê, o problema não se resume à falta de leis que garantam o acesso a informações ambientais, mas, sobretudo, à falta de efetividade dessas normas.

Ademais, constata-se que o menos favorecido sofre a desvantagem de não conseguir espaços na esfera do uso da informação e apesar de, enquanto cidadão, lhe seja garantido constitucionalmente o acesso, ao mesmo tempo lhe é negado esse direito enquanto consumidor, porque a burocracia pública e a falta de transparência das autoridades, além de outros obstáculos, inibem a maioria dos indivíduos de exercer a sua plena cidadania ambiental.

## 1.5 PROBLEMAS PARTICIPATIVOS NO ACESSO À INFORMAÇÃO

É importante ressaltar novamente que não há como dissociar o direito de participação do direito à informação. As barreiras encontradas no acesso à informação, anteriormente mencionadas, repercutem diretamente nos processos de participação pública.

Segundo Dal Bosco (2003, p. 727, 732) o direito de participação do cidadão no Brasil ainda encontra inúmeras barreiras para sua implementação efetiva pelo poder público. Essa dificuldade é mais agravada na América Latina, “onde as leis falam de participação, mas a prática política as desmente”. A mesma autora recomenda, ainda, que “a institucionalização não deve ficar só na letra da lei, mas também no espírito dos povos.”

Sintetizando os problemas inerentes a processos participativos, entre os quais os apresentados por Roberts, Abers, Jacobi e Jaffay (*apud* FURRIELA, 2002, p. 59-64), tem-se:

- ***Ceticismo do público***

O público pode se tornar cético quanto a seu envolvimento, se os resultados de contribuições passadas forem sistematicamente ignorados ou não realizados na prática. Por outro lado, a inércia e a apatia política da população podem dificultar a concretização da democracia ambiental. Se a maioria dos eleitores não tiver predisposição para lutar por mecanismos que garantam a transparência das atividades públicas, bem como a prestação de contas e a fiscalização da atuação do poder público na área ambiental, isso pode significar um grande trunfo ao poder dominante, que cultural e historicamente tem colocado o valor econômico acima de outras dimensões da sustentabilidade.

As barreiras no Brasil são primeiramente de natureza cultural, já que o modelo político que adotamos, chamado de democracia, encontra-se ainda em fase de aperfeiçoamento, motivada esta situação, em muito, pelo longo período de ditadura militar que tomou conta do país (DAL BOSCO, *op. cit.*, p. 727).

- ***Responsabilidade dos grupos de interesses representados***

A inclusão de alguns grupos de interesses no processo decisório não significa que a totalidade dos grupos (ou interesses) potencialmente ligados a um dado processo esteja necessariamente representada. A intermediação, na qual o indivíduo se faz representado por uma entidade, não consegue expressar de modo total os sentimentos da comunidade envolvida. A transferência de poder a certos grupos menos favorecidos muitas vezes sofre oposição de grupos econômicos poderosos externos ao governo. Muitos segmentos promovem *lobby* em favor de interesses locais/próprios ou de privilégios especiais. Governos em geral dão maior espaços em fóruns participativos aos grupos com que costumam formar alianças, para proteger coalizões políticas; procuram muitas vezes controlar as instituições da sociedade civil para que não ajam em desconformidade com seus interesses. Assim, a participação pode dar ensejo à mobilização de interesses antagônicos.

- ***Cumprimento de metas***

Necessidade do governo de atingir metas rapidamente e medir casos de sucesso em termos econômicos e prazos curtos não são condizentes com o tempo necessário para a mobilização visando à participação pública, principalmente quando se trata de licenciamento de atividades com grande potencial de degradação ambiental, que tem por trás interesse econômico muito forte. Se por um lado a legislação brasileira sobre o licenciamento ambiental exige o cumprimento de um rito administrativo, por outro lado, o poder econômico pressiona para que isso seja quebrado.

- ***Negociações políticas***

A participação nos processos de decisão pública está sempre impregnada de cunho político, já que a própria participação é uma atividade do exercício da política. Os grupos que detiverem maior influência e poder de negociação política com certeza conseguem maiores ganhos. A consciência necessária nesse processo é a de que a questão ambiental deve prevalecer sobre as demais, visto que a perpetuação das espécies depende do que se está decidindo hoje politicamente. O que se deve evitar – infelizmente não é o que vem ocorrendo historicamente – é a negociação a favor de pequenos grupos poderosos em detrimento da coletividade. Deve ser lembrado que o meio ambiente e a vida pertencem a todos os presentes e aos filhos destes que estão por vir.

- ***Falta de sintonia nos objetivos***

Chefes de agências governamentais podem apoiar políticas participativas, mas os funcionários dessas mesmas agências muitas vezes resistem a esses mecanismos. O contrário também é possível, ou seja, o corpo funcional de um órgão público pode propor várias ações para a participação do indivíduo, mas às vezes há barreiras na falta de apoio da chefia central. No Brasil, criou-se uma cultura que há muito impera. Existem políticas de governo, dificilmente de Estado. A maioria dos governos que assumem dão nova roupagem política à sua gestão, muitas vezes menosprezando a gestão anterior, ainda que esta tenha realizado algumas atividades em benefícios reais e duradouros para a sociedade.

- ***Representatividade questionada***

Instâncias participativas dificilmente contam com a participação de grupos minoritários, fazendo com que grupos de elite dominem essas instâncias. A participação pode não ser representativa, pois nem todos os segmentos relevantes estão presentes, nem ao menos

legitimados para tal, pois os que participam não são necessariamente aqueles que devem ser os reais portadores da opinião pública ou da população afetada. Por sua vez, as associações e as corporações podem se transformar em poderosos grupos privilegiados e desviar a vontade geral a favor dos próprios interesses. Muitas instâncias participativas não garantem verdadeiro controle público sobre as ações de governo, o que pode acarretar, em algumas situações, a desmobilização de lideranças da sociedade. Nessas circunstâncias cria-se uma aparente democracia que não se traduz em verdadeira e ampla participação da sociedade.

• ***Falta de compromisso coletivo***

Tomadores de decisão podem, muitas vezes, ser alienados, pouco se importando com os “representados” e suas “crises emocionais”, típicas em situações em que se decide sobre problemas ambientais. A sociedade ocidental valoriza mais o sentido de liberdades e direitos individuais do que estimula o sentimento de pertença a uma comunidade, fundamental para a participação em prol da mesma. A participação de alguns grupos de cidadãos é tida muitas vezes como excessivamente radical, romântica ou ainda desprovida de fundamento científico ou falta de pesquisa sobre a realidade sob análise. Em razão desses aspectos, o fator econômico acaba prevalecendo, dada a urgência da sociedade por questões mais emergentes como, por exemplo, o emprego e a renda.

• ***Burocracia e aversão à transparência pública***

A lentidão nos procedimentos administrativos privilegia a formalidade, tornando o fluxo das atividades públicas um fator determinante da burocracia. No caso da concessão das licenças ambientais, a demora na análise de projetos e a falta de decisão para a concessão ou indeferimento nos licenciamentos pode causar prejuízos ao país. O receio de tornar a administração pública transparente ainda é uma resistência e uma prática presente no Estado. Além disso, a inadequação do aparelho estatal para garantir o exercício da gestão participativa e o desconhecimento generalizado da legislação ambiental por parte dos próprios servidores, bem como a falta de infra-estrutura, recursos humanos e econômicos representam grande entrave no processo participativo.

Além dessas barreiras, Santilli e Santilli (2002, p. 52) apontam como entraves à gestão ambiental participativa “a fragmentação dos diversos movimentos sociais, a falta de interlocução do poder público com os diversos segmentos da sociedade e a própria dificuldade

de acessos dos cidadãos a informações tecnicamente qualificadas para subsidiar suas posições.”

Tal fato é particularmente grave porque a ciência ambiental é interdisciplinar, e exige conhecimentos técnicos especializados em várias áreas, raramente dominados por um único profissional. Tais entraves à participação efetiva e consciente dos cidadãos impedem a concretização e a realização dos princípios basilares do direito ambiental (SANTILLI e SANTILLI, 2002, p. 52).

Poder-se-ia enumerar muitos outros exemplos de problemas existentes nos processos participativos em relação ao direito de se obter informação pública, porém, não é o objetivo precípuo deste trabalho o esgotamento do assunto. O mais importante é perceber e verificar que a participação, para ser um mecanismo efetivo depende de informação e de um novo conceito de direito distributivo, baseado principalmente no compromisso ético em busca de uma sociedade que respeite a capacidade e os limites do meio ambiente em favor do bem-estar de todos os seres.

## 1.6 O PAPEL DA ÉTICA E DO DIREITO AMBIENTAL

Não se pode deixar de ressaltar que antes da vinculação normativa do compromisso de defesa e proteção do meio ambiente inscrito em vários princípios e normas ambientais, há um compromisso ético que orienta a relação antrópica homem *versus* natureza, fundado no princípio da solidariedade que indica a plena realização do direito ao meio ambiente, não apenas à geração atual, mas a todas as gerações que vierem depois desta.

Por meio de simples reflexão, é fácil perceber que o manto jurídico protetor do meio ambiente não tem sido freio suficiente para acabar com os danos provocados à natureza, razão pela qual urge a necessidade de alteração de conduta por parte da sociedade, colocando o problema como uma questão que se afigura eminentemente ética.

A proliferação legislativa resulta por desativar a força intimidatória do ordenamento ambiental, isso sem falar dos casos em que a sanção é tão irrisória que o seu descumprimento compensa suportá-la, já que a relação custo/benefício estimula a violação da norma. Só uma nova cultura ambiental poderá coibir a reiteração de práticas lesivas que, pior do que disseminadas, chegam mesmo a ser toleradas por quem deveria combatê-las.

O desejo de banir esse mal não é papel apenas do governo, o qual com certeza não é o único responsável por esta lamentável situação. Todos têm a responsabilidade pelos desastres

cotidianos ocorridos em vários cantos da cidade, desde a poluição das nascentes, a destruição das matas ciliares, os lixões a céu aberto, a venda de animais silvestres etc.

Percebe-se assim, que não se trata de uma crise exclusivamente ambiental, mas, sobretudo de uma crise de valores éticos em todas as dimensões, que envolve diretamente a atenuação do sentimento de obrigatoriedade na forma do bom conviver e influencia negativamente a atitude reivindicatória por um mundo melhor.

A esse respeito, o jurista e renomado professor Édis Milaré salienta que o meio ambiente é uma realidade dinâmica e mutante, holística e sistêmica, sendo, ainda,

alvo de ciências e técnicas aplicadas, realidade interdisciplinar e mesmo transdisciplinar, que desafia abertamente qualquer competência exclusiva, seja científica ou normativa. É um fato múltiplo e constantemente renovado, de modo que nunca será esgotado em suas diversas análises. Isto é um consolo – triste consolo, porém – para as nossas limitações, ao mesmo tempo que constitui desafio para as nossas justas pretensões de conhecê-lo e administrá-lo. Há outro fator limitante: as ciências não têm condições de manifestar-se sobre o fato ético, nem mesmo o Direito pode fazê-lo a bel prazer. A ética gravita em outra órbita; desde tempos imemoriais esteve na esfera da Filosofia e da Religião. É necessário reconhecê-lo e valermos das contribuições que uma e outra nos proporcionam. Aqui entra o papel da Ética como ciência *ou* arte, ou como ciência *e* arte do comportamento correto do Homem em face do próprio Homem e da Natureza (MILARÉ, 1996, p. 40-41).

Formar uma consciência ambiental ética parece a alternativa mais viável para garantir a perpetuação da vida num planeta sujeito a tantas agressões. A tutela da qualidade do meio ambiente é uma verdade instrumental, pois que, por meio dela o que se protege é a vida enquanto um valor maior da existência do ser.

Na obra *Contrato Natural*, Serres (*apud* CARTAXO DE ARRUDA, 1997, p. 240) lembrou exaustivamente sobre a importância da natureza para os seres vivos ao poetizar que a bordo de um navio “reina uma só lei não escrita, essa cortesia divina que define o marinheiro, contrato de não agressão, pacto entre os navegantes, entregues à sua fragilidade, sob a constante ameaça do oceano que, com sua força, vigia inerte, mas formidável a paz.”

Na verdade, não se pode proteger ou tutelar a natureza sem dispor de uma percepção sistêmica do funcionamento do planeta. A solução para diversos problemas ambientais configura-se eminentemente uma questão holística. Acompanhando esse raciocínio, vale observar a reflexão de Ost (1995, p. 113):

de que servirá classificar uma zona úmida como reserva natural, se as poluições externas continuam a alterar o equilíbrio desse meio? E qual a utilidade de proteger a esta ou aquela borboleta, se a planta hospedeira da espécie acaba por desaparecer? De igual modo, o direito internacional do ambiente iria progressivamente desligar-se do objetivo único de “monumentos” naturais, para se concentrar na salvaguarda do conjunto dos *habitats* ocupados pelas espécies ameaçadas.

Durante o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, na Grã-Bretanha e na América, a cobertura ambiental dos meios de comunicação social aumentou dramaticamente e os agentes responsáveis pela divulgação da informação ambiental tiveram as primeiras preocupações de que essa questão estava relacionada a questões menores. “Os jornalistas começaram a perceber as dificuldades individuais, tais como os problemas de tráfego ou incidentes de poluição, como parte de um problema do ‘ambiente’” (HANNIGAN, 1995, p. 85).

Essa reflexão, de certo modo, ajudou a compreender o problema de forma sistêmica, tal como ilustra Wilson (2002, p. 125) ao comentar a importância da biodiversidade para o futuro da vida no planeta, em seu importante relato para chamar a atenção do homem ao problema:

à medida que os habitats encolhem, as espécies diminuem de extensão e abundância no mundo inteiro. Descem toda a escala da Lista Vermelha e a grande maioria desaparece sem ser notada. Sendo distraídos e egoístas, como é nossa natureza, ainda não compreendemos perfeitamente o que estamos fazendo. As futuras gerações, porém, dispendo de muito tempo para refletir, compreenderão perfeitamente o que aconteceu, com todos os detalhes dolorosos. Quanto maior o entendimento, maior a sensação de perda.

Para Dupas (2001, p. 102) os olhares devem estar atentos ao fato de que “a sobrevivência da humanidade como espécie, no entanto, está posta progressivamente em risco e irá depender de um enorme esforço conjunto de toda a raça humana”, e disso resulta o compromisso ético.

A luta pela proteção jurídica do meio ambiente, para ser efetiva, sugere polêmica e lutas, mais um fenômeno de dissenso que consenso.

A menos que se encontre, de hoje para amanhã, a receita mágica do ecodesenvolvimento, ou seja, de um crescimento econômico que seja, ao mesmo tempo, respeitador dos ecossistemas, a proteção da natureza implicará sérias modificações dos nossos modos de produção e dos nossos hábitos de consumo, e sem dúvida, também, das nossas relações com os países mais pobres. Tudo isto julgamos ser possível sem resistência e sem conflitos (OST, 1995, p. 218).

A questão do acesso à informação e à participação, apesar de seu caráter utópico, é um elemento importante, inclusive para a compreensão sistêmica das questões ambientais. Sua dinamização e disseminação dentro da cultura política existente, por meio de um processo educativo mais amplo, apontam para a garantia da supremacia do direito difuso sobre o individual.

Este exercício de cidadania remete ao repensar ético das ações do presente, com o olhar fixado no futuro, para que se possa ver concreta e efetivamente realizado o direito de viver em um sistema ecologicamente equilibrado e harmonioso, onde o homem possa respeitar e contribuir para uma relação harmônica e recíproca com a natureza.

Nesse contexto, para se alcançar sucesso no equacionamento da problemática ambiental, não basta apenas o conhecimento estrito das normas jurídicas. Três passos são fundamentais: o estudo do problema, a participação e por último a ação de vivenciar e disseminar a ética ambiental.

Os problemas relacionados à degradação ambiental são difusos e transfronteiriços, já que perpassam escalas de nível local, regional e global e suas conseqüências atingem a todos e, portanto, não devem ser objeto de estudo exclusivo de uma única ciência e nem tampouco preocupação de apenas um setor da sociedade, ou ainda, de uma nação isolada.

O desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, juiz Antônio Albino Ramos de Oliveira, ao relatar uma decisão datada de 05/12/2000, deixou consignado magnífico posicionamento:

não existe um “meio ambiente municipal”, e sim o meio ambiente único, a cujo equilíbrio ecológico todos têm direito, cabendo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme preceitua o art. 225 da Constituição de 1988 (Processo TRF4 9604075659/RS. Disponível em: <[www.cjf.gov.br](http://www.cjf.gov.br)>. Acesso em: 16 set. 2004).

É preciso acabar com a cultura da ignorância impregnada naquele homem que cuida apenas do seu quintal – às vezes nem isso – jogando lixo nas ruas ou no espaço vizinho como se aquilo nunca fosse lhe afetar. No campo da disponibilização e acesso ao conhecimento, não é raro também se observar a presença da cultura da posse. Mesmo nas bibliotecas universitárias, onde se concentram alunos com o mais alto grau de educação, verifica-se que o extravio e a danificação de obras são freqüentes, afetando a democratização da informação. Esse tipo de comportamento está também presente nos tribunais e em outros órgãos, onde invariavelmente se adjetiva a coisa pública como “minha”.

Realmente, é comum perceber que muitas das atividades da sociedade estão separadas da abordagem ética. Essa separação torna qualquer ação isolada e de sentido único, beneficiando de maneira passageira apenas um dos lados envolvidos<sup>20</sup>.

No olhar crítico e coerente de Buarque (1999, p. 124), o próprio poder político brasileiro parece ter subvertido a ética:

o Estado brasileiro foi feito pelos ricos, com os ricos e para os ricos. Cada entidade serviu para um modelo excludente. Isso é tão grave, que as forças de esquerda no Brasil passaram a defender este Estado apenas porque beneficiou as minorias de classe média.

Urge banir essa visão patrimonialista herdada pela elite que sempre contaminou o poder estatal brasileiro, onde uns têm acesso a tudo e a maioria não, a ponto de muitos confundirem o espaço público com sua própria casa, tal como ocorria no estágio da escravidão, em que poucos tinham o direito de freqüentar a casa grande e aos demais restava a senzala.

Hoje, não se admite mais o escrito no velho jargão popular “rouba, mas faz”, nem mesmo episódios como o escândalo do orçamento. Porque a obrigação do agente público é realizar suas ações dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição. Quem faz, mas rouba, nada faz, a não ser roubar – roubar o dinheiro do povo, que com o seu suor confiou um tributo ao administrador público (BARROS, 1999, p. 263)<sup>21</sup>.

Nalini (2003, p. xi) ressalta que “o interesse econômico desvinculado do senso ético é um câncer que provoca a metástase da comunhão social”. O ideal seria aproximar economia da ética, em busca de benefícios comuns. A partir daí, o valor econômico de um bem natural significaria apenas um detalhe e o mais importante passaria a ser o que ele pode representar em termos de equilíbrio ecológico e satisfação social para o bem-estar das pessoas e conservação da natureza.

Essa preocupação com a proteção do meio ambiente, vale dizer, com a vida, deve também ser o novo desafio ético do direito ambiental. É importante saber que este ramo do direito emergiu das demandas da sociedade civil, muito mais do que do poder político, e sua

---

<sup>20</sup> O homem, segundo os estóicos, deve considerar-se não separado e desvinculado, mas um cidadão do mundo, um membro da vasta comunidade da natureza, e no interesse dessa grande comunidade, ele deve em todos os momentos estar disposto ao sacrifício de seu mesquinho auto-interesse (SMITH *apud* SEN, 1999, p. 38-39).

<sup>21</sup> É curioso saber que toda vez que se cria um programa social, tem-se ao mesmo tempo, a necessidade de mobilizar uma legião de fiscais públicos para fazer o controle correto da aplicação desses recursos. O ideal seria se não apenas o voto fosse obrigatório, mas também a prestação de contas de todos os agentes públicos do Estado.

implementação ocorre sob controle e pressão dessa mesma sociedade, freqüentemente contra as autoridades do Estado.

A discrepância do direito positivo escrito e o direito aplicado no mundo real é um problema essencialmente político, ético ou econômico, e não necessariamente técnico-jurídico. O direito não pode desvincular-se dos seus princípios éticos, como argumenta Santos (2000, p. 140, 191), ao traduzir essa preocupação, afirmando que o direito, como um todo,

separou-se dos princípios éticos e tornou-se um instrumento dócil da construção institucional e da regulação do mercado. Para ele o direito moderno foi transformado em propriedade do Estado e, portanto, dos grupos sociais que controlam o Estado e que, por essa via, têm o privilégio de transformar os seus interesses em interesses nacionais.

O direito também não deve se restringir apenas à regulação estatal, pois como pronuncia Habermas (*apud* SANTOS, 2000, p. 158), “a regulação jurídica, embora vise à integração social, ela promove a desintegração social.”

Assim, o direito ambiental, ao contrário do que muitos pensam, não deve estar reduzido apenas à regulação da proteção ambiental, indo muito além dessa preocupação, tendo por vocação a transformação dos demais ramos do direito. Nesse diapasão, o professor Aguiar (2002b, p. 69) argumenta que se deve abandonar “a crença simplista de que a lei modifica o mundo, mas assumir o princípio de que o mundo modifica a lei”.

O direito de acesso à informação recupera uma nova possibilidade de participação no campo da proteção ambiental. É preciso emergir em ética baseada numa autoconsciência de que o pensar coletivo sempre traz melhores resultados – e para todos, não apenas para um grupo privilegiado.

Nesse sentido, a audiência pública ambiental, como instrumento do direito ambiental, a despeito de ter sido institucionalizada pelo Estado, pode ser capaz de promover o acesso a informações aos cidadãos nos processos de licenciamento ambiental, desde que não se resuma a uma atividade pura e simplesmente burocrática e nem se submeta única e exclusivamente aos ditames do Estado e da Lei, sem que a sociedade dela participe.

A decisão política pelo órgão próprio se exterioriza e se formaliza pela via do Direito, que irá então conformar a realidade social. Por esse mecanismo, o poder transforma-se de político em jurídico. A organização desse poder e o delineamento dos esquemas de conduta a serem seguidos são levados a efeito por meio de normas

jurídicas, que no seu conjunto, compõem o que se denomina direito objetivo. (BARROSO, 2003, p. 75-76).

As regras de direito ambiental consistem, portanto, nas atribuições de efeitos jurídicos aos fatos da vida, dando-lhes um peculiar modo de ser. Desse modo, para que as diversas situações jurídicas subjetivas criadas pela Constituição possam efetivamente realizar-se, é preciso que sejam dotadas de garantias políticas, sociais e jurídicas. Vale dizer: são imprescindíveis instituições, atitudes e procedimentos aptos a fazer atuar, concretamente, o comando abstrato da norma.

## 2 O ESTADO DE DIREITO EM RELAÇÃO AO ACESSO À INFORMAÇÃO

*A essência do direito é a sua realização prática.*

*Rudolf Von Ihering*

Para muitos, o direito não passa de um conjunto de normas escritas e editadas pelo Estado com o objetivo de estabelecer a paz e a justiça social. Porém é fácil demonstrar que a coisa não é tão simples quanto se pensa. Isto começa a se complicar à medida que se busca questionar não apenas a eficiência e a legitimidade desse Estado e do seu Direito, mas, sobretudo, sua formalidade, legalidade e aceitabilidade pela sociedade.

Não há como compreender a configuração atual do direito sem deixar de observar o processo histórico que resultou nesse entendimento simplista. A interpretação do direito dissociada dos fatos e condições que o criaram levou muitas mentes a reduzi-lo à normatividade estatal, transformando tais normas em expressão máxima do direito popular.

O direito vivido em uma sociedade só pode ser totalmente compreendido à proporção que se conhecem bem as características próprias dessa sociedade, a combinação das estruturas regionais, assim como seu peculiar modo de articulação dentro da estrutura social global.

Nesse sentido, para entender o direito à informação tal como é visto hoje, faz-se necessária uma abordagem sobre a configuração do Estado de direito, compreendendo o processo histórico e as várias características e manifestações desse Estado, ora como indutor hegemônico na criação de leis, ora como organismo portador natural de poder perante a sociedade na distribuição de direitos e as várias etapas na consolidação dos direitos humanos no seio do qual vão emergir a importância e o reconhecimento do acesso à informação como fator de desenvolvimento humano e social.

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Antes mesmo do Estado de direito que se conhece hoje, a busca por um ente capaz de conduzir os destinos de uma determinada sociedade experimentou várias formas na sua estruturação, como se verá a seguir.

Em importante ensaio sobre a evolução dos direitos, Comparato (1999, p. 12-14) revela que na Antiguidade a lei escrita, como regra geral e uniforme, igualmente aplicável a todos os

indivíduos de uma sociedade organizada, vinculava todos os homens a um direito igualmente respeitado pelo simples fato de pertencerem à mesma sociedade.

A lei escrita alcançou entre os judeus uma posição sagrada, como manifestação da própria divindade. Mas foi na Grécia, mais particularmente em Atenas, que a preeminência da lei escrita tornou-se, pela primeira vez, o fundamento da sociedade [...] Para os atenienses, a lei escrita é o grande antídoto contra o arbítrio governamental, pois, como escreveu Eurípedes na peça *As Suplicantes* (verso 432), “uma vez escritas as leis, o fraco e o rico gozam de um direito igual”. Mas ao lado da lei escrita, havia também entre os gregos uma outra noção de igual importância: a de lei não escrita [...] Nas gerações seguintes, o caráter essencialmente religioso dessas “leis não escritas” foi sendo dissipado. Em Aristóteles, elas são chamadas “leis comuns”, reconhecidas pelo consenso universal, por oposição às “leis particulares”, próprias de cada povo. Mais tarde os romanos utilizaram a expressão *ius gentium* para representar a noção grega de leis não escritas, adotando o direito comum a todos os povos. Finalmente, os sofistas e os estóicos buscaram na natureza (*physis*) o fundamento para a vigência dessas leis universais aplicáveis a todos os homens, em todas as partes do mundo.

Era difícil imaginar nessa época como se dava o direito à informação à população, pelo fato de que todos os atos daqueles governos estavam sob os olhares de Deus. Ora, se as leis e os direitos possuíam uma afinidade divina, qualquer ato de publicidade figurava fora dos planos concretos no seio da sociedade.

Processos semelhantes de comunicação com as divindades são encontrados nos quatro cantos do mundo: nos tempos da Grécia clássica, nas pirâmides e na grande esfinge do Egito [...] Destaque especial deve ser dado à Grande Esfinge, próxima ao templo do vale da segunda pirâmide, a de Quéfren, esculpida em rocha viva, talvez uma corporificação da realeza divina e ainda mais impressionante do que as próprias pirâmides. A cabeça real, que surge do corpo de um leão, eleva-se a uma altura de vinte metros e tinha, muito provavelmente, os traços de Quéfren – os estragos a ela infligidos nos tempos islâmicos tornaram obscuros os detalhes da sua face. Sua impressionante majestade é tal que, mil anos mais tarde, pode ser vista como a imagem do deus-sol. (FIGUEIREDO; GIANGRANDE, 1999, p. 20).

O renomado jurista Comparato (1989, p. 137), em outra obra, lembra que Cícero já empregava o termo *informar* no sentido de representação mental, cuja acepção correspondia a formar a idéia de alguém ou de algo:

*Informandus est ille nobis*, isto é, devemos fazer uma idéia dele – *Orator ad M. Brutum*, 75; *in animis hominum deorum notiones informatae sunt*, ou seja, uma idéia dos deuses é formada no espírito dos homens – *De Natura Deorum* 2, 13. Foi,

sem dúvida, a partir desse sentido ideal que a palavra passou a significar, no uso moderno das línguas neolatinas, dar informe ou notícia, avisar, participar. Na acepção primitiva do étimo, o português usa hoje o verbo enformar.

Em épocas mais recentes do período histórico da civilização, apontam-se as seguintes formas de Estado<sup>22</sup>: Estado feudal; Estado estamental; Estado absoluto e Estado representativo.

O Estado feudal caracterizou-se pelo exercício acumulativo das diversas funções diretivas por parte das mesmas pessoas e pela fragmentação do poder central em pequenos agregados sociais.

Coube ao Estado estamental a organização política com a formação de órgãos colegiados (os estados) que reúnem indivíduos possuidores da mesma posição social, precisamente os estamentos e enquanto tais fruidores de direitos e privilégios fazem valer contra o detentor do poder soberano por meio das assembleias deliberantes como os parlamentos.

Na Inglaterra, o Estado se divide em duas assembleias: a Câmara dos Lordes, que compreende o clero e a nobreza, e a Câmara dos Comuns, que compreende o estamento burguês. Já a França apresenta Estados de estamentos com três corpos distintos, respectivamente o clero, a nobreza e a burguesia. Mas a formação de instituições representando interesses de categoria que atuam como contraponto do poder do príncipe é comum a todos os Estados europeus.

Nem sempre é fácil traçar uma nítida linha demarcatória entre Estado estamental e monarquia absoluta.

Primeiramente é importante ressaltar que o Estado estamental distingue-se do Estado feudal por uma gradual institucionalização dos contra poderes e também pela transformação das relações de pessoa a pessoa, próprias do sistema feudal, em relações entre instituições: de um lado as assembleias de estamento, de outro o rei com seu aparato de funcionários que, onde conseguem se afirmar, dão origem ao Estado burocrático característico da monarquia absoluta.

Segundo distingue-se do Estado absoluto pela presença de uma contraposição de poderes em contínuo conflito entre si, que o advento da monarquia absoluta tende a suprimir.

---

<sup>22</sup> Para o estudo da configuração do Estado de direito em suas diversas acepções, utilizou-se como subsídio a classificação histórica das formas do Estado, apresentada por Bobbio (2003, p. 114-118).

O Estado burocrático de que se falou há pouco foi caracterizado pela progressiva concentração e pela simultânea embora progressiva, especialização das funções de governo. Na visão de Fonseca (1999, p. 146), o termo burocracia foi utilizado pela primeira vez na metade do século XVIII para designar o poder do corpo administrativo de funcionários especializados sob a monarquia absoluta e dependente do soberano, surgindo “com forte conotação negativa, conotação esta que se institucionaliza na linguagem comum para indicar, de forma crítica, a proliferação de normas e regulamentos, sufocando a iniciativa, a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas.”

A formação do Estado absoluto ocorre por meio de duplo processo paralelo de concentração e de centralização do poder em determinado território.

Por concentração, entende-se aquele processo pelo qual os poderes através dos quais se exerce a soberania – o poder de ditar leis válidas para toda a coletividade [...] o poder jurisdicional, o poder de usar a força no interior e no exterior com exclusividade, enfim o poder de impor tributos, - são atribuídos de direito ao soberano pelos leigos e exercidos de fato pelo rei e pelos funcionários dele diretamente dependentes. Por centralização, entende-se o processo de eliminação ou de exaustoração de ordenamentos jurídicos inferiores, como as cidades, as corporações, as sociedades particulares, que apenas sobrevivem não mais como ordenamentos originários e autônomos mas como ordenamentos derivados de uma autorização ou da tolerância do poder central (BOBBIO, 2003, p. 115)

No Estado absoluto, o direito à informação que a população possuía era o de saber quais as pessoas do povo estavam cometendo crimes não apenas contra a majestade, mas contra o próprio Criador representado na terra pelo rei. A lógica pela qual estava imbuído o *locus* do poder era o dogma religioso estabelecido pelas normas jurídicas emanadas da ação divina, que deveriam ser aplicadas na administração terrena.

Com isso, não bastava executar a vítima que afrontava o rei, mas verdadeiramente purificá-la por meio da confissão, que deveria ser invariavelmente pela tortura e em ato público amplamente divulgado em todas as esferas do reino. Após essa ritualística, poderia então o acusado ser executado, pois, a partir do seu sofrimento, havia a purificação de sua alma e o perdão de seus pecados.

A partir do século XVII, a humanidade passou por grandes transformações com a ascensão de um grupo social ao experimentar um novo modelo político, científico e econômico. Várias revoluções ocorreram nessa época, provocando importantes concepções doutrinárias no direito.

Aguiar (1998, p. 26) demonstra que a Revolução Gloriosa (*Glorious Revolution*), na Inglaterra, travada em 1688,

deu início à concretização dos ideais iluministas na história, surgindo a primeira monarquia constitucional, onde o rei estava abaixo da lei e onde os indivíduos eram portadores de direitos racionalmente constituídos. É o início da visão moderna de constitucionalidade, de legalidade e de uma organização política onde a burguesia reunia o poder econômico ao poder político.

Quando os oficiais dos Estados monárquicos tradicionais da Europa Medieval e do início da Europa Moderna “apareciam diante de seus súditos, eles o faziam de maneiras que eram cuidadosamente ensaiadas e controladas: seu objetivo principal era afirmar seu poder publicamente (visivelmente), não tornar públicas (visíveis) as razões e deliberações que tinham feito parte nos seus processos de tomada de decisão. A privacidade dos processos de tomada de decisão era justificada pelo recurso aos *arcana imperii* – isto é, a doutrina do segredo de Estado, a qual afirmava que o poder do príncipe é mais eficiente e verdadeiro para conseguir a finalidade para qual é constituído se ele for ocultado da especulação do público e, do mesmo modo, a vontade divina, se for invisível. A invisibilidade do poder era garantida institucionalmente pelo fato de que os processos de tomada de decisão aconteciam num espaço fechado, o gabinete secreto, e pelo fato que as próprias decisões eram apenas ocasionalmente ou seletivamente tornadas públicas. Com o desenvolvimento do estado constitucional moderno, contudo, a invisibilidade do poder e a privacidade dos processos de tomada de decisão foram limitados de certo modo. O gabinete secreto foi substituído ou acrescido por um conjunto de instituições políticas que eram mais abertas e acessíveis ao público, e a doutrina dos *arcana imperii* foi transformada no princípio moderno do segredo oficial e sua aplicação ficou restrita a assuntos ligados à segurança e à estabilidade do Estado. O poder se tornou mais visível e os processos de tomada de decisão se tornaram mais públicos, embora essa tendência geral nunca tenha sido uniforme nem completa: novas formas de invisibilidade e privacidade emergiram, e o exercício do poder do Estado nas sociedades modernas permanece, de muitas maneiras, envolto em segredo e escondido do olhar do público (THOMPSON, 1995, p. 314).

Ainda sobre esse acontecimento, a continuidade da monarquia na religião católica com o nascimento de um herdeiro do trono, em 1688, desencadeou a rebelião que fermentava há vários anos.

Convidado por um grupo de sete nobres dos dois partidos políticos – *Whigs* e *Tories* – a assumir o trono da Inglaterra, o Príncipe Guilherme de Orange desembarcou em Torbay em 5 de novembro. No dia 11 de dezembro, Jaime II fugia para a França. Reunido por sua iniciativa, o Parlamento declarou então vago o trono da Inglaterra,

e decidiu operar uma mudança dinástica. A coroa foi oferecida, conjuntamente, ao príncipe de Orange e à sua mulher, Maria de Stuart, filha mais velha de Jaime II, a qual professava a religião protestante. Os novos soberanos tomaram os nomes de Guilherme III e Maria II, após aceitarem, em sua integridade, uma Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) votada pelo Parlamento, a qual passou a constituir uma das Leis Fundamentais do reino (COMPARATO, 1999, p. 77-78).

Uma outra revolução burguesa foi deflagrada com a Declaração de Independência dos Estados Unidos, a partir da autonomia das antigas colônias britânicas da América do Norte, em 1776. Esse movimento “representou o ato inaugural da democracia moderna, combinando, sob o regime constitucional, a representação popular com a limitação de poderes governamentais e o respeito aos direitos humanos” (COMPARATO, *ibid.*, p. 83).

No entanto, Aguiar assegura que nesse período histórico a burguesia estabelece uma organização onde a liberdade, o individualismo, a moralidade, o lucro e a propriedade são suas bases, conforme pode ser visto na Constituição americana vigente até hoje.

São esses valores, fruto de uma união entre os interesses burgueses, a visão protestante e a crença segundo a qual o trabalho é a base da riqueza, que vão impelir esse país a se transformar na primeira potência do mundo. O ser humano se torna livre para interferir, como bem quiser, na natureza, e os direitos são faculdades individuais de seres que disputam, uns contra os outros, a possibilidade de sobreviverem e enriquecerem (AGUIAR, 1998, p. 26).

A Revolução Francesa de 1789 foi o ápice da ascensão histórica da burguesia, tendo como traços marcantes o resgate da cidadania, com a definição dos direitos individuais e da concepção de um conceito de sujeitos de direitos. Os paradigmas da sociedade desde então passaram a ser a liberdade, a igualdade formal, a propriedade, o lucro e a concorrência.

O ser humano sob a hegemonia burguesa define o justo segundo os padrões dessa classe e coloca as coisas e os bens como os grandes objetivos das existências. A riqueza e a produção racional são a base e a razão de ser dos seres humanos e a moralidade, os princípios e os valores devem ser garantidores da felicidade, que se traduz pela concretização desses objetivos. Aí está, também, a base das posteriores democracias burguesas que irão aparecer na história (AGUIAR, 1998, *loc. cit.*).

Esse acontecimento, na visão de Comparato (*op. cit.*, p. 111), trouxe novo significado para a palavra revolução<sup>23</sup>, que passou a ser usada para indicar uma renovação completa das

---

<sup>23</sup> Na mesma obra o autor explica que a palavra *revolutio*, em latim, significa o ato ou efeito de *revolvere* (*volvere* significa volver ou girar, com o prefixo *re* indicando repetição), no sentido literal traduz em rodar para trás e no figurativo de volver ao ponto de partida, ou de lembrar-se. Copérnico, na obra famosa de 1543, com a qual lançou as bases do sistema heliocêntrico (*De revolutionibus orbium coelestium*), usou o substantivo para

estruturas sociopolíticas, bem como para a instauração não apenas de um governo ou de um regime político, mas de toda uma sociedade, no conjunto das relações de poder que compõem a sua estrutura.

O Estado burguês esteve sempre a serviço da classe detentora do poder do capital, preocupando-se em tutelar as instituições básicas do comércio jurídico burguês, especialmente o contrato e a propriedade. Nele a relação entre o proprietário dos meios de produção e o trabalhador assalariado é, juridicamente, um contrato.

A legalidade, enquanto garantidora das liberdades do indivíduo, por outro lado, prospera não apenas no sentido de prover a sua defesa contra o arbítrio do Estado, mas instrumenta também a defesa de cada indivíduo titular de propriedade contra a ação dos não-proprietários, sendo estes últimos a grande maioria da sociedade e que representam também os menos favorecidos.

O iminente jurista Orlando Gomes lembra que os mundos dos Códigos<sup>24</sup> foi o mundo da segurança,

quando os valores do liberalismo podiam ser traduzidos numa seqüência ordenada de artigos, para proteção das liberdades civis do indivíduo na sua vida privada contra as indébitas ingerências do poder político. Desta necessidade de garantia nasceu a idéia da imutabilidade da legislação civil e da perenidade dos institutos jurídicos, principalmente a propriedade e o contrato (GOMES, 1996, p. 70).

E Aguiar (1998, p. 28) acrescenta que o direito no período da burguesia industrial

foi encarado como um conjunto de normas para regular as condutas dos indivíduos [...] Mesmo no interior dessa visão restritiva do direito, os conflitos entre as nações necessitavam ser enfrentados. A emergência de um direito internacional fez-se necessária. Mas tal direito, embora se pretendendo mais abrangente, partiu de uma concepção de soberania nacional que o tornou ineficaz, remetendo as questões internacionais a resoluções de forças tomadas pelos países hegemônicos.

---

designar o movimento cíclico e necessário dos astros, notadamente o movimento orbital dos planetas em torno do sol. O uso político do vocábulo começou com os ingleses, no sentido de uma volta às origens e, mais precisamente, de uma restauração dos antigos costumes e liberdades. A idéia, portanto, não se afastava muito da astronomia e implicava o reconhecimento de que a história política é cíclica ou repetitiva (COMPARATO, 1999, p. 110).

<sup>24</sup> É do sistema românico (*civil law*), sempre devoto extraordinário à lei escrita, o culto à codificação para que “a ninguém fosse lícito ignorar a lei”. A escola anglo-saxônica (*common law*) substituiu o apego à lei pela figura do julgador. É possível que daí decorra entre nós, os latinos, o sentimento de que um instituto jurídico ganha solidez apenas quando normatizado em lei, pois “vale o que está escrito” [...] “o que não está nos autos não está no mundo” (COSTA, 2003, p. 15).

A par de tudo, como enuncia Grau (1990, p. 24-25), o direito esteve associado exclusivamente à noção de norma jurídica, concebido estritamente como conjunto de normas sancionadas, ponderando nesse quadro,

a enunciação de Habermas, dos traços que caracterizam o direito moderno: *convencionalidade* (o direito moderno é direito legislado, positivo), *legalismo* (supõe obediência generalizada à norma, ignorando qualquer motivação ética nos sujeitos jurídicos), *formalismo* (define as esferas de arbítrio legítimo das pessoas, esferas estritamente neutras, vinculadas a conseqüências jurídicas), e *generalidade* (deve compor-se de normas gerais que, no essencial, não permitam qualquer exceção ou privilégio).

Por outro lado, a doutrina dominante admite que o direito à informação ambiental estava associado à primeira geração de direitos concebidos pela Revolução Francesa de 1789, quando foi formulado na Carta ao afirmar não apenas a liberdade de opinião, mas, sobretudo a livre comunicação do pensamento e opiniões como um dos mais importantes direitos humanos.

Com o triunfo dessa Revolução, a liberdade de expressão e opinião ficou afirmada nos artigos 10 e 11 da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*:

Nenhum homem pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.

A livre comunicação das idéias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.

Depois dos movimentos revolucionários burgueses, outro fato que esculpiu sua marca nas páginas da história foi a Revolução Industrial, deflagrada na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, completando o movimento da revolução burguesa iniciada no século XVII, ao encerrar a transição entre feudalismo e capitalismo, a fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção.

Foi denominada industrial porque sua estruturação desencadeou um processo de substituição das ferramentas pelas máquinas, da energia humana pela energia motriz e do modo de produção doméstico pelo sistema fabril, causando enorme impacto sobre a estrutura da sociedade, num processo de transformação acompanhado por notável evolução tecnológica.

Esse tipo de intervenção no mundo vai inaugurar também a denominada “questão social”, dadas as injustiças que propicia, gerando a construção de novas utopias na busca de relações sociais mais justas. Para que os trabalhadores livres emergentes pudessem suportar ser dóceis apesar de não serem mais donos nem de seus instrumentos de trabalho, para que pudessem ser obedientes, sem destruir as máquinas, furtar o estoque ou desviar o produto, era preciso que surgisse um novo conceito de ser humano, um autoconceito que fosse operatório para atender a essas novas demandas de produção. Ademais, essa nova idéia deveria estar inscrita nas leis a fim de que os entendimentos divergentes fossem punidos e os interesses dos burgueses industriais em ascensão fossem assegurados. Assim, doutrinariamente, o sujeito de direitos passou a ser um homem só, individualista, portador de uma racionalidade e de uma liberdade, que continha sua essência. (AGUIAR, 1998, p. 27).

Esses acontecimentos deram origem a uma nova forma de Estado, chamado de Estado representativo. O novo modelo surgiu primeiramente sob a forma de monarquia constitucional e depois parlamentar, na Inglaterra, após a grande rebelião, e no resto da Europa depois da revolução francesa e, ainda, sob a forma de república presidencial nos Estados Unidos da América após a revolta das treze colônias contra a pátria-mãe.

Tal como o Estado de estamentos, também o Estado representativo se afirma, ao menos no primeiro momento, como o resultado de um compromisso entre o poder do príncipe (cujo princípio de legitimidade é a tradição) e o poder dos representantes do povo (por “povo” entendendo-se, ao menos no primeiro tempo, a classe burguesa), cujo princípio de legitimidade é o consenso.

Nos ensinamentos de Bobbio encontra-se que a diferença do Estado representativo diante do Estado estamental está no fato de que a representação por categorias ou corporativa (hoje se diria representação de interesses) é substituída pela representação dos indivíduos singulares (no primeiro tempo apenas os proprietários), aos quais se reconhecem os direitos políticos.

Entre o Estado estamental e o Estado absoluto de uma parte, e o Estado representativo de outra, cujos sujeitos soberanos não são mais nem o príncipe investido por Deus, nem o povo como sujeito coletivo e indiferenciado, mera ficção jurídica que deriva dos juristas romanos e medievais, há a descoberta e a afirmação dos direitos naturais do indivíduo – direitos que cada indivíduo tem por natureza e por lei e que, precisamente porque originários e não adquiridos, cada indivíduo pode fazer valer contra o Estado inclusive recorrendo ao remédio extremo da desobediência civil e da resistência.

O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário por meio dos jusnaturalistas, depois também prático e político por meio das primeiras Declarações de Direitos, representa a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: o Estado considerado não mais *ex parte principis* mas *ex parte populi*.

O indivíduo vem antes do Estado. O indivíduo não é pelo Estado mas o Estado pelo indivíduo. O pressuposto ético da representação dos indivíduos considerados singularmente e não por grupos de interesse é o reconhecimento da igualdade natural dos homens. Cada homem conta por si mesmo e não enquanto membro deste ou daquele grupo particular.

Encerra Norberto Bobbio, afirmando que é com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos.

No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação aos soberanos, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 1992, p. 61).

## 2.2 CARACTERÍSTICAS E MANIFESTAÇÕES DO DIREITO

A complexidade da estrutura jurídica que rege e normatiza o modo de vida dos cidadãos experimentou vários modelos e sempre esteve associada à cultura do povo e do grau de influência que seus comandantes possuíam sobre seus subordinados.

Até o advento dos meios de informação em massa, como a imprensa, o rádio e a televisão, o poder de informar era monopólio da família, da escola ou da autoridade religiosa. Considerava-se que tais instituições possuíam o direito de informar, mas denegava-se peremptoriamente aos indivíduos o direito de se informarem e, por consequência, o de controlarem as informações recebidas.

Em relação ao direito à informação, não havia, até a idade moderna, a organização de um espaço público onde pudessem ser comunicadas idéias, queixas ou acusações. Cada época e cada sociedade, com suas características e circunstâncias políticas, econômicas, sociais ou religiosas próprias, vai apresentar uma forma de manifestação desse direito, como se verá adiante.

### 2.2.1 No Estado liberal

O chamado Estado de direito instaurou-se na segunda metade do Estado moderno, estruturado sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, com o objetivo de assegurar a proteção dos direitos individuais não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado<sup>25</sup>. O constitucionalismo que vê na Constituição um instrumento de garantia da liberdade do homem, à medida que impõe limites às prerrogativas dos governantes, data também desta época.

O ideal do Estado de poder fazer tudo pela grandeza da nação foi substituído pelos ideais do liberalismo, voltados para as garantias de liberdade dos cidadãos, seriamente comprometidos pelo despotismo esclarecido. Como consequência dessa preocupação com a liberdade do homem, ao Estado foi atribuída a missão apenas de proteger a propriedade e a liberdade dos indivíduos, posição fundamentalmente negativa, em razão de não poder ofender os direitos e liberdades inalienáveis do indivíduo, nem intervir na ordem social ou na economia.

Na concepção liberal prevaleceu o individualismo econômico, político, filosófico e jurídico. Em relação ao aspecto jurídico, a regra de direito só tem valor quando o objetivo é proteger os direitos subjetivos; o papel do direito positivo é garantir os direitos naturais do homem.

A dinâmica da participação e da informação busca o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos.

A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas. Neste paradigma, as principais ações devem se dirigir para evitar os obstáculos burocráticos à participação, desestimular a intervenção governamental e ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas (GOHN, 2003, p. 15).

O liberalismo do século XVIII era apegado ao princípio do *laissez-faire*, afastando qualquer interferência estatal nos domínios econômico e social, em exagerada reverência à liberdade de iniciativa.

---

<sup>25</sup> Algumas idéias para expressar as características dos diversos períodos do Estado de direito, aqui utilizadas, estão fundamentadas no estudo sobre discricionariedade administrativa (DI PIETRO, 2001. p. 20-65).

Ao direito coube então a atribuição de garantir as liberdades individuais, daí a denominação de **Estado de direito**, substituindo-se a idéia da vontade do rei como fonte de todo o direito pela idéia da lei como resultante da vontade geral e adotando-se o princípio da separação de poderes ao retirar do Poder Executivo a hegemonia da imposição de leis gerais, já que estas constituem expressão da vontade geral representada pelo Parlamento; ao Executivo e Judiciário cabe apenas executar as normas emanadas pelo Legislativo.

Desse modo, no Estado liberal (Estado legal), o poder passa a ser exercido somente quando resulta da lei, como se pode ver em vários documentos dessa época, em que o princípio da legalidade foi consolidado.

Outros dois princípios consagrados foram o da igualdade, em que a lei, sem exceção ou discriminação, deve ser igual para todos, e o princípio da justicialidade, segundo o qual deve haver, sempre, um procedimento contencioso para decidir os litígios de qualquer espécie numa sociedade.

A teoria liberal tradicional da imprensa livre pressupõe como legítimo que a livre iniciativa é o fundamento da liberdade de expressão. A partir desse contexto percebe-se um avanço no desenvolvimento da indústria dos jornais e de publicação, sobretudo na Inglaterra e em outras sociedades ocidentais no curso dos séculos XIX e XX.

Sob olhar crítico, Comparato (1989, p. 139) afirma que o processo de ascensão social da burguesia corresponde ao seu mais claro interesse de classe, que “tornou o sistema dos meios de informação de massa antes um veículo de dominação oligárquica do que um instrumento de defesa democrática, em contraste com as proclamações liberais.”

Por fim, caracteriza também o Estado liberal de direito a concepção substancial do direito que, fazendo-o decorrer da natureza do homem, imprime-lhe caráter de justiça.

### **2.2.2 No Estado social**

Em meados do século XIX surgiram as primeiras reações contra o Estado liberal. A indiferença do Estado em relação à intervenção no campo econômico e social trouxe graves conseqüências, quando grandes empresas incorporaram as de pequeno porte, fazendo surgir extensos monopólios. Neste ambiente surge uma nova classe social – o proletariado – em condições de miséria, doença, ignorância, acentuando-se com o não-intervencionismo estatal.

Ademais, os ideais de liberdade e igualdade de direitos inspirados pelos princípios do liberalismo já não são suficientes para conter a profunda desigualdade instaurada na sociedade da época.

Os métodos utilizados para coibir as reações contra esse Estado se deram sob várias formas, alguns de modo extremo e oposto ao negar direitos individuais e com fórmulas autoritárias para superar as desigualdades sociais (daí a origem dos Estados totalitários, como o nazismo na Alemanha; o fascismo na Itália e o do bloco comunista, por exemplo), ou inspirados, em grande parte, pela doutrina social da Igreja e pelo neoliberalismo, ao buscar soluções intermediárias que, embora reconhecendo e garantindo os direitos individuais, atribuíram ao Estado missão mais ativa para superar as desigualdades socioeconômicas.

O Estado social, também chamado Estado do bem-estar, Estado providência, Estado do desenvolvimento, Estado social de direito, consolidou-se após a Segunda Guerra Mundial. A missão agora desse Estado não é a igualdade entre os homens, mas sobretudo a de buscar essa igualdade. Para atingir esse fim, se necessário fosse, o Estado deveria intervir na ordem econômica e social para ajudar os menos favorecidos, desviando o foco central da liberdade (liberalismo) para a igualdade (social e econômica).

Ao mesmo tempo em que ocorre essa mudança na finalidade do Estado, a configuração do Estado de direito passa também por nova concepção.

Com as transformações sociais a partir do século XIX, em consequência dos resultados negativos do individualismo radical advindo com a Revolução Francesa, o Estado teve que abandonar sua posição ativa e começar a atuar no âmbito das atividades antes exercidas apenas por particulares; isso tinha que trazer repercussões sobre o direito, principalmente quando passa a desenvolver-se no ramo publicístico e com reflexos também no direito privado e seus princípios fundamentais, dando início ao que se chama de publicização do direito civil.

A lógica de que passa a valer-se o Estado social consiste na substituição da idéia do homem como fim único do direito pelo princípio que hoje serve de fundamento a todo o direito público: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os indivíduos.

Inaugurado esse novo contexto, o Estado passa a intervir nos mais variados setores da vida privada, passando a editar enorme quantidade de normas jurídicas visando à proteção dos direitos sociais.

Uma observação importante é que o direito natural deixou de estar na base do direito positivo; a escola do voluntarismo jurídico, que defende a idéia de um direito resultante da

razão, substituiu a escola do direito natural, segundo a qual o direito positivo aparece vinculado a direitos inalienáveis, eternos, independentes da vontade do homem. O ordenamento jurídico neste caso desvincula-se da idéia de justiça, passando a lei a constituir apenas uma ordem.

O fato de a lei desvincular-se da idéia de justiça, passando de instrumento de realização do bem, assim como, para instrumento de realização da vontade de grupos, de classes, de partidos, perdeu, em grande parte, seu caráter de generalidade, abstração e impessoalidade, passando a ter caráter individual, à medida que atende a interesses parciais da sociedade ou grupos.

A instrumentalização do direito serviu como meio de ação para que o Estado agisse e executasse suas tarefas, dando azo a um crescimento espetacular dos serviços públicos em todos os países liberais. O acesso à informação ganhou novos contornos nessa fase, inaugurando um novo modelo de publicidade dos atos oficiais.

Nesse sentido, as principais tendências inauguradas com o Estado social de direito são reveladas a partir de uma visível socialização, representada pela preocupação com o bem comum e o interesse público, em substituição ao individualismo marcado no período liberal, além do fortalecimento do Poder Executivo, com o acréscimo de funções a cargo do Estado na prestação de serviços.

A concentração de funções nas mãos do Executivo e a inserção do Estado atuando como prestador de serviços transformou-o em Estado empresário, em Estado investidor, e teve como consequência sérios golpes ao princípio da separação de poderes, em que o Legislativo já não é mais o grande criador dos atos de natureza normativa, embalado pela razão de que o Poder Executivo não podia esperar pelo demorado e complexo procedimento legislativo para poder atuar.

A partir daí, o Executivo, além da atribuição normativa de diversos atos (decretos-leis, leis delegadas, regulamentos autônomos etc.) passou a obter do Poder Legislativo a outorga pela iniciativa das leis, cabendo a este último, na maioria dos casos, apenas a edição de normas gerais (*standards*), para serem posteriormente complementadas pelo Executivo.

### **2.2.3 No Estado democrático**

As experiências negativas do Estado liberal (Estado legal onde reinava o positivismo formalista) e do chamado Estado social na conquista dos valores tão evidenciados pelo

liberalismo acabaram provocando reações no plano jurídico-constitucional, em que se procuraram introduzir novas práticas aptas a produzir a justiça social.

Um ingrediente vai fazer a diferença entre o Estado social de direito e o novo Estado que ora se inaugura, que é o da participação popular no processo político, nas decisões de governo, no controle da administração pública.

Além dessa novidade, o Estado democrático vai reclamar pelo retorno do Estado legal ao Estado de direito, querendo vincular a lei aos ideais de justiça e submetendo o Estado de direito não apenas à lei em sentido puramente formal. Daí o surgimento da expressão Estado democrático de direito usada hoje em dia, abrangendo dois aspectos: o da participação popular (Estado democrático) e o da justiça material (Estado de direito).

Isto, porém, não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político, de onde a concepção mais recente do Estado democrático de direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de justiça material), fundante de uma sociedade democrática qual seja a que instaura um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção.

Essa nova concepção foi adotada em várias constituições no mundo, inclusive pela brasileira, de 1988, em seu art. 1º, ao afirmar que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Aí estão inseridos os quatro princípios fundamentais do Estado brasileiro, quais sejam: a) o do Estado democrático, pelo princípio de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente e por normas consagradoras da participação popular em vários setores e atividades da administração pública, inclusive na questão ambiental; b) o do Estado federado, pela preocupação em respeitar as competências entre os entes da federação e seu respectivo regionalismo; c) o do Estado social, fundado na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e d) o do Estado de direito, por meio do qual toda atividade estatal está submetida aos ditames da lei e do direito, com a repartição dos poderes e sua independência em relação aos demais, cabendo ao Judiciário com suas garantias apreciar a legalidade dos atos da administração e a constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelos outros poderes.

Inspirada nos princípios do Estado democrático de direito, a Constituição brasileira previu, dentre outros, vários instrumentos de participação popular na administração pública, dos quais podem-se destacar o direito à informação (artigo 5º, XXXIII), publicidade dos atos públicos (artigo 37), direito de o cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (artigo 74, § 2º), colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (artigo 216, § 1º) e do meio ambiente (artigo 225).

A lei, no Estado de direito, tem sentido formal, pelo fato de que emana do Poder Legislativo (com exceção das hipóteses demarcadas pela Constituição, como é o caso das leis delegadas e medidas provisórias) e sentido também material, porque lhe cabe o papel de realizar os valores constitucionalmente consagrados sob a forma de princípios fundamentais.

O aspecto democrático do Estado de direito implica a afirmação da necessária continuidade entre os princípios social e democrático e o Estado de direito, no sentido de que não há oposição entre uma idéia e outra; no reconhecimento da abolição fática da separação entre o Estado e a sociedade; na superação do caráter negativo dos direitos fundamentais que deixam, deste modo, de ser considerados como autolimitação do poder soberano do Estado, para tornarem-se limites que o princípio democrático da soberania popular impõe aos órgãos que dela dependem; no repúdio ao modelo centralista, rígido e monolítico de gestão em substituição pela forma pluralista da participação das pessoas e dos grupos no processo político, econômico, social, ambiental e cultural; e finalmente, na manutenção do princípio da supremacia do direito, embora não mais na concepção formalista, vazia de conteúdo e eficácia, própria do positivismo jurídico.

No que diz respeito à administração pública, a democratização exigiu, dentre outras medidas, a transparência ou publicidade de todos os atos administrativos, gestão participada por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na administração da coisa pública.

Nas democracias, em razão da transparência que devem apresentar os governos, vigora o princípio da publicidade dos atos públicos, de modo que em relação aos atos dos exercentes de poderes e órgãos públicos, tudo deve ser informado através dos Diários Oficiais e os poderes, órgãos e mesmo empresas públicas devem facilitar à imprensa e a todos o acesso as suas informações, ressalvadas aquelas sigilosas cuja divulgação seja capaz de colocar em risco a sociedade ou o próprio Estado (CARVALHO, M., 2002, p. 36).

Assim, passou a figurar importante estar atento e se inteirar sobre as atividades ambientais realizadas ou delegadas pelo poder público, tal como orienta Franzon (2003, p. 34):

No manejo da *res publica*, a Administração deve agir com a maior transparência possível, de modo que os administrados tenham continuamente conhecimento do que o poder público está fazendo, admitindo-se, apenas excepcionalmente, ações sigilosas. Esta é uma exigência constitucional. Razão disso é que o direito à informação ambiental reitera e afirma de modo incontestado o princípio da publicidade dos atos administrativos, se afirmando, de um lado, como meio de conscientização e de participação popular na defesa do meio ambiente, e de outro, como instrumento de controle do poder pela coletividade.

Tornar democrática a administração pública significa dizer que a informação precisa ser transmitida de uma forma que estimule as pessoas a reconhecê-la e a utilizá-la em benefício da coletividade e não de alguns apenas. Embora essa finalidade pareça óbvia, tal compromisso não significa uma ação simples de concretizar.

A abertura democrática, como diz Mariena Chauí (*apud* JARDIM, 1998, p. 100), não significa “a existência de uma sociedade transparente que se comunique consigo mesma de ponta a ponta, sem opacidade e sem ruído, uma sociedade onde todos se comunicam com todos numa circulação imediata de informações”.

O Estado democrático de direito, idealizado neste período da história, só será plenamente realizado e consolidado se a sociedade realmente utilizar os instrumentos conferidos pela atual Constituição, participando do governo e controlando as decisões governamentais.

No Estado constitucional democrático o caráter público deve ser a regra, razão pela qual o direito à informação deve ser requisito essencial para que a sociedade possa tomar conhecimento de todos os atos que o governo pratica. A visibilidade dessa informação deve se dar não apenas em nível de poder central, mas de forma descentralizada em todos os cantos de uma nação, a fim de que todos, sem distinção, beneficiem-se e compartilhem de um governo do povo, propriamente dito, revalorizando principalmente a política da periferia em relação ao centro.

O poder torna-se mais visível quanto mais próximo do cidadão, isto é, quando há maior proximidade entre governante e governado. Ainda que as comunicações de massa, agora também a Internet, tenham encurtado a distância entre o eleito e seus eleitores, a publicidade

do governo central ainda é indireta em relação à população local onde estão os munícipes. A divulgação da informação deve ser efetuada não apenas por meio da imprensa, da publicação dos atos públicos ou das leis nos diários oficiais, mas, sobretudo, por meio da participação direta da comunidade local.

A gestão ambiental deve se voltar para o território, a bacia hidrográfica, o espaço de convivência, o lugar onde as pessoas moram, promovendo o conhecimento dessas áreas, suas riquezas e carências, suas demandas de equilíbrio, promovendo o encontro e a negociação entre diferentes atores sociais, perguntando ao cidadão: o que é que o senhor deseja? Que desenvolvimento e meio ambiente prefere, para trabalhar e viver, para seus filhos e netos? Que água? Que ar? Que áreas verdes? Que silêncio? Que lazer? Que prazer? (VIEIRA; BREDARIOL, p. 97).

Nos Estados democráticos, a visibilidade e acessibilidade a **informações públicas** constituem fermentos que impulsionam o controle dos atos de quem detém o supremo poder. Em decorrência disso, impõe-se urgentemente o pleno exercício do direito à informação, sem o qual a sociedade ficará alheia aos atos e à transparência de que o Estado se utiliza em nome dessa informação.

#### **2.2.4 No Estado atual**

Apesar do esforço do Estado democrático de direito em conferir o *status* de co-partícipe à sociedade, cabe-lhe acrescentar alguns aspectos relevantes por conta do fenômeno instaurado pela economia globalizada, do neoliberalismo, do princípio da subsidiariedade e, em conseqüência, da chamada Reforma do Estado ou, mais especificamente, Reforma Administrativa.

O crescimento do déficit público e a dificuldade na obtenção de novos recursos para custear o chamado Estado do bem-estar, a globalização, a ineficiência na prestação dos serviços e atividades públicas na área econômica, a corrupção e o corporativismo, são apenas algumas das lacunas encontradas no estágio atual e que levaram à busca de um novo modelo de Estado.

Em certa medida, renascem os princípios do liberalismo, agora com nova face. Para os mais radicais, o liberalismo volta com as mesmas características que lhe deram origem e, portanto, com a possibilidade de gerar as mesmas conseqüências do período liberal. Para outros, surge com nova roupagem, podendo agora intervir nos domínios econômico e social,

com objetivo de corrigir as distorções e deficiências constatadas na iniciativa privada, a qual passou a se chamar neoliberalismo.

Por sua vez, a subsidiariedade, princípio amplamente divulgado pela doutrina social da Igreja, dá guarita à forma mais branda do neoliberalismo, baseando-se em alguns postulados básicos, de um lado, pela idéia de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja dos indivíduos, seja das associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal. Outra idéia com o mesmo sentido baseia-se na premissa de que o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular pode cumprir por conta e recursos próprios, implicando assim, uma limitação à intervenção estatal. De outro, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos.

Com a aplicação do princípio da subsidiariedade, o Estado tem enfraquecido a função assumida no período do Estado social, liberando-se do compromisso de inúmeras atividades ao entregá-las nas mãos da iniciativa privada. Como resultado, diminui o aparelho administrativo e assumiu uma feição voltada para o planejamento, regulação e controle, além de subsidiar e incentivar a atividade privada de interesse público.

Pela nova concepção de Estado, os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira à atuação estatal. Cabe a este promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; para isso é necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais.

A informação, nos dias de hoje, constitui matéria-prima na formação da consciência individual, política, social e ambiental dos cidadãos, além de ter se tornado o principal ingrediente de formação e convicção política.

A todos os setores da sociedade deve ser dada oportunidade de participação, diminuindo ainda mais as barreiras entre Estado e sociedade; daí falar-se em sociedade pluralista, aquela em que os representantes dos vários setores, e não apenas os grandes grupos, devem ter a mesma possibilidade de participação.

Algumas tendências podem ser apontadas nesse novo modelo de Estado. Em primeiro lugar, o objeto de diminuir o tamanho do Estado inspira a criação de várias formas de privatização, a qual, em sentido amplo, tem um conceito em aberto, já que abrange todos os instrumentos de que se utiliza o Estado para atingir aquele objetivo, como a transferência do

controle acionário de empresas estatais para o setor privado, a concessão e permissão de serviços públicos, a desregulamentação, a terceirização, a quebra de monopólios.

A idéia de prestigiar a liberdade econômica e restabelecer o equilíbrio entre autoridade e liberdade faz com que se devolva a iniciativa ao administrado, pela desregulamentação, pela eliminação de monopólios, pela aplicação das regras da livre concorrência, reservando-se ao Estado as tarefas de incentivar e subsidiar aquela iniciativa, quando deficiente, bem como a de fiscalizá-la, para proteger o usuário e o consumidor e resolver os respectivos conflitos.

Desenvolve-se, sob inspiração do direito norte-americano, nova forma de regulação da atividade econômica e dos serviços públicos, com a outorga de função reguladora a entidades autônomas, a maior parte delas instituída com a denominação de agências.

De outro lado, na idéia de desburocratização, busca-se a eficiência nas atividades afetas ao Estado, pela aplicação de novas técnicas de prestação de serviços, menos formalistas, menos burocratizadas, reservando-se o regime publicístico para os serviços públicos essenciais.

Enfim, um Estado democrático é aquele que se estrutura a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria sociedade por suas formas de participação ou representação.

Compreende-se, assim, que o Estado de direito é concebido como um muro de contenção ao absolutismo, e a lei como emanção da vontade do povo e não como expressão da vontade do governante, o que precisa ainda ser debatido e recuperado em cada novo ciclo da história.

Contrariamente aos que defendem a doutrina do Estado de direito, o jurídico é, antes de tudo, político; o direito positivo não é uma dimensão autônoma do político e um fundamento do Estado, mas uma forma constitutiva do mesmo, submetido a suas determinações gerais. O culto da lei e a separação dos poderes se interpõem como véu ideológico que dissimula e inverte a natureza eminentemente política do direito.

Pode-se dizer, enfim, que a idéia de Estado democrático de direito, como o próprio tema da democracia, passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação, a partir de novos espaços ideológicos e novos instrumentos políticos de participação, que expandem,

como prática histórica, a dimensão democrática da construção social de uma cidadania contemporânea, representativa da intervenção consciente de novos sujeitos sociais neste processo.

Esta breve incursão histórica demonstra claramente que o direito se posiciona conforme o ambiente vivido em cada época, cujo poder predominante vai determinar a que tipo de Estado este direito está associado, ou a que classe está a serviço.

### **2.2.5 Por um novo direito**

Atualmente o direito ambiental enfrenta o desafio de ser o novo direito da humanidade. Os problemas ambientais não escolhem países nem conhecem fronteiras. Qualquer ramo do direito ou norma não terá valor, se ao homem não for garantida a sobrevivência.

Portanto, para dar conta dessa nova ordem de questões, cabe ao direito ambiental procurar formas de garantias para a preservação do planeta. Esse novo direito exige uma ação revolucionária em que os novos grupos assumam o poder e controlem seus destinatários em outra direção – a direção ética pela continuidade da vida.

Em contraposição a esse modo de dominação podem surgir novas formas de organização que, a partir da integração de vários elementos, buscarão uma nova ordem e um novo poder. Essa nova mudança será substancial, se dela decorrer uma forma inovadora de relação homem-homem e homem-natureza.

Para que haja mudança no ordenamento é preciso que mude a classe social no poder. É preciso que os dominados, os subalternos ascendam ao poder para que os fundamentos normativos sejam refeitos. É bom também lembrar que essa mudança legislativa não se dá num átimo. Ela vai se dando na medida em que o novo poder se fortalece e na medida em que o antigo toma providências para evitar sua derrubada (AGUIAR, 1990, p. 143).

Certamente, essas mudanças legislativas por si só não resolverão num toque de mágica o problema estrutural de uma sociedade, pois como diz Freitas (2002, p. 13), “o meio ambiente não se limita ao direito. A legislação nada mais é do que a proteção reclamada pelos técnicos e cientistas de outras áreas”. Todo corpo normativo plantado deve repousar num terreno fértil para que floresça e dê bons frutos, isto é, toda legislação para ser efetiva tem que ser acompanhada de uma estrutura estatal adequada, transparente e dotada de um corpo funcional qualificado e eficiente, com capacidade de tornar as normas concretas no mundo real.

O reino da mudança substancial do direito é o reino da liberdade encarada como a possibilidade de se construir projetos de vida sem a presença do controle que representa outros projetos, como a possibilidade de sobreviver e viver, de construir e produzir sabendo que o produto não será privilégio de alguns, mas retornará para todos. A mudança substancial do direito significará o fim da relação opressor-oprimido. Só nesse momento o direito passará a ser instrumento de libertação, pois representará os interesses dos reais produtores, engendrando suas normas para defender as conquistas alcançadas, para evitar um retorno da anterior relação de dominação. Este sim seria um direito justo, justo por ser a linguagem normativa dos oprimidos que conquistaram o poder (AGUIAR, 1990, p. 146).

Tal situação é muito complexa para soluções simples. As normas ressentem de mais liberdade, mais consciência e mais paz, para alcançar a plena realização dos direitos humanos, em que cada ser tenha individualmente o seu direito respeitado e cumprido e a sociedade como um todo tenha plena convicção da necessidade dos benefícios proporcionados pelo viver coletivo, aquele que traduz a verdadeira justiça.

Por outro lado, o direito legítimo deve ser cultuado pelos menos favorecidos, sem radicalismo, paixões excessivas ou fanatismos cegos, onde governantes e governados possam desfrutar da mesma força de trabalho e dos mesmos prazeres que a natureza proporciona.

Os detentores das forças produtivas de uma sociedade, via de regra, detentores do poder político e econômico, representados pelos donos do capital, tendem a apoderar-se do aparato estatal, trazendo para si a faculdade de legislar, lançando mão das sanções em substituição às armas. Assim, Aguiar (*ibid.*, p. 150) assegura que

nem toda legalidade é legítima, mas a legalidade poderá ser legítima, isto é, podemos transformar o direito positivo num direito legítimo, na medida em que ele traduzir em suas normas os interesses, anseios e ideologia dos majoritários sem poder, dos trabalhadores, dos assalariados e não dos usufrutuários.

Veja-se que não é fácil falar de legitimidade. Às vezes ela é apenas um elemento quantitativo no somatório dos aspectos sociais. Algumas normas garantem certos direitos, mas muitos indivíduos ou grupos da sociedade nem sempre sabem o que querem sobre determinada questão.

Legítimo é o direito dos oprimidos, o direito do reconhecimento e da liberdade que se implanta pela luta dos majoritários sem poder no sentido do estabelecimento de uma sociedade voltada para seus interesses. A luta por um direito legítimo quase sempre enfrenta esse obstáculo que, se de um lado, importa um sacrifício, de outro, acelera as transformações sociais (AGUIAR, *ibid.*, p. 151-152).

É fácil perceber que a cínica declaração de que – mesmo condenando milhares de indivíduos à miséria absoluta, sem acesso aos principais serviços públicos – todos sejam iguais perante a lei nem sempre é verdadeira. Os indivíduos são tratados como um nada, como um vazio de sentidos, vontades ou desejos individuais.

Nesse prisma, efetivar os preceitos do Estado de Direito no Brasil seria um processo revolucionário porque, neste caso, a lei teria algum significado, alcance, validade ou eficácia universal, isto é, seria destinada a todos e não somente aos poucos que detêm o poder político e econômico da sociedade. Primeiro, conforme Aguiar (1998, p. 29), dever-se-ia abandonar “a crença de que só existe direito onde haja Estado. Isso é uma ilusão hoje dominante que defronta o entendimento e as práticas do direito. Em verdade, as práticas antecedem o Estado.”

Um poder democrático não se inventa a partir de poderes instituídos, mas questionando-os, e não detém apenas uma potência de fato, estando o fato alojado na representação. Não há separação entre a posição dos dirigentes e o poder, nem entre o poder de Estado e a sociedade.

Em relação ao acesso a informações ambientais produzidas pelo Estado, isso deveria ser a mola propulsora da verdadeira democracia. Há de se buscar uma reinterpretação da lei, saber preencher suas lacunas, criando novos instrumentos de controle social.

Uma prática que deveria ser banida da cultura dos países que não evoluíram é a tão visada “imunidade parlamentar”, pelo menos em relação aos atos que fogem as suas atribuições. Eles sim, por serem os representantes da sociedade, deveriam dar exemplo de decoro, não utilizando o recurso da corrupção ou culto à opacidade informacional para benefício próprio ou para outros fins.

Aguiar (1990, p. 147) ressalta que a busca por um Estado de direito

não significa a busca ou a luta por um Estado com normas [...] A bem da verdade, não se luta por um Estado de direito, luta-se, isto sim, pela transformação social que engendrará um novo direito. O Estado de direito é o novo direito e o novo direito significa reconhecimento em oposição à dominação.

A luta pelo Estado de direito, ensina novamente Aguiar (*ibid.*, p. 148),

é uma luta pela queda do direito posto, ou, pelo menos, pela aplicação factual do que já está posto em lei [...] Lutar por Estado de direito significa, por isso, lutar pela mudança das relações concretas entre os homens, o que implica dizer, a mudança do poder, como consequência de uma interação de reconhecimento implantada na infraestrutura social.

A desconfiança de políticas experimentadas e instituídas pelo Estado convida a sociedade a criar novas formas da política, bem como novos modos de convivência social, inventando poderes sociais alternativos capazes de enfrentar a onipotência estatal e as administrações burocráticas.

O professor Roberto Lyra Filho (1994, p. 10-11), em magnífico posicionamento esclarece:

o Direito autêntico e global não pode ser isolado em campos de concentração legislativa, pois indica os princípios e normas libertadoras, considerando a lei um simples acidente do processo jurídico, e que pode, ou não, transportar as melhores conquistas [...] Uma exata concepção do Direito não poderá desprezar todos esses aspectos do processo histórico, em que o círculo da legalidade não coincide, sem mais, com o da legitimidade, como notava, entre outros, inclusive o grande jurista burguês Hermann Heller. Diríamos até que, se o Direito é reduzido à *pura* legalidade, já representa a dominação ilegítima, por força desta mesma suposta identidade; e este “Direito” passa, então, das normas estatais, castrado, morto e embalsamado, para o necrotério duma pseudociência, que os juristas conservadores, não à toa, chamam de “dogmática”. Uma ciência verdadeira, entretanto, não poderá fundar-se em “dogmas” que divinizam as normas do Estado, transformam essas práticas pseudocientíficas em tarefa de *boys* do imperialismo e da dominação e degradam a procura do saber numa ladainha de capangas inconscientes ou espertos.

Em que pese a interpretação dada para um grande acontecimento histórico representado pela passagem do feudalismo à sociedade burguesa, Marx (*apud* BOBBIO, 1992, p. 99), explicava que o homem de que falava a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* era, na verdade, o homem burguês; os direitos tutelados pela Declaração eram os direitos dos membros da sociedade burguesa, direito do homem egoísta, do homem separado dos outros homens e da coletividade.

Sobre a disponibilidade do direito perante o poder do Estado, Lefort (1987, p. 55-56, 75-76) orienta que o Estado de direito sempre implicou a possibilidade de uma oposição ao poder, fundada sobre o direito.

E acrescenta: enquanto nos contentarmos em definir o Estado como um simples órgão da sociedade, dela se diferenciando para exercer funções de interesse geral, podemos escolher apenas entre duas versões. De acordo com a primeira, o Estado não se destaca da sociedade senão parcialmente, seu poder é totalmente dependente da classe dominante, sua única tarefa é assegurar as condições de funcionamento de um sistema econômico que obedece à sua própria lógica dando crédito à imagem de uma identidade coletiva comum e mascarando em interesse geral o interesse

particular das camadas do capitalismo. De acordo com a segunda, graças à sustentação das forças populares, o Estado pode elevar-se acima dos particulares e, assim, tornar-se cada vez mais consubstancial à sociedade, dar verdadeiramente figura a um interesse geral no qual são dissolvidos os interesses privados; aparece, então, como o grande órgão que decide sobre todos os movimentos do corpo social e, simultaneamente, não faz senão um com ele. Estas duas versões, a do Estado burguês e a do Estado socialista não permitem discernir a natureza do poder político, a dinâmica própria da burocracia de Estado.

Desse modo, é no direito ambiental que se pode encontrar um campo fértil para se plantar o verdadeiro direito. E Aguiar (1998, p. 30) expõe com bastante precisão:

para tratarmos juridicamente dos problemas do meio ambiente, é preciso romper o cordão umbilical que liga o direito ao Estado e assumir o entendimento segundo o qual o direito se manifesta de modo plural nas sociedades, isso sem negar que existe um ordenamento hegemônico, que é o estatal, mas que ele não é a absoluta fonte do direito. Ele conflita com ordenamentos emergentes de grupos que são prejudicados por suas normas ou grupos que estão urdindo novos padrões políticos e sociais. Dessa relação conflitiva podem surgir fissuras no ordenamento estatal e até mesmo a possibilidade de sua queda, já que, é preciso relembrar, o direito é um fenômeno político e suas modificações essenciais só poderão acontecer pela luta política.

A opinião coletiva é uma fonte genuína do direito, sem a qual desmobiliza-se o potencial disciplinador e construtivo das relações jurídicas. O direito concedido não deve ser encarado como o melhor caminho, já que causa dependência e servidão. O cidadão deve conquistar legitimamente o direito sem esperar do Estado o poder de concessão. “Dar poder significa, em última análise, pressupor que toda luta pela emancipação não é mais que uma afirmação da vontade de regulação” (FOUCAULT *apud* SANTOS, 2000, p. 265).

Basta passar os olhos pelas injustiças e opressões do sistema mundial para concluir que o projeto emancipatório da revolução é hoje mais necessário do que nunca. Para que o direito deixe de ser estático, Boaventura de Sousa Santos (*apud* AGUIAR, 2002b, p. 75) recomenda que se deve atentar para uma tendência da juridicidade no mundo traduzida por três movimentos:

o de *desformalização*, que procura retirar do direito o culto à forma, ao amor do rito pelo rito e à retórica ultrapassada; o de *deslegalização*, representado pela simplificação legal e pela revogação de leis inúteis; e o de *descentralização*, que é o movimento de progressivo abandono da verticalidade centralizadora para a admissão de uma horizontalidade estelar, que propicie maior autonomia local, temática e estrutural do direito.

Essas concepções, segundo Aguiar (2002a, p. 54), “levam, necessariamente, à renovação das práticas jurídicas, à revisão do uso do Direito, à modificação da exegese, à revalorização dos preceitos constitucionais a partir não mais da legalidade em sentido estrito, mas da legitimidade ou não do direito que rege determinada sociedade.”

### 2.3 ESTADO DE DIREITO E PODER

O Estado, ou qualquer outra forma de organização social onde existe uma esfera pública, tal como leciona Bobbio (2003, p. 15-16), “é caracterizada por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais.”

Observa-se que o direito, no transcorrer da história, tem sido a expressão do poder dominante, manifestando-se como “fenômeno oriundo de minorias que detêm o poder econômico, político, religioso, aditiva ou disjuntivamente. Podemos dizer, sem receio de errar, que nesse aspecto o direito sempre foi antidemocrático” (AGUIAR, 1990, p. 136-137).

A maioria dos institutos jurídicos tem permanecido vivos ao longo da história da humanidade. A explicação para isso é que são instrumentos dóceis e práticos nas mãos dos detentores do poder para a resolução dos seus problemas particulares.

Essa mesma lógica tem reduzido o poder de acessibilidade de informações pelo público governado. No direito à informação, o poder autocrático não apenas esconde para não fazer saber quem é e onde está, mas também para ocultar suas reais intenções no momento em que suas decisões devem se tornar públicas. Tanto o esconder-se quanto o esconder são duas estratégias habituais do ocultamento. Quando não se pode evitar o contato com o público coloca-se a máscara, como muitas vezes ocorre com a regulação em certas normas jurídicas.

Em uma situação bem familiar entre os que conhecem a máquina pública, verifica-se que o administrador público utiliza-se do poder para motivar um ato com base no interesse público mais para atingir um interesse privado do que público, um interesse que vai repercutir diretamente nos seus desejos particulares.

Informar não deve ser considerado, portanto, um ato necessariamente de publicidade das atividades estatais, já que pode legitimar uma ação para esconder um interesse unicamente pessoal. A informação, como ensina Comparato (1989, p. 138) “de acordo com as circunstâncias é uma clara manifestação de poder.”

Assim, o direito público – que nem sempre é público porque privilegia interesses de grupos privados –, constrói uma dogmática no mínimo paradoxal em torno do mundo real. Como exemplo, pode-se citar uma clara constatação presente no campo do Direito Administrativo, tido como grande provedor da defesa do indivíduo contra o Estado. A supremacia dominante do interesse público, cujo titular é o Estado, garante os interesses dominantes e não necessariamente os interesses sociais em favor da sociedade.

No dia-a-dia é fácil constatar essa situação. Nas vias urbanas observam-se agentes de trânsito montando barreiras para flagrar motoristas desavisados e inadimplentes com o pagamento do licenciamento anual, mas não se vê o mesmo empenho do poder estatal em frente às escolas públicas, onde quase sempre existe uma triste história de violência no trânsito em razão da ausência do Estado, ficando claro o privilégio da arrecadação de impostos em detrimento de vidas perdidas.

A qualidade dos produtos que se consome internamente no país nem sempre é a mesma da que se exporta. Além do mais, o imposto que se paga para consumir e o que se arrecada com a exportação nem sempre são destinados para atenuar o desequilíbrio em favor do bem-estar dos menos favorecidos. É a face de um sistema perverso, que opta pela privatização do lucro e socializa o prejuízo.

Outra prática bastante conhecida é a admissão de funcionários públicos sem o crivo do concurso público por parte da administração pública em todos os níveis (federal, estadual, distrital e municipal), alegando necessidades temporárias e excepcionais de serviço que nem sempre são justificáveis e verdadeiras.

Como esses exemplos, poder-se-ia enumerar tantos outros, para demonstrar que o direito é desviado de sua função em favor dos mais poderosos, ou seja, os que detêm o poder numa sociedade, mantendo, assim, sua característica no tempo e no espaço.

No que tange à publicidade, sabe-se que o direito à informação é a condição essencial para o exercício da cidadania, mas a ditadura da desinformação tem sido uma das formas de submissão das classes populares às classes dominantes no contexto da sociedade capitalista.

Em ensaio sobre o tema, o emérito professor Barbosa Lima Sobrinho afirma que a informação é tão importante, que a desinformação surge como característica do subdesenvolvimento. Segundo ele,

a extensão, a variedade, a influência da informação associada ao exercício da democracia trouxeram para os governantes um novo problema ou uma obrigação

irredutível, qual fosse a necessidade de persuadir como fórmula de êxito. O que acarretou a necessidade de entrar no páreo das informações, como requisito para conquistar ou se manter no poder (LIMA SOBRINHO, 1980, p. 160).

E Eros Roberto Grau lembra que a aspiração pelo Estado de direito é sempre nutrida pelas elites.

A lei, para a grande maioria da população, nas sociedades latino-americanas, é um dado de pura abstração, inteiramente dissociado da realidade na qual imersa essa maioria. Em nada, absolutamente em nada contribui a legalidade, enquanto apenas expressão formal do Estado de direito, para alterar as condições sociais de existência dos economicamente desprivilegiados, no modo de produção capitalista (GRAU, 1990, p. 28).

E nessas sociedades o princípio da legalidade tornou-se a grande artéria de representação do Direito. O domínio da lei ganhou uma dimensão quase divina, ao mesmo tempo de difícil concretização. O Estado passou a ser o grande legitimado para em nome dessa sociedade ser o principal condutor e articulador das leis criadas ao longo da história.

No período ditatorial brasileiro, por exemplo, o Estado de direito era a grande bandeira de luta da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de tantos outros movimentos de classe. Havia uma repulsa visível contra o Estado autoritário, que se travestia de Estado de direito, sob a aparência de sujeição ao domínio da lei, atuando em nome da legalidade como instrumento de opressão, submissão e dominação.

Grandes nomes dessas instituições exerceram papéis decisivos, lutando em prol da liberdade e pelo retorno da democracia ao país. Hoje, porém, muitos movimentos que combateram o velho regime parecem ter se conformado, não com o Estado de direito efetivo, mas com um conjunto de garantias e direitos escritos e positivados num amontoado de códigos, na maioria das vezes impossíveis de serem efetivados, contrapondo a legalidade à dura realidade do Direito.

A variedade de leis existentes no ordenamento jurídico pátrio coloca o Brasil numa posição privilegiada e ao mesmo tempo preocupante. Privilegiada porque o país possui uma das maiores legislações do mundo, em termos quantitativos. Preocupante porque algumas dessas normas são de difícil aplicação prática, outras jamais conseguem sequer ser efetivadas no mundo real, ou por serem revogadas antes mesmo de cumprirem seu papel ou porque foram editadas apenas para suprir uma necessidade momentânea ou casuística.

Isto porque, na maioria das vezes, o direito procura ser um grande espectador e confirmador das mudanças ocorridas na sociedade, dificilmente um instrumento transformador. O direito é modificado – não necessariamente inovado –, em função das transformações ou condições exigidas pelo momento, raramente o contrário.

O direito posto incorpora a característica da imutabilidade e perenidade, mantendo no tempo e no espaço esses institutos para satisfazer uma pequena minoria que controla o restante dos destinatários. Como esta minoria, na grande maioria das vezes, domina os mais fracos economicamente, é necessário que ela garanta para si a propriedade dos bens que a ela interessam.

Essa permanência de institutos jurídicos levou ao entendimento sustentado pelas mais diversas fundamentações filosóficas que alguns deles são naturais, a exemplo da propriedade como um direito natural de cada ser humano.

Esse direito natural, hoje renascendo novamente, na lição de Aguiar (1990, p. 136), “serve não somente à sustentação do poder vigente como também estriba sua existência na imutabilidade de certos institutos jurídicos que, de uma forma ou de outra, continuam a vigorar em virtude de sua utilidade às minorias legisladoras.”

Como o processo de disponibilização e efetivação de direitos é uma atividade essencialmente social, dependente que é das relações entre aqueles que detêm e os que não detêm, o poder resulta numa expectativa irrealista achar que o Estado deva ser o único ente capaz de buscar melhorias nas condições humanas, sem que a sociedade participe ativamente desse processo.

A partir dessa reflexão, imagina-se que, por ser o Estado um organismo constituído de pessoas pertencentes a uma comunidade, aqueles indivíduos que detêm o poder sobre os outros sempre estarão dispostos a utilizar instrumentos para atingir benefícios próprios, contrários, portanto, aos objetivos originários desse Estado, razão pela qual tais detentores do poder, muitas das vezes, apoderar-se-ão do aparato estatal para ver seus privilégios garantidos.

Sob tal aspecto, o Estado é definido como o portador da *summa potestas*, como enunciou Bobbio (2003, p. 76-77) ao buscar o sentido etimológico do vocábulo:

do grego *Kratos*, “força”, “potência”, e *arché*, “autoridade” nascem os nomes das antigas formas de governo, “aristocracia”, “democracia”, “oclocracia”, “monarquia”, “oligarquia” e todas as palavras que gradativamente foram sendo forjadas para indicar formas de poder, “fisiocracia”, “burocracia”, “partidocracia”,

“poliarquia”, “exarquia” etc. Não há teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de “poder” e de uma análise do fenômeno do poder.

Ao longo da história, vários segmentos sociais com pouco, ou até sem nenhum poder ou influência<sup>26</sup>, foram excluídos do processo de participação pelo Estado. É o caso de muitas minorias, como os indígenas, surdos e mudos, ciganos, quilombolas e outras. Como se vê, ainda que o Estado edite leis de alcance geral, tais normas não conseguem atingir a todos os cidadãos, limitando-o em sua onipotência.

Foi assim que Bobbio (2003, p. 94), na rigorosa redução kelseniana de Estado a ordenamento jurídico, afirmou que

o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar direito (ou seja, normas vinculatórias) num território e para um povo, poder que recebe sua validade da norma fundamental e da capacidade de se fazer valer recorrendo inclusive, em última instância, à força, e portanto do fato de não ser apenas legítimo mas também eficaz (legitimidade e eficácia referenciam-se uma à outra).

A questão da imposição de limites contra o abuso de poder do soberano é central para aqueles pensadores cujas idéias formam o arcabouço teórico do Estado democrático. Uma classificação sobre as teorias fundamentais do poder é apresentada por Bobbio (2003, p. 77-78), quais sejam: a substancialista, a subjetivista e a relacional.

Na concepção substancialista, o poder é entendido como uma coisa que se possui e se usa como outro bem qualquer. Para ele, Hobbes fez uma interpretação substancialista do poder ao afirmar que o poder de um homem consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro. Já na definição de Bertrand Russel, o poder consiste na produção dos efeitos desejados, manifestado por meio da força física, militar ou psicológica.

Segundo o entendimento subjetivista, o qual tem em Locke seu representante, o poder não é a coisa que serve para alcançar o objetivo, mas a capacidade que o sujeito tem de obter certos efeitos, cujo caráter interpretativo é adotado pelos juristas para definir o direito subjetivo.

---

<sup>26</sup> No conhecido posicionamento de Bobbio (1992, p. 39), a teoria política distingue hoje, substancialmente, duas formas de controle social, a *influência* e o *poder* (entende-se por ‘influência’ o modo de controle que determina a ação do outro incidindo sobre sua escolha, e por ‘poder’ o modo de controle que determina o comportamento do outro pondo-o na impossibilidade de agir diferentemente).

Já a interpretação relacional é a teoria mais aceita no discurso político contemporâneo, estabelecendo que o poder consiste numa relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria. A definição de Robert Dahl é a mais conhecida: a influência (conceito mais amplo, no qual se insere o de poder) é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agir de um modo que, em caso contrário, não agiriam.

Qualquer que seja a forma de poder, dificilmente este estará a serviço da maioria absoluta da população. No campo do direito legislado, por exemplo, raramente se consegue vislumbrar uma mudança substancial de qualquer legislação por iniciativa do poder político.

Com respeito a esse poder político, diz Bobbio, que se colocou tradicionalmente não só o problema da sua definição e dos caracteres que o diferenciam de outras formas de poder, mas também o problema da sua justificação, ou seja, da sua legitimidade. Assinala, ainda, o autor, que com o advento do positivismo jurídico tal problema foi completamente subvertido, para o qual apenas o poder efetivo é legítimo.

No âmbito do positivismo jurídico, isto é, de uma concepção que considera como direito apenas o direito posto pelas autoridades delegadas para este fim pelo próprio ordenamento é tornado eficaz por outras autoridades previstas pelo próprio ordenamento, o tema da legitimidade tomou outra direção, não mais aquela dos critérios axiológicos mas a das razões da eficácia da qual deriva a legitimidade. E conclui: nesta perspectiva, a partir da qual privilegia não os critérios axiológicos mas o processo real de legitimação (e de deslegitimação) num dado contexto histórico [...] Nas sociedades complexas que concluíram o processo de positivação do direito, a legitimidade é o efeito não da referência a valores mas da aplicação de certos procedimentos, instituídos para produzir decisões vinculatórias, tais como as eleições políticas, o procedimento legislativo e procedimento judiciário. Onde os próprios sujeitos participam do procedimento, embora dentro dos limites das regras estabelecidas, a legitimidade configura-se como uma prestação do próprio sistema (BOBBIO, 2003, p. 86-93).

Em se tratando do direito à informação ambiental que é o tema deste estudo, o poder pode até admitir o acesso a informações, mas dificilmente permitirá a qualquer cidadão o acesso irrestrito a todos os dados e informações públicas sem custo e sem qualquer tipo de embaraço ou burocracia, porque isso, sem sombra de dúvida, não interessa ao poder.

Muitos ainda acham que a transparência desejada e a liberdade incondicional de acesso a informações do Estado poderiam gerar um efeito devastador para o poder constituído, pois

muitos casos de corrupção ou desvio de conduta poderiam ser descobertos, colocando em risco a estabilidade do próprio governante ou dos detentores de cargos públicos.

Na verdade, a transparência dos atos e atividades públicas funciona hoje como um fator de democratização, atraindo investimentos, inclusive econômicos, e trazendo retornos que influenciam no desenvolvimento do país. Mas, ao contrário, muitos preferem manter no tempo e espaço os institutos que, apesar de inseridos em leis, permanecem ineficazes na prática.

A permanência é a grande característica do direito, até hoje, o que não implica afirmar que essa seja uma característica intrínseca do direito, pois, se de um lado ele vai sempre ser um instrumento de ordem, de outro ele poderá libertar-se do jugo da minoria que vem maculando sua história, tornando-o, inclusive, o bode expiatório dos pensadores progressistas menos avisados (AGUIAR, 1990, p. 137).

Ao mesmo tempo, percebe-se que o caráter conservador do poder<sup>27</sup> está intimamente relacionado com a permanência do direito. Ambos caminham na mesma direção. De um lado, o poder com o domínio dos fortes sobre os fracos, lutando pela permanência das relações de dominação. De outro, o direito posto – embora em diversas ocasiões mal-elaborado –, preservando seu caráter e durabilidade.

Nesse diapasão, Aguiar (*ibid.*, p. 137-138) demonstra que

a relação comando e subordinação tende a se perpetuar (embora nunca o consiga) no sentido de o comandante continuar comandando e o subordinado obedecendo [...] toda emanção normativa do poder só pode favorecer o poder, pois até hoje, no decorrer da história, nunca encontramos um poder suicida que legislasse contra sua própria manutenção. Por isso, as legislações têm uma dupla dimensão de permanência: a primeira oriunda de seu objetivo de estabelecer uma ordem segundo os interesses e a ideologia do poder, a segunda por ser elemento essencial para a própria manutenção e duração desse mesmo poder.

Nunca deve ser esquecido que existe estreita relação entre o poder e as mudanças periféricas. A sobrevivência do poder depende também de aparentes novidades no ambiente. Transformações ocorrem em aspectos periféricos da articulação social, visando principalmente a adiar, camuflar ou evitar conflitos emergentes.

---

<sup>27</sup> Poder aqui entendido nas três formas enumeradas por Bobbio (2003, p. 83), como algo que contribui para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos (poder político), ricos e pobres (poder econômico) e sábios e ignorantes (poder ideológico), ou genericamente falando em superiores e inferiores.

Um exemplo típico e sintomático dessa simbiose é a questão da segurança pública no Brasil. A cada ocorrência de um crime causador de comoção social, os governantes e os políticos prometem mudanças, geralmente superficiais, que não resolvem a estrutura do problema, muito menos atacam o mal pela raiz.

O legislador pode, para ocasionar mudanças periféricas, ele mesmo, criar pressões, estimular grupos, organizações, os meios de comunicações a exigir transformações. Tal circunstância se dá quando o poder não está muito certo da repercussão da mudança na conduta dos destinatários. Às vezes, a mudança periférica pode até ser um pouco mais profunda pelo fato de aparecer como concessões perante fatos excepcionais. Essa atitude é tomada quando o poder está perante o dilema de ficar ferido ou ser derrubado (AGUIAR, 1990, p. 140).

Essas paulatinas mudanças vão se infiltrando no seio da sociedade, deixando suas marcas à medida que agridem direitos, mantêm interesses, privilegiam pequenas parcelas de detentores e condutores do poder.

Note-se que tais mudanças, embora insignificantes para a resolução estrutural dos problemas sociais, são de extrema importância para manter a característica conservadora do direito.

## 2.4 ESTADO DE DIREITO E PUBLICIDADE

Num Estado constitucional democrático, o caráter público é a regra, razão pela qual todas as decisões e todos os atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano. O segredo deve ser a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos.

Como ensina Carvalho, M. (2002, p. 36), hoje, na teoria democrática, o direito de ser informado sobre a coisa pública é indisponível e “contrapõem-se mesmo ao suposto direito de mentir do governante em benefício da comunidade o direito dos governados a uma informação exata e verdadeira”. Na atualidade, a mentira pública, porém, só pode ser admitida como exceção, que requer uma avaliação pública de seu emprego, em face do direito à informação, que constitui dessa forma um antídoto ao seu abuso.

O direito de saber e receber informações ambientais por parte do poder público, principalmente quando se trata da comunicação de risco ambiental, constitui princípio constitucional e administrativo da publicidade<sup>28</sup>.

Os dados ambientais devem ser publicados, isto é, tornados públicos, pois a publicidade está ligada à informação. O segredo, a opacidade e a omissão de dados, ao contrário, distanciam o povo do poder e eliminam o acesso à informação.

De posse dessas informações, os atores sociais terão melhor capacidade para participar do processo decisório, quer impugnando administrativa ou judicialmente os procedimentos administrativos, quer tomando consciência da preservação do meio em que vivem.

Sabe-se, entretanto, que muitos Estados evitam a publicidade ou a transparência, pois consideram-nas perda de poder. Na história internacional, pode-se citar o exemplo da antiga União Soviética: a despeito de estar moldada num sistema socialista de Estado, quando começou a dar transparência de seus atos (*Perestroika*) e abrir a sua economia para o mundo (*Glasnost*), o que se viu foi uma verdadeira queda do país, quando foram descobertos vários pontos negativos implantados por aquele regime.

As reformas de Mikhail Gorbachev expuseram a realidade do imenso aparelho burocrático-militar e sua imensa fragilidade atrás da aparência maciça. A transparência e abertura política desencadeada naquele país foi considerada essencial para mudar a mentalidade social, liquidar a burocracia e criar uma vontade política nacional de realizar as reformas, avançando, ainda, na liberalização cultural, com a liberação de obras proibidas, a permissão para a publicação de uma nova safra de obras literárias críticas ao regime e a liberdade de imprensa, caracterizada pelo número crescente de jornais e programas de rádio e TV que abrem espaço às críticas.

O princípio da publicidade deve a Kant (*apud* BOBBIO, 2003, p. 28) sua formulação mais precisa, sendo, na sua filosofia política, condição *sine qua non* para o pleno exercício democrático, representando a única possibilidade de ação política dentro da moral: “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas.”

---

<sup>28</sup> O vocábulo “publicidade” deriva de “público”, do latim *publicus*, e expressa o ato de tornar público, vulgarizar, divulgar. O termo “publicidade” foi empregado, em um primeiro momento, na sua acepção jurídica, adquirindo a conotação comercial no início do século XIX, quando a palavra *propaganda*, associada aos abusos e métodos de conscientização nazi-fascista, tornou-se indesejável (CHAISE, 2001. p. 7).

Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é governo do “poder visível”. Que pertence à “natureza da democracia” o fato de que “nada pode permanecer confinado no espaço do mistério” é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público. O jogo de palavras é apenas aparente porque “público” tem dois significados diversos, conforme venha contraposto a “privado”, como por exemplo na clássica distinção entre *ius publicum* e *ius privatum*, transmitida pelos juristas romanos, ou a “secreto”, em cujo caso tem o significado não de pertencente à “coisa pública” ou ao “Estado”, mas de “manifesto”, “evidente”, mais precisamente de “visível”. (BOBBIO, 2002, p. 98).

Ainda em relação à visibilidade da coisa pública, Valente e Dumont (2003, p. 59) relatam um caso interessante desse poder visível:

a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento serviu para mostrar uma face do jogo entre o poder visível e invisível dentro do Estado. O Siafi atua nesse jogo como um potencial aliado nessa esfera, pois tem oferecido (como ofereceu durante a CPMI) os instrumentos para ativar mecanismos de desocultação do ilícito. No caso específico da Comissão, o desocultamento foi realizado não pelas operações registradas no Siafi, mas por denúncias de um funcionário [...] A CPMI mostrou como a ignorância sobre um assunto da envergadura da Lei Orçamentária contribui para criação de redes paralelas de poder e crescimento de zonas de sombra na Administração Pública, subvertendo um de seus princípios fundamentais que é a publicidade, a transparência do governo, através da disponibilização e acesso das informações. Isso gera a apropriação do público pelo privado que assume o controle das instâncias de decisão através do monopólio da informação.

E Bobbio (*ibid.*, p. 101) explica novamente que “o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao ‘público’, permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público.”

Para Thompson (1995, p. 313), público significa aberto ou acessível ao público. O que é público “é o que é visível ou observável, o que é desempenhado ante os espectadores, o que está aberto a todos [ou a muitos] para ser visto, ouvido ou comentado; o que é privado, ao contrário, é o que está escondido da vista, o que é dito ou feito na privacidade ou em segredo de pessoas.”

Segundo Carl Schmitt (*apud* BOBBIO, 2002, p. 101), a representação apenas pode ocorrer na esfera da publicidade. Para ele não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas. E arremata:

Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativas e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo. Representar é tornar visível um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa no fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente.

O princípio da publicidade das ações de quem detém um poder político – o Estado por exemplo –, contrapõe-se à teoria do poder absoluto. O poder do príncipe é tão mais eficaz quanto mais oculto está dos olhares da sociedade. Nesse caso, a transparência de que tanto se fala hoje pode representar ao poder dominante uma arma perigosa aos olhos da sociedade.

Bobbio (2003, p. 15) dizia, ainda, que não se deve esquecer a célebre definição ciceroniana de *res publica*, segundo a qual essa “é uma ‘coisa do povo’ desde que por povo se entenda não uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, mais que por um vínculo jurídico, pela *utilitatis comunione*.”

É na Grécia antiga que se encontra uma experiência diferenciadora do público e do privado. Público é o próprio da *polis*, o que é comum (*koine*) a todos os cidadãos, a diferença do privado enquanto individual (*idion*) e enquanto doméstico (próprio da casa, *oikos*, e esfera das relações econômicas). O que constituiu a publicidade, porém, não especificamente o lugar onde acontece, do mercado (*ágora*) à assembleia (*ecclesia*), mas o próprio acontecer do coletivo, e resultado da co-presença dos cidadãos e seu agir comunicativo.

Embora a análise das categorias constitutivas da dicotomia público *versus* privado possa levar à *polis* grega, somente com a formação dos Estados nacionais é que, no sentido especificamente moderno, separam-se esferas públicas e esferas privadas.

No exame da distinção público *versus* privado emergem duas concepções básicas, a partir das quais se estruturam as relações entre os termos: na primeira acepção, público significa aquilo que é comum a todos, aquilo que afeta a todos, à esfera do poder público ou estatal, em oposição ao privado, como sendo o que é referente a um ou a poucos, à esfera dos interesses privados, particulares, pessoais e familiares; na segunda acepção, público é aquilo que é acessível a todos, aquilo que é manifesto; em oposição, privado é aquilo que é reservado a determinado círculo de pessoas, sendo, no limite, aquilo que é secreto.

Embora se deva reconhecer que a segunda acepção em que podem ser considerados os conceitos de público e privado se distinga histórica e conceitualmente da primeira, não se deve, no âmbito da análise das transformações que marcam o surgimento do Estado liberal e democrático, esquecer que, neste momento, passa-se a entender o poder político (ou poder público) como poder aberto ao público (ou poder público).

Da mesma forma como ocorria na antiga Grécia, em que os cidadãos atenienses participavam das assembléias do povo, com plena liberdade de palavras e com direito de votar as leis que governavam a cidade (*polis*), tomando decisões políticas, hoje, entre nós, o direito de acesso à informação ambiental implica o dever do poder público de prestar contas à sociedade de todos os atos referentes à questão ambiental, a fim de que cada indivíduo possa exercer plenamente a sua cidadania.

Aliás, no Estado constitucional brasileiro atual, o direito de acesso às informações públicas decorre do princípio da publicidade, inscrito que se encontra no artigo 37, *caput*, da Carta Magna de 1988, ao permitir à sociedade o controle social dos atos da administração pública quando obriga o Estado a tornar públicos todos os atos sob a sua gestão, garantindo desse modo a sua plena transparência.

Segundo Silva, V. (2002, p. 19-20) a publicidade

reveste-se da maior importância no contexto do processo de licenciamento ambiental, posto que, justamente no instante em que a população toma conhecimento e manifesta-se sobre a conveniência e a oportunidade de realização daquela obra ou empreendimento é que o processo de licenciamento ganha forma e conteúdo, inclusive quanto à aferição dos benefícios ou prejuízos que essa obra ou empreendimento podem representar para aquela comunidade local. Assim, pode-se afirmar, sem exagero, que o ato da publicidade dos estudos de impacto ambiental, coroado com a audiência pública, representa em todos os grandes projetos o ponto alto do processo de licenciamento. Eventuais falhas ou irregularidades nos estudos de impacto ambiental, bem como a não realização da audiência pública, geram nulidade absoluta no processo de licenciamento ambiental. Basta lembrar que a publicidade e a audiência pública são exigências estampadas nas mais importantes resoluções do Conama. Por estas razões, ocorre com certa frequência a concessão de liminares pela justiça visando a correção dos estudos ambientais e a realização de audiências públicas, quando há qualquer tipo de contratempo nestas fases do processo de licenciamento.

Também para Pfeiffer (1995, p. 64), a realização da audiência pública é o ponto culminante do estudo prévio de impacto ambiental, quando o conteúdo do Rima poderá ser

contraditado pelo órgão licenciador, bem como pelas pessoas e entidades interessadas. E conclui:

justamente para que os indivíduos e entidades da sociedade possam reunir elementos para averiguar a pertinência do Rima, bem como a conveniência do licenciamento, é que se exige plena publicidade dos atos que precedem a audiência pública. Não fosse tal ditame, esta seria um mero engodo, pois as pessoas não teriam condições de reunir os elementos aptos a influenciar a decisão do órgão licenciador.

Assim, antes, durante e depois de concluídos os processos de licenciamento ambiental, a publicidade deve ser o vetor de direcionamento dos atos públicos para a cidadania. Os pedidos de licenciamento, em qualquer de suas modalidades, bem como sua renovação devem ser objetos de publicação – isto é, tornados públicos – pelo Estado, por meio de uma divulgação efetiva e de resultados práticos na vida do cidadão.

#### **2.4.1 Gênese do direito à informação**

Em decorrência da apresentação sucinta da evolução do Estado de direito até a sua configuração atual, percebe-se que, aos poucos, uma série de direitos foi sendo reconhecida pela *Declaração de Direitos*, tanto no nível das constituições dos países quanto no regramento infraconstitucional dos Estados, em que vão se estabelecer gerações de novas garantias.

Os direitos humanos são históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, no bojo de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, nascidos e conquistados de forma gradual e não definitiva.

Essas lutas por direitos surgem da radical inversão de perspectivas na representação da relação política, ou seja, na relação sob o ponto de vista dos direitos dos cidadãos e não mais do ponto de vista dos direitos dos soberanos.

Com efeito, como observa Foucault (1997, p. 289-290), a partir da segunda metade do século XVIII

a população será o ponto em torno do qual se organizará aquilo que nos textos do século XVI se chamava de paciência do soberano, no sentido em que a população será o objeto que o governo deverá levar em consideração em suas observações, em seu saber, para conseguir governar efetivamente de modo racional e planejado.

Assim, os direitos do homem surgem e se afirmam como direitos do indivíduo em face do poder do soberano no Estado absoluto. Representavam a emancipação do poder político

das amarras tradicionais do poder religioso por meio da liberdade religiosa e a emancipação do poder econômico dos indivíduos do jugo do poder político, mediante a liberdade de iniciativa econômica.

Dessa forma, os direitos humanos contidos na *Declaração Francesa sobre os Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, e na *Declaração da Virgínia*, de 1776, são chamados de direitos de 1ª geração, uma vez que são vistos como inerentes ao indivíduo, precedendo o contrato social.

Por isso são direitos individuais: (I) quanto ao modo de exercício – é individualmente que se afirma, por exemplo, a liberdade de opinião; (II) quanto ao sujeito passivo do direito –, pois o titular do direito individual pode afirmá-lo em relação a todos os indivíduos, já que estes direitos têm como limite o reconhecimento do direito do outro.

Ainda considerados coletivamente como direitos de primeira geração em extensão dos direitos individuais, estão os direitos individuais exercidos coletivamente. Trata-se de direitos que só podem ser exercidos se um grupo de pessoas concordar em fazer convergir seus direitos individuais em uma mesma direção, por exemplo, associando-se em um partido ou em um sindicato. É o direito de associação.

Os direitos individuais exercidos coletivamente incorporam-se, no correr do século XIX, à doutrina liberal que neles reconheceu um ingrediente fundamental para a prática da democracia e, conseqüentemente, um dado importante na interação entre governantes e governados, que favorece, *ex parte populi*; a liberdade, ao ensejar o controle do todo político-econômico-social pelos governados.

Os direitos de segunda geração são os direitos de participação no bem-estar social. São os direitos previstos no *welfare state*: direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade.

Tais direitos – como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – tem como sujeito passivo o Estado, porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. Na complementaridade entre os direitos de primeira e segunda geração, os últimos buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos primeiros.

No plano do direito positivo, o reconhecimento da importância dos direitos de segunda geração já se encontrava na Constituição Francesa de 1791, que no seu Título 1º previa a

instituição de *secours publics* para criar crianças abandonadas, avaliar os pobres doentes e dar trabalho aos pobres inválidos que não o encontrassem.

Os chamados direitos de terceira e quarta geração não têm como titular o indivíduo em sua singularidade, mas sim os grupos humanos, como a família, o povo, a nação, as coletividades regionais, as etnias, a própria humanidade. É o direito à paz, o direito ao desenvolvimento econômico, o direito ao meio ambiente.

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergem os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que impede de se compreender do que efetivamente se trata.

O mais importante desses direitos é o reivindicado pelos movimentos ecológicos, por assim dizer o direito de viver num ambiente não poluído. Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da manipulação do patrimônio genético de cada indivíduo.

Quais são os limites dessa possível manipulação não se sabe. Eis mais uma prova, se isso ainda fosse necessário, de que os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando aumenta o poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou quando cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências.

Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre – com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios.

Da condição histórica dos direitos humanos, cuja cronologia foi resumida neste item, pode-se concluir que o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a ser modificado, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses de classes no poder, dos meios disponíveis para realização dos mesmos, das transformações técnicas etc.

Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacrée et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. O que parece

fundamental numa época histórica e em determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

Outro aspecto importante a destacar, com relação às características dos direitos do homem, é que, além de históricos, eles são heterogêneos. Isto significa que, entre os direitos compreendidos nas declarações e nas leis, há pretensões muito diversas entre si e até mesmo incompatíveis.

São bem poucos os direitos considerados fundamentais que não entram em concorrência com outros direitos também considerados fundamentais e que, portanto, não impunham, em certas situações e em relação a determinadas categorias de sujeitos, uma opção.

Portanova (2002, p. 683-688) estabelece interessante classificação histórica da geração de direitos no movimento revolucionário francês (Quadro 2.1).

Quadro 2.1 – Classificação dos direitos humanos

Classificação de direitos	Valor	Estado	Direitos	Conseqüência	Principal luta	Modelo econômico	Sujeito
<b>Primeira geração</b>	liberdade	liberal	civis e públicos	cidadão como ator principal no processo e construção da nova sociedade	contra as oligarquias do clero e da nobreza	liberal – acumulação de riquezas que gera o progresso	o homem livre (burguês)
<b>Segunda geração</b>	igualdade	socialista, comunista ou social democrata (Estado do bem-estar social)	dos trabalhadores (individuais e coletivos), previdenciário, “à saúde, ao saneamento básico, à educação etc.)	o proletariado como ator principal no processo e construção da nova sociedade	contra a burguesia e contra a exploração do homem pelo homem	social – distribuição de riqueza que gera o progresso	proletaria do enquanto classe
<b>Terceira geração</b>	Solidariedade	de bem-estar ambiental (ou estado democrático do ambiente)	difusos, (ambientais, do consumidor, das mulheres, pela paz, da infância etc.)	emergência de novos sujeitos sociais e da cidadania ambiental	contra o sistema predatório da sociedade industrial, que compromete a vida no planeta, luta contra a exploração do homem (sistema) pelo homem (homem, mulher, raças) e a natureza	desenvolvimento sustentável	novos movimentos sociais

Fonte: adaptado (PORTANOVA, 2002, p. 683-688).

O direito à informação, intrínseco à sociedade humana, surge como uma condição de regime democrático. Se democracia é definida como participação ativa e responsável da pessoa cidadã na elaboração do destino coletivo, que condiciona seu próprio destino, é claro que, sem informação, não será senão quimera ou tão somente mistificação.

A informação não é mais apenas o exercício de uma liberdade individual, condição de todas as outras liberdades individuais, não é somente um instrumento de ação política, tornou-

se, sobretudo, na sociedade de produção, o instrumento de todo desenvolvimento cultural, econômico e ambiental.

No Brasil, o direito à informação é uma garantia fundamental do indivíduo, estando assegurado na Constituição Federal de 1988. Não obstante a atual Carta Magna assegure a todos o recebimento de informações por parte do poder público, é visível que nem sempre essa garantia constitucional é cumprida na íntegra.

Considerado como um direito de primeira geração, antecipado na Declaração de 1789, o direito à informação encontra, na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 1948, sua primeira formulação mais precisa: a *Declaração Francesa* de 1789 já antecipara este direito, ao afirmar não apenas a liberdade de opinião – art. 10 –, mas também a livre comunicação das idéias e opiniões, que é considerada, no art. 11, um dos mais preciosos direitos do homem.

Alguns autores especializaram o direito à informação ambiental como um direito de quarta geração (FAMELI; CAMMELLI, 1996, SAMBOM, 1997, BOYLE, 1996 *apud* SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003, p. 77).

Na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, o direito à informação está contemplado no art. 19 nos termos que todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, assim inscrito:

todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão. Este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (OLIVEIRA, 1989, p. 17).

Segundo a análise de Seclaender (1991, p. 148), a redação deste artigo atrelou o direito à informação ao direito de liberdade de expressão, interferindo no “progresso doutrinário rumo à concepção de um direito à informação autônomo e de um direito-crédito de ser informado.”

Estas considerações são ratificadas pelo conteúdo das bases de uma carta do direito à informação, propostas pelas organizações sindicais de jornalistas na França, em 1973, propondo que somente a liberdade de imprensa não garante, numa sociedade moderna, a informação dos cidadãos. Hoje se afirma uma nova necessidade, uma exigência contemporânea: o direito à informação.

Em que pesem suas considerações, Seclaender não subestima a importância do referido artigo no estabelecimento do que ele chama de “direito à informação autônomo”.

Apesar disto, não convém esquecer que, embora tenham gerado alguns obstáculos à evolução da idéia do direito à informação, a Declaração e os outros documentos aqui citados deram uma contribuição decisiva a tal processo [...] De fato, ao adotar a concepção da liberdade de informação como o somatório da “liberdade de transmitir” ou “comunicar” com a de “procurar e receber” informações, acabaram eles preparando terreno para a aparição, no mundo jurídico, de um novo direito subjetivo bifronte, de um direito abrangente o bastante para estender a proteção do ordenamento não só à atividade jornalística, mas também ao interesse dos governados de saber, por meio destes e dos órgãos estatais, tudo que se refira à condução dos negócios públicos (SECLAENDER, 1991, p. 149).

O processo de se comunicar engloba o direito de participar, de se informar, de receber informação e de acesso às fontes exigidas pela comunicação. A verdade é o nutriente mais elementar e também o mais importante no processo de transferência da informação ambiental. Sem ela torna-se quase impossível atingir as demais virtudes de uma boa comunicação.

Como mencionado alhures, na publicidade dos atos do Estado, o segredo deve ser a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos. O repúdio ao segredo aparece como condição *sine qua non* do exercício da democracia. Uma regra só pode contrapor-se à publicidade dos atos públicos, quando necessária para resguardar, de modo intensivo, o interesse público da coletividade.

Assim como o direito não pode ser uma distorção regulada da realidade, a publicidade não pode ser uma representação superficial da realidade. O segredo, entendido como o ocultamento do que positivamente tem expressão e se conhece, não pode ser exceção rotineira ou motivo para justificar a opacidade, muito menos deve ser a regra nesse processo. Assim, o que se opõe ao direito à informação não é simplesmente a mentira ou a falsidade, mas é também o segredo, ou melhor, aquilo que não se torna público, quando deveria.

A opacidade informacional, como acentua Jardim (1998, p. 83), favorece a “(re)produção de um monopólio informacional opacizado e, por isso mesmo, instrumentalizador de hegemonia. Como tal, a opacidade informacional constitui um território estratégico na produção de hegemonia e de exclusão (inclusive informacional) de classes sociais não dominantes”. E completa:

Tanto a transparência como a opacidade informacional encontram-se presentes não só na relação Estado-sociedade civil, como no interior dos aparelhos de Estado,

configurando-o como “campo de batalhas estratégico” ou “arena de lutas” e contribuindo para o desenho de seus “núcleos de poder”<sup>29</sup> [...] Tratam-se, como tal, de fenômenos políticos, cujas teias constituem-se e são constituídas pelas redes de poder no interior e no exterior do aparelho de Estado.

Jardim (*apud* VALENTE e DUMONT, 2003, p. 55) afirma que

a opacidade informacional encontra-se referida à maneira pela qual dispositivos tecnoburocráticos de gestão da informação, inerentes a uma suposta lógica institucional do Estado, são acionados. Num outro pólo, a transparência informacional estaria praticamente restrita aos atores envolvidos no sistema de patronagem. A transferência da informação tende a ser provida sobretudo pelo “sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo”, em detrimento das estruturas formais de gestão da informação existentes.

Se a publicidade da informação é, por um lado, o oposto do segredo, ela pode, por outro, conter segredos e silêncios. Ela pode ser totalmente enganosa ou conter mentiras. Pode veicular a ideologia e até mesmo a propaganda. Apesar de tudo isso, os conteúdos, sentidos e lacunas não podem transformar uma informação na ausência dela mesma. Podem, sim, suscitar questões que demandem novas informações.

---

<sup>29</sup> O autor explica que essas expressões foram utilizadas por Poulantzas na sua caracterização do Estado.

### 3 DEMOCRACIA E ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

*Não há pior inimigo da democracia que o cidadão apático, indiferente, cético, ou, pelo contrário, pouco respeitador das regras, que infringe sem muitos escrúpulos quando está certo de passar desapercibido.*

*Norberto Bobbio*

A afirmação de que numa sociedade democrática há mais informação ganha mais sentido quando a discussão está focada no âmbito da questão ambiental. Primeiro porque sem acesso a informações sobre os atos públicos praticados pelo Estado, o povo não pode exercer plenamente essa democracia. Segundo porque sem informação sobre o destino que está sendo dado ao ambiente, local de vivência do cidadão, ninguém pode se manifestar ou participar em favor da proteção ambiental.

O termo democracia foi sempre empregado para designar um dos diversos modos com que o poder político podia ser exercido. Desde a idade clássica até os dias atuais, a idéia central consiste na forma de governo na qual esse poder é exercido pelo povo.

Por outro lado, o conceito de democracia só pode ser compreendido em sua natureza específica a partir dos diversos usos a que a teoria das formas de governo foi destinada, ao longo do tempo e segundo os diversos autores, quais sejam: o uso descritivo; o uso prescritivo ou axiológico e o uso histórico. Com respeito ao seu significado descritivo, a democracia, segundo Norberto Bobbio

é uma das três possíveis formas de governo na tipologia em que as várias formas de governo são classificadas com base no diverso número dos governantes. Em particular, é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente por um ou por poucos (BOBBIO, 2003, p. 137).

Na concepção prescritiva, a democracia pode ser considerada, ainda segundo Bobbio (*ibid.*, p. 139-142),

como uma forma boa, e portanto a ser louvada e recomendada, ou como uma forma má, e portanto a ser reprovada e desaconselhada. Toda a história do pensamento político está atravessada pela disputa em torno da melhor forma de governo: no interior desta disputa, uma dos temas recorrentes é a argumentação pró e contra a democracia [...] A tipologia das formas de governo em seu uso prescritivo comporta não apenas um juízo absoluto sobre a bondade ou não desta ou daquela forma, mas também um juízo relativo sobre a maior ou menor bondade de uma forma com respeito às outras. Nesta perspectiva, a disputa em torno da democracia não se refere

apenas ao problema de saber se a democracia é ou não uma forma boa ou má, mas estende-se ao problema de saber se ela é melhor ou pior do que as outras, ou seja, qual é a sua colocação no ordenamento axiológico (isto é, segundo o valor) das constituições.

Pode-se enfim falar de uso histórico (BOBBIO, 2003, p. 136) de uma teoria das formas de governo quando dela nos servimos não só para classificar as várias constituições, não só para recomendar uma mais do que a outra, mas também para descrever os vários momentos sucessivos do desenvolvimento histórico considerado como uma passagem obrigatória de uma forma a outra.

Quanto aos tipos de democracias, representativa e direta, Bobbio afirma que com o reconhecimento a todos os cidadãos do “direito de associar-se livremente em partidos políticos para contribuir, com método democrático, para a determinação da política nacional”,

desejou-se dar uma legitimação às organizações que através da agregação de interesses homogêneos facilitam a formação de uma vontade coletiva numa sociedade caracterizada pela pluralidade de grupos e por fortes tensões sociais. Já a democracia direta constituía-se em todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica): *a)* o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e portanto revogável; *b)* o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; *c)* o *referendum* (*ibid.*, p. 153-154).

Não se consegue intervir nesse tipo de sociedade e muito menos no processo de comunicação de que resulta a informação, se não se conhecem as nuances da sua dinâmica, de tal sorte que somente compreendendo a realidade se compreenderão bem as mensagens.

Assim, não basta o acesso à informação para participação da sociedade no processo decisório, mas também a necessidade de o Estado oferecer estrutura para a sua concretização. Se por um lado participação significa dar ao cidadão o poder de influir nas decisões públicas, a comunicação, que tem como um de seus produtos a informação, nada mais é do que a extensão do próprio ser humano, suas vontades, seus desejos e seus interesses<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Compartilhando dessa tese, o sociólogo Boaventura Santos classifica a informação como um dos mais importantes espelhos das sociedades contemporâneas. Para ele, tais espelhos são conjuntos de instituições, normatividades, ideologias que estabelecem correspondências e hierarquias entre campos infinitamente vastos de práticas sociais; o que eles refletem é o que as sociedades são. Quanto maior é o uso de um espelho social e quanto mais importante é esse uso, maior a probabilidade de que ele adquira vida própria. Quando isso acontece,

Democratizar a informação não pode, assim, envolver somente programas institucionalizados para facilitar e aumentar o acesso à informação. É necessário que o indivíduo tenha condições de reelaborar esta informação recebida, transformando-a em conhecimento esclarecedor e libertador, em benefício próprio e da sociedade onde vive.

Democracia, como diz Aguiar (2000, p. 317),

é o caos participativo a caminho do não-poder e do reconhecimento do outro como igualdade e diferença. Democracia é o universo das práticas de liberdade que se manifesta por via de uma rede anárquica que parece ser controlada pelas instituições formais, mas que escapa a esse controle e vai fazendo surgir os novos seres humanos e as novas formas de relação entre eles.

Em relação à democratização da luta por um meio ambiente de qualidade a partir do estabelecimento de um novo espaço público, merece destaque especial a proteção não-estatal do patrimônio comum e a obrigação de todos os sujeitos políticos envolvidos nesse processo, participar como atores de proteção ambiental nesse novo marco decisório.

Ou, como diz Costa (2002, p. 188), “a democratização das informações que levam a impactos ambientais [ ] impõe a participação política das comunidades diretamente afetadas, pois a elas também deve ser dado o direito de opinar sobre o seu futuro.”

Nesse sentido, a sociedade reclama por um lugar realmente pluralista, fundado em um consenso normativamente assegurado, que prime pelo acesso irrestrito da diferença, e mais adequado à implementação e realização de novas pautas de compromissos comuns, entre eles, a anulação do dano ambiental a partir da conscientização por meio do acesso à informação.

### 3.1 A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL

Não prospera a idéia que a solução global dos conflitos se dê pela conquista ou pela destruição do poder estabelecido, porém, a tese de que a democracia representa um forte instrumento na consolidação dos objetivos do Estado parece cada vez mais aceitável.

Desse modo, a possibilidade de a sociedade ter acesso a atos e documentos produzidos pelo Estado tem sido um importante fator no fortalecimento e consolidação de várias democracias do mundo.

---

em vez de a sociedade se ver refletida no espelho, é o espelho a pretender que a sociedade o reflita (SANTOS, 2000, p. 48).

O princípio democrático é uma clara manifestação de liberdade do homem; nela a criação social de novos direitos e o confronto com o estabelecido e aceito como normal são os contrapontos mais marcantes, cuja prática não cessa de expor os poderes instituídos aos conflitos que os desestabilizam e transformam, numa recriação contínua da política.

As lutas democráticas passadas e presentes evidenciam que o desejo de liberdade e de igualdade pode ser bloqueado, reprimido e impedido pelas instituições existentes, mas não pode ser destruído por elas, a menos que nisto consinta toda a sociedade, abdicando desses direitos e aceitando a servidão voluntária.

Em uma organização sociopolítica heterogênea e pluralista, repartida em classes e grupos, os interesses são contraditórios e os conflitos inevitáveis. A estabilidade constitucional provém do equilíbrio entre opostos, isto é, entre aspirações antagônicas. Com certa elasticidade, a Constituição sustenta esta tensão dialética, fonte constante de mudanças sociais e políticas (BARROSO, 2003, p. 51-52).

A sociedade organizada está mostrando sua capacidade de luta e resistência na busca de seus direitos e condições de vida mais dignas para todos. Na sociedade excludente em que se vive, a população só consegue benefícios para si, ou seja, para a classe pobre, quando está organizada e consciente de que é preciso ir à luta para conquistar aquilo que quer e necessita.

A democracia tem a capacidade extraordinária de questionar-se a si mesma questionando suas próprias instituições e abrindo-se para a história, sem dispor de garantias prévias quanto aos resultados da prática política. A democracia, enfim, não é algo que foi inventado, mas sim a reinvenção contínua da política.

Mas o Estado democrático excede os limites tradicionalmente atribuídos ao Estado de direito. Experimenta direitos que ainda não lhe estão incorporados, é o teatro de uma contestação cujo objeto não se reduz à conservação de um pacto tacitamente estabelecido mas que se forma a partir de focos que o poder não pode dominar inteiramente [...] A legitimidade do poder funda-se sobre o povo; mas à imagem da soberania popular se junta a de um lugar vazio, impossível de ser ocupado, de tal modo que os que exercem a autoridade pública não poderiam pretender apropriar-se dela. A democracia alia estes dois princípios aparentemente contraditórios: um, que o poder emana do povo; outro, que esse poder não é de ninguém. Ora, ela vive dessa contradição. Por pouco que esta se arrisque a ser resolvida ou seja, eis a democracia prestes a se desfazer ou já destruída. Se o lugar do poder aparece, não mais como simbolicamente mas como realmente vazio, então os que o exercem não são mais percebidos senão como indivíduos quaisquer, como compondo uma facção a serviço de interesses privados e, simultaneamente, a legitimidade sucumbe, em toda a

extensão do social; a privatização dos agrupamentos, dos indivíduos, de cada setor de atividade aumenta: cada um quer fazer prevalecer seu interesse individual ou corporativo. No limite não há mais sociedade civil (LEFORT, 1987, p. 56, 76).

Em princípio, aduz-se que num regime democrático de direito há um campo fértil para o florescer do direito à informação, já que a informação pública deve ser entendida como um bem indisponível e inalienável para a plena realização da democracia.

Na área ambiental, a disponibilização de informações tem sido um grande tabu para muitos agentes públicos, principalmente aqueles que utilizam os recursos naturais como fonte única e exclusiva de promoção do crescimento econômico, sem se preocupar com aspectos sociais, biológicos, éticos e culturais relacionados com o meio ambiente.

Os Estados deveriam investir mais no setor, cobrando da mídia um papel mais incisivo quanto à divulgação criteriosa da informação ambiental. No Brasil os meios de comunicação, principalmente a TV e o rádio, deveriam funcionar como transmissores de informação.

A TV e o rádio, por exemplo, estão presentes em aproximadamente 90%<sup>31</sup> dos lares brasileiros. A TV está no ar, em média, 20 horas por dia. A facilidade na aquisição de um televisor ou rádio fez com que esses instrumentos se tornassem para muitos a única fonte de acesso à informação, proporcionando-lhes cultura, educação, modelos de comportamento, pensamento etc. Não só a televisão e o rádio, mas a expansão de outros meios de tecnologia de informação presente em nossa sociedade moderna, como a Internet, é fruto dessa revolução informacional capaz de auxiliar o homem na busca do conhecimento.

Tabela 3.1 - Meios de comunicação presentes nos domicílios brasileiros

<i>Meios de comunicação</i>	<i>% dos domicílios</i>
Televisão	89,0%
Rádio	88,0%
Telefone (fixo ou móvel)	58,9%
Acesso à Internet	8,6%

Fonte: PNAD/IBGE – 2001 (BELTRAND, 2004, p. 55)

Tabela 3.2 - Canais de informações ambientais nos Estados Unidos

<i>Meios de comunicação</i>	<i>Americanos (%)</i>
Televisão	73%
Jornais	62%
Amigos	21%
Outras fontes	12%

Fonte: Murch (*apud* HANNIGAN, 1995, p. 79).

<sup>31</sup> Dados de 1989 indicados na obra de Lopes (1997, p. 144) revelam que 94% dos lares brasileiros possuem TV. Revelam, ainda, que a média assiste a TV cerca de 6 h e 40 min. diariamente. Pesquisa de 2002 realizada pelo Instituto Ipsos-Marplan, diz que 97% das pessoas com mais de 10 anos vê TV pelo menos uma vez por semana.

Ainda em relação aos meios de comunicação, há muita influência por parte não apenas dos transmissores da informação, mas, sobretudo, das instituições às quais pertencem os meios por eles utilizados. “Cria-se assim uma ‘ilusão referencial’, segundo a qual o leitor, ouvinte ou televidente, acredita que o leitor lê, ouve e vê na tela é a realidade, quando, na verdade, não é senão uma ‘construção’ da realidade” (BORDENAVE, 2002, p. 81).

Isto não implica dizer que a mídia sempre e intencionalmente deturpa a realidade, pois não há forma de evitar a reconstrução seletiva da realidade, até mesmo pela simples impossibilidade material de abrangê-la em sua totalidade para comunicá-la, além de outros fatores como o tempo disponível para transmitir a informação, espaços nos programas etc.

Essa capacidade de construir a realidade não constitui uma qualidade negativa dos meios como extensão do homem, já que permite ao receptor expandir a sua visão de mundo. Por outro lado, deixa de ser positiva quando permite aos meios oferecer um mapa tendencioso.

Entretanto, como alerta Dupas (2001, p. 123), precisa-se construir um mundo melhor, utilizando-se dos avanços da ciência em benefício da grande maioria de seus cidadãos. Entender que a degradação do meio ambiente é uma questão planetária e que o direito à informação ambiental deve ser colocado em nível de convenção multilateral representam também maneiras de dar uma dimensão ética ao desenvolvimento sustentável.

O acesso à informação ambiental é importante na consolidação da democracia e na defesa do meio ambiente, pois proporciona esclarecimento e instrução, permitindo que os indivíduos estejam aptos a interferir no processo decisório, manifestando-se sobre os riscos que um impacto ambiental possa causar no meio em que vivem.

A educação ambiental, por exemplo, é um instrumento essencial para adquirir conhecimentos, bem como mudar valores, comportamentos e estilos de vida.

O alcance de um futuro sustentável está no fomento, entre a população, da importância do meio ambiente. A incorporação dessa consciência permite que os membros de uma comunidade se identifiquem na busca de um propósito de mudança “aprendendo com seus próprios erros e tentativas, a desenvolver suas capacidades de organizarem-se, integrarem-se e se auto-ajudarem para dobrar os obstáculos que se opõem a seus processos particulares de desenvolvimento” (CARVALHO, V., 2002, p. 147).

Uma das formas de as pessoas adquirirem essa consciência e serem capazes de acessar e assimilar informações necessárias à tomada de decisões e à melhoria de sua qualidade de vida é, como foi ressaltado anteriormente, por meio da educação ambiental.

Na disputa política das decisões públicas ou no jogo do mercado ambiental, nem sempre há uma correspondência no acesso a informações ambientais. O sistema de troca entre atores envolvidos é quase sempre assimétrico. De um lado alguém tem carência de informação, e de outro, alguém quer ganhar por ter o poder da informação. Para Fabian (2002, p. 157), “o conhecimento é, em muitas situações, o fundamento para uma decisão livre”. Aquele que dispõe de mais informação sobre recursos naturais tem melhores condições de fazer uma avaliação mais bem fundamentada sobre determinada decisão.

O ideal seria se o Estado proporcionasse acesso prévio a informações ambientais, isto é, conhecimentos anteriores e indispensáveis à compreensão da mensagem e dos problemas, por meio da publicidade de atos e documentos, e se o funcionário público assegurasse o recebimento da informação de forma adequada, dentro de uma veracidade necessária e com a clareza suficiente.

A informação adequada se traduz em disseminar a informação no momento certo e apropriado ao desenvolvimento físico, intelectual e moral e à formação política, cultural e social dos cidadãos.

O aspecto da veracidade consiste em prestar informação verdadeira, não-enganosa, não-falsa, para que as pessoas possam se esclarecer a respeito da realidade dos fatos e tirar as próprias conclusões, contribuindo para o enriquecimento da democracia.

Já a suficiência resulta em afirmar que a informação, além de verdadeira e adequada, deve ser clara, completa, integral, devendo ser veiculada de forma imparcial e que corresponda à realidade dos fatos, buscando sempre o interesse à veracidade e à inteireza das informações públicas.

Em muitas ocasiões sabe-se que nem sempre essa engrenagem funciona assim. A informação pública, não só a do meio ambiente, tem seus inimigos. Machado, P. (1997, p. 214) observa: “aqueles que querem ser autoritários e corruptos evidentemente tentarão de forma direta ou indireta dificultar a transmissão da informação ambiental”.

Até mesmo quando os fornecedores de informação procuram torná-la mais clara e atraente – apelando para o uso de gráficos ou de resumos –, o usuário costuma notar apenas alguns desses atributos. É por causa disso, diz Davenport (2002, p. 121) “que existe pouco

envolvimento emocional, ou pouco compromisso, com a informação. Até mesmo quando ela é *recebida* – isto é, quando o receptor realmente presta atenção –, não significa que seja posta em prática.”

É necessário criar uma consciência de que a informação ambiental produzida pelo Estado não pertence ao governo, mas a todos os cidadãos, e o acesso a elas contribui para diminuir ou evitar a corrupção, dar mais transparência aos atos governamentais, permitir melhor conhecimento sobre atividades e planos governamentais, além de mensurar a qualidade do meio ambiente em favor de toda a sociedade.

Não há dúvida de que governos se sentirão pressionados pela sociedade, principalmente pela sociedade civil organizada, a dar mais publicidade a seus atos, em busca da transparência dos atos públicos como uma bandeira contra a corrupção no Estado. Nesse sentido, a inclusão digital seria igualmente uma grande aliada nessa disseminação.

No Brasil, a Controladoria-Geral da União, órgão vinculado à Presidência da República, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), cogita lançar o *Portal da Transparência*, projeto que pretende disponibilizar aos cidadãos, através da Internet, informações detalhadas sobre sua execução orçamentária, cujos dados serão abastecidos com informações oriundas dos ministérios e outros órgãos gestores do governo federal. A iniciativa de divulgar os gastos do governo pela rede mundial foi proposta pela Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Em que pese a importância da democracia eletrônica ou inclusão digital como é chamada, Bordenave (2002, p. 80) chama a atenção que “o aproveitamento adequado para a democracia verdadeira dependerá das mudanças na estrutura social, que ainda estão por vir.”

No fluxo dinâmico da informação, cada cidadão atua como um acionista do Estado. O reconhecimento do direito de acesso a informações ambientais, tanto em nível nacional quanto internacional<sup>32</sup>, representa uma grande conquista da liberdade e da democracia, oportunizando à comunidade o direito de saber o que está sendo realizado em seu nome e o que se passa no seu ambiente vivo.

---

<sup>32</sup> Vários documentos internacionais prevêm o direito à informação em seus textos. A Declaração do Rio, por exemplo, elaborada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, explicita em seu art. 10, o dever do Estado de tornar as informações ambientais acessíveis a todos os indivíduos. A Agenda 21, aprovada nessa Conferência, recomenda, no capítulo 40, a implementação de programas para a redução das diferenças em matéria de dados e para a melhoria da disponibilidade da informação, chamando a atenção, também, para a falta generalizada de capacidade de transformação dos dados em informação útil.

O envolvimento e o diálogo constante dos participantes nesse processo, entre governo, comunidade e empresa, é fundamental para a consolidação do direito à informação. O dever constitucional do Estado de informar e proteger as populações deve figurar como um direito difuso inalienável. As iniciativas empresariais por meio do programas de responsabilidade socioambiental podem favorecer maior alcance da informação. Por fim, a participação da comunidade em busca de mais informação representa também vetor de crescimento econômico e social.

O acesso à informação ambiental é um princípio ético e uma forma de precaução dos danos ambientais, daí a necessidade de um modelo de democracia ambiental baseado na transparência e na informação, permitindo que os atores sociais e políticos possam estabelecer um novo pacto social.

Aliás, é importante assinalar que a Lei nº 10.650, de 16/04/2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, possibilitando a qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, ter acesso às informações de que trata a lei, cabendo ao órgão ou entidade estatal prestar a informação, no prazo de 30 (trinta) dias (SILVA, S., 2004, p. 80).

Alguns órgãos já criaram um setor de ouvidoria para receber reclamações e denúncias do cidadão, mas ainda há forte resistência por parte do Estado em apurar verdadeiramente tais fatos, além de alguns governos estarem mais preocupados em justificar suas ações por meio de publicidade superficial, que mais representa uma autopropaganda de quem exerce o controle da administração.

Culturalmente, o indivíduo que denuncia é tido como alguém que quer o “mal do outro”, ou quando é servidor público e exerce esse papel é excluído do processo funcional de ascensão. Em muitos casos, cria-se nos órgãos públicos tais ouvidorias apenas para legitimar a desinformação.

Revela-se, portanto, a necessidade de garantir informações ambientais em linguagem didática e de domínio público acerca dos impactos de projetos potencialmente causadores de danos ambientais. Essa garantia deve, na visão de Machado, P. (1993, p. 51), ser um dos ângulos da política para o desenvolvimento sustentável da região, como condição indispensável ao processo de educação de cada pessoa e da comunidade, fortalecendo o ciclo antagonico no processo de tomada de decisão.

### 3.2 REGIME JURÍDICO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Apesar de o Brasil ser considerado o “santuário ecológico” da humanidade e o “pulmão verde” do planeta, estatísticas apontam que boa parte da população brasileira não conhece seu patrimônio natural e nem se conscientizou da importância que isso representa para o país e para o mundo, a começar pelo nível de informações ambientais a que tem acesso<sup>33</sup>.

Diferentemente do Brasil, alguns países já têm lei específica de acesso a informações públicas<sup>34</sup>. Em Portugal, a Lei nº 65/93 (acesso aos documentos da Administração - Administração Aberta); na França, a Lei nº 753/78 instituiu medidas para melhoria das relações entre a administração e o público e diversas disposições de ordem administrativa, social e fiscal; o artigo 37, da Lei nº 30/1992, estabeleceu o Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, do Reino de Espanha, e finalmente, cuja citação por último deve-se a sua recente edição, a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, promulgada no México, em 10/06/2002.

O caso mais conhecido, no entanto, segundo a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (2003, p. 4), é o dos Estados Unidos da América, com o Ato da Liberdade de Informação – *Freedom of Information Act* (FOIA) – lei de 1966.

Destaque-se também a incorporação no projeto de disposição constante da lei mexicana, no que concerne a não se admitir a classificação sigilosa para documentos que podem contribuir para elucidação de crimes contra a humanidade ou de violações graves contra direitos fundamentais.

De outro lado, na opinião de Santos, A. (2000, p. 729), outros governos têm dificultado o acesso à informação de caráter estatal e, portanto, pertencente a toda coletividade, “arvorando-se em verdadeiros proprietários de dados obtidos no exercício da função pública”.

Embora não exista um ato único que regulamente o direito de acesso a informações públicas, o Brasil possui algumas leis que garantem ao cidadão a publicidade dos atos estatais, cujas normas podem, inclusive, ser utilizadas na defesa e proteção do meio ambiente.

---

<sup>33</sup> Pesquisa coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, realizada pelo Ibope/Iser, em todo o território nacional, em outubro de 2001, concluiu que os brasileiros, de um modo geral, continuam se sentindo pouco informados sobre os assuntos relativos ao meio ambiente e à ecologia, indicando quase nenhum avanço neste setor, após 10 anos do evento ecológico Rio-92. (Disponível em: <<http://www.iser.org.br>>. Acesso em: 02 ago. 2003).

<sup>34</sup> Ver a esse respeito projeto de lei do deputado Reginaldo Lopes, que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública.

### 3.2.1 Posição constitucional

A Constituição Federal procurou dar ao meio ambiente a proteção necessária, conferindo a todos a responsabilidade pela defesa de um meio ambiente sadio, não só para a presente, mas também para as futuras gerações, convidando o cidadão a participar desse processo.

O texto constitucional inserido no *caput* do art. 225 incorpora os dois primeiros princípios jurídicos básicos recomendados pelo grupo de especialistas a serviço da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD) para orientar a tutela legal do meio ambiente, quais sejam:

1º) *direito humano fundamental*, em que todos os homens tenham o direito fundamental a um meio ambiente adequado à sua saúde e bem-estar;

Não é demais lembrar que a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado destinado aos seres humanos depende em muito do respeito e da garantia da existência dos demais seres do planeta (plantas, água, animais etc.).

2º) *igualdade entre as gerações*, em que os Estados devem conservar e utilizar o meio ambiente e os recursos naturais para benefício da presente e das futuras gerações, de modo que alguém daqui a 10 ou 200 anos possa desfrutar do mesmo ambiente desfrutado pelos seus ascendentes.

É verdade que na atualidade muitos ambientes naturais já foram totalmente danificados pelos impactos degradantes. Não é esta a herança que se deve deixar para as próximas gerações. Por isso, constitui dever ético de todos reparar e repor o que já foi perdido, transformando o exemplo em lição para toda a comunidade.

Todo esforço para a correta utilização de um meio ambiente saudável e sustentável depende muito do grau de conhecimento que um povo tem sobre o ambiente em que vive, e não há conhecimento sem informação.

Assim, a Constituição Federal previu, também, ao longo de seu texto, de forma genérica, o direito de acesso à informação pública<sup>35</sup>, e ao tratar de matéria ambiental, inseriu,

---

<sup>35</sup> A Constituição Federal de 05/10/1988, em seu art. 5º, XIV, assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Prevê, ainda, no art. 5º, XXXIII, que todos têm o 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; inc. XXXIV direito de petição e certidão e inc. LXXII institui o *habeas data* para o reconhecimento ou retificação de dados pessoais; no art. 216 prevê a

de modo específico, o direito à informação ambiental, ao estabelecer no *caput* do art. 225, § 1º, IV, que, em caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, seja exigido pelo poder público estudo prévio de impacto ambiental, dando publicidade a toda a sociedade com a divulgação das informações ambientais contidas no Rima.

Na verdade, a Constituição de 1988 tratou de recepcionar o direito à informação ambiental que já constava como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)<sup>36</sup>, como forma de assegurar, a todo cidadão, o conhecimento sobre atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais.

A questão também já havia sido antecipada na regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) por meio da Resolução nº 01, de 23/01/86, que já previa as figuras da consulta pública e da audiência pública. Logo em seguida foi publicada a Resolução Conama nº 06, de 24/01/86, cercando o processo de licenciamento ambiental de ampla publicidade, determinando, ainda, a publicação dos requerimentos de licença, dos requerimentos de renovação e da concessão de qualquer dos alvarás que compõem esse procedimento administrativo.

Ademais, ficou consignado que o direito constitucional de acesso a informações ambientais pode ser “exercido tanto por pessoas físicas como jurídicas, nacionais ou estrangeiras e é oponível aos órgãos da administração direta e indireta e a todos os órgãos que exerçam funções delegadas do poder público” (GRAF, 2002, p. 27).

Cabe ao Estado assegurar mecanismos que dêem ao titular desse direito efetiva comunicação dos atos públicos, não apenas como mera publicidade, mas, sobretudo, como uma prestação de contas das atividades ambientais que delega ou realiza. Para que a legislação tenha efetividade, torna-se imprescindível a participação popular no sentido de exigir o seu direito de ver e analisar as contas do gestor público. Sem a participação popular no trato com a coisa pública, não há que se falar em democracia.

A efetividade das normas ambientais se configura na sociedade moderna uma crucial questão cultural. Daí a imprescindibilidade da educação ambiental para formar um novo homem vivendo de forma compatível com o meio que o circunda. Não basta, portanto, reprimir as condutas lesivas ao meio ambiente, punir os

---

gestão da documentação governamental franqueando sua consulta e no *caput* do art. 37 prevê o princípio da publicidade ou da transparência da administração pública.

<sup>36</sup> A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída por meio da Lei nº 6.938, de 31/08/1981.

eventualmente culpados, reparar pecuniariamente os danos ocasionados. A efetividade da norma ambiental só será atingida quando a grande maioria reconhecer a sua vital importância (RODRIGUES, 1997, p. 333).

A opinião pública funciona como fermento da democracia e fonte de afirmação de valores. Na área ambiental o acesso a informações desempenha importante papel no equacionamento da política ambiental. Milaré (2002, p. 262) afirma que “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 lhe dizem respeito diariamente”.

### 3.2.2 Panorama da legislação infraconstitucional

Cronologicamente, pode-se afirmar que o Brasil vem evoluindo na questão da positivação do direito à informação, e mais recentemente, a preocupação com os problemas ambientais e sua respectiva pressão popular tem tornado visível o desejo de consolidar o direito à informação ambiental. A partir deste quadro, passa-se a demonstrar a legislação brasileira referente à publicidade de atos públicos, com ênfase à obrigatoriedade de publicidade na área ambiental.

Uma das primeiras leis a se preocupar com a publicidade das atividades relacionadas ao meio ambiente foi a *Lei nº 6.803, de 02/07/1980*, ao traçar diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, obrigando a apresentação de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto para a localização de pólos industriais.

Mas foi com a edição da *Lei nº 6.938, de 31/08/1981*, com alteração feita pela *Lei nº 7.804, de 18/07/1989* e *nº 8.028, de 12/04/1990*, ao instituir a PNMA, que a comunicação dos atos relacionados à questão ambiental ganhou novos contornos. Os *Decretos nº 99.274, de 06/06/1990*, *nº 4.297, de 10/07/2002* e *nº 4.339, de 22/08/2002*, regulamentaram o referido diploma.

Já no art. 4º, estabeleceu que a PNMA visará, dentre outros aspectos, 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. Em seu art. 9º, VII, previu desde logo, a criação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), como um dos instrumentos da política ambiental, garantindo a prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando o poder público a produzi-las, quando inexistentes.

No art. 10, § 1º, previu que os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão deverão ser publicados no jornal oficial do Estado, bem como em periódico regional ou local de grande circulação.

O *Decreto nº 99.274, de 06/06/1990*, em seu art. 11, incs. III e IV, estabeleceu que para atender ao suporte técnico e administrativo do Conama, o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal deverá coordenar, por intermédio do Sinima, o intercâmbio de informações entre os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); bem como promover a publicação e divulgação dos atos do Conama.

O art.14, I, diz que a atuação do Sisnama efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama.

O art. 17, § 2º, refere-se ao estudo de impacto ambiental que será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto. E o parágrafo 3º diz que, respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o Rima, devidamente fundamentado, será acessível ao público. O parágrafo 4º resguarda o sigilo industrial, aduzindo que os pedidos de licenciamento, em qualquer das suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão da licença serão objeto de publicação resumida, paga pelo interessado, no jornal oficial do Estado e em um periódico de grande circulação, regional ou local, conforme modelo aprovado pelo Conama.

Outra lei federal das mais importantes na defesa da cidadania é a *Lei nº 7.347, de 24/07/1985*, que instituiu a Ação Civil Pública, constituindo excelente instrumento na defesa dos direitos difusos, dentre os quais se enquadra a proteção do direito ao meio ambiente ou mesmo, o direito de acesso à informação.

Esta lei, em seu art. 6º, diz que qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil, indicando-lhe os elementos de convicção. No art. 8º está inscrito que 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. O § 1º, do art. 8º, estabelece que o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou

perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis e o § 2º informa que 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.

Em seu art. 10 está escrito que constitui crime, punido com pena de reclusão, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Em face desta lei, o direito à informação verídica pode ser tutelado por meio dessa ação. Por outro lado, como acentua Carvalho, M. (2002, p. 36),

para evitar a omissão ou a manipulação de informações de interesse público e, assim, garantir o direito público ou da comunidade à informação, a melhor via é incentivar a multiplicidade de meios de comunicação, impedindo o monopólio da notícia, e mesmo prevendo punições no âmbito penal àquelas empresas que esconderam notícias de indiscutível interesse público ou divulgaram informações falsas sobre assunto de igual interesse.

Ainda na década de 1980, a *Lei nº 7.661, de 16/05/1988*, no seu art. 8º, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, determinando que os dados e as informações resultantes do monitoramento exercido sob responsabilidade municipal, estadual ou federal na Zona Costeira comporiam o Subsistema Gerenciamento Costeiro, integrando-o ao Sinima.

A Lei dos Agrotóxicos, editada sob o *nº 7.802, de 11/07/1989* e sua regulamentação por meio dos *Decretos nº 98.816, de 11/01/1990*, *nº 99.657, de 26/10/1990*, *nº 991, de 24/11/1993*, *nº 3.550, de 27/07/2000*, *nº 3.694, de 21/12/2000* e *nº 3.828, de 31/05/2001*, dentre outras providências, protegeu o acesso e disponibilização de informações sobre os produtos que menciona. Tais diplomas foram, em parte, alterados pela *Lei nº 9.974, de 06/06/2000* e, em seguida, regulamentado novamente pelo *Decreto nº 4.074, de 04/01/2002*, revogando todos os anteriores.

O Brasil, na Lei de Agrotóxicos, valorizou a transmissão das informações pelos organismos internacionais de alimentação (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO), do meio ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - Pnuma) e da saúde (Organização Mundial da Saúde – OMS), obrigando imediatamente os órgãos competentes a proceder à avaliação técnica do produto e tomando medidas como proibição ou suspensão do uso, cancelamento ou suspensão do registro, restrição à comercialização, além da proibição da importação.

O *Decreto nº 98.161, de 21/09/1989*, tratou da administração do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), atribuindo ao comitê administrador do fundo, no art. 6º, competência para elaborar o relatório anual de atividades e obrigando a promover sua divulgação.

O Código de Defesa do Consumidor, instituído pela *Lei nº 8.078, de 11/09/1990*, obrigou o comerciante, fabricante e fornecedor a informar todos os detalhes técnicos e científicos de seus produtos para que o consumidor saiba o que está comprando, como manusear corretamente o que está adquirindo, classificando o direito à informação como um direito difuso, de caráter transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Na visão de Carvalho, L. (1994, p. 64), o interesse é transindividual e indivisível porque a informação é direcionada a “todas as pessoas que se disponham a recebê-la, sem que se possa individualizar e dividir qual informação será difundida para este indivíduo e qual para aquele. Todos os titulares estão ligados pela circunstância de fato” de serem receptores da mesma publicidade.

Já a *Lei nº 8.159, de 08/01/1991*, que instituiu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, em seu art. 22, assegurou a todos o acesso pleno a qualquer documento público, mas não previu como se daria tal acesso, muito menos estabeleceu prazos para que os agentes do Estado fornecessem informações quando solicitadas.

Na prática, esta lei abriu caminho para o surgimento de outras normas sobre a salvaguarda de documentos públicos de caráter sigiloso, como por exemplo: o *Decreto nº 2.134, de 24/01/1997*, já revogado, regulamentava esse acesso pleno a documentos públicos e criava as Comissões Permanentes de Acesso; o *Decreto nº 2.910, de 29/12/1998*, sobre normas para a salvaguarda de documentos de natureza sigilosa; o de nº *2.942, de 18/01/1999*, já revogado, dispunha sobre arquivos de caráter privado; o *Decreto nº 4.073, de 03/01/2002*, criando o Conselho e o Sistema Nacional de Arquivos e, finalmente, o *Decreto nº 4.553, de 27/12/2002*, que revogou o de nº 2.134/1997 e criou o conceito de sigilo eterno, permitindo a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para **não-divulgação** de determinados documentos.

Por pressão da comunidade jornalística e outros setores da sociedade civil organizada, o tão criticado decreto que cria o sigilo eterno para restringir a divulgação de certos documentos está sendo reestudado pelo governo atual.

Merece também destaque a política agrícola, a partir da edição da **Lei nº 8.171, de 17/01/1991**, que, ao tratar de capítulo sobre informação agrícola, exigiu a divulgação de uma série de atividades pelo Sistema de Informação Agrícola.

A **Lei nº 8.666, de 21/06/1993**, publicada no *Diário Oficial da União* (DOU) de 22/06/1993, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e instituiu normas para licitações e contratos, impondo em um de seus artigos o dever de o Estado, em todos os níveis, dar publicidade de todas as compras realizadas pela administração pública direta ou indireta.

Os transgênicos, como são conhecidos os organismos geneticamente modificados (OGMs), estão regulamentados pela **Lei nº 8.974, de 05/01/1995** ou Lei da Biossegurança, que garante a todos os cidadãos a acessibilidade de informações sobre atividades suscetíveis de afetar a saúde e segurança, bem como, sobre os procedimentos em caso de acidentes. Apesar de o texto ter sido regulamentado pelo **Decreto nº 1.752, de 20/12/1995**, atualmente a consolidação da matéria está sendo objeto de verdadeiros embates políticos no Congresso Nacional.

A **Lei nº 8.987, de 13/02/1995** com republicação atualizada determinada pelo art. 22, da **Lei nº 9.648, de 27/05/1998**, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, garantiu aos usuários, em seu art. 7º, inc. II, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078/1990, o direito de receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos. Por sua vez, a **Lei nº 9.074, de 07/07/1995**, estabeleceu a forma de participação dos usuários na execução da fiscalização.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, aderida pelo Brasil por meio do **Decreto nº 2.519, de 16/03/1998**, previu em seu art. 17 a obrigatoriedade dos países signatários em promover o intercâmbio de informações, disponibilizando-as ao público interessado.

Por sua vez, a Convenção Internacional de Combate à Desertificação, ratificada por nosso País por meio do **Decreto nº 2.741 de 20/08/1998**, em seu art. 18, determinou a divulgação das informações obtidas nos trabalhos científicos sobre a temática.

O **Decreto nº 3.871, de 18/07/2001**, que disciplinava a rotulagem de alimentos geneticamente modificados, obrigando a publicação de informações no rótulo desses produtos, foi revogado pelo **Decreto nº 4.680, de 24/04/2003**. Este novo ato regulamentou o direito à informação assegurado pelo Código do Consumidor, quanto aos alimentos e

ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGMs.

Outro mecanismo legal publicado no Brasil, importante para garantia do acesso a informações públicas, foi a **Lei nº 9.051, de 18/05/1995**, que tratou da expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, estipulando prazos, sem entretanto, especificar o teor que deveriam conter tais documentos.

A Lei Anti-Fumo, editada sob o nº **9.294 de 15/07/1996**, restringiu o uso e a propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, disciplinando a divulgação de informações nos meios de comunicação social.

A **Lei nº 9.433, de 08/01/1997** ou Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e, em seu art. 5º, VI, criou o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos como um dos instrumentos dessa política, cuja gestão está sob a responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal instituída pela **Lei nº 9.984, de 17/07/2000** e estruturada pelo **Decreto nº 3.692, de 19/12/2000**.

O acesso extrajudicial às informações constantes dos registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público foi também garantido pela Constituição Federal através da instituição do *habeas data*. O instituto foi mais bem explicitado pela **Lei nº 9.507, de 12/11/1997**, que regulamentou o direito de acesso à informação existente em registro ou bancos de dados de caráter público e o procedimento do *habeas data*.

É importante ressaltar que os registros ou bancos de dados particulares poderão ser acessados pelos interessados, desde que caracterizados como de interesse ou de caráter público. É objetivo do *habeas data* permitir o acesso da pessoa física ou jurídica aos registros de informações concernentes à pessoa e suas atividades, para possibilitar a retificação de tais informações, ou como melhor ensina o ilustre jurista Hely Lopes Meirelles:

trata-se de garantia constitucional decorrente da chamada “liberdade de informática”, dando acesso aos bancos de dados para controle das informações neles constantes a respeito da pessoa, do indivíduo, em todos os seus aspectos políticos, econômicos, sanitários, familiares etc; segundo entende a melhor doutrina (MEIRELLES, 2000, p. 235).

Outro avanço na exigência do acesso à informação, desta vez no campo ambiental, foi a edição da Lei dos Crimes Ambientais ou Lei da Natureza, em vigor a partir da **Lei nº 9.605, de 12/02/1998**, constituindo excelente mecanismo no combate aos crimes contra o meio

ambiente. Dentre as várias tipificações jurídicas, está previsto o crime de sonegação de informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental pelo funcionário público. Esta lei foi regulamentada pelos *Decretos nº 3.179, de 21/09/1999* e nº *3.919, de 14/09/2001*.

Inovação também trouxe a Lei do Processo Administrativo, ao se preocupar com os direitos dos administrados em relação ao direito à informação. Por meio da *Lei nº 9.784, de 21/01/1999*, garantiu direitos e deu condições aos cidadãos de participarem e controlarem a seqüência predefinida de atos públicos anteriores ao provimento final. Além de outros princípios, esta lei destaca o da publicidade como essência de um Estado democrático de direito, inerente ao exercício da função pública, prevendo logo em seu art. 2º, o dever de divulgação oficial dos atos administrativos.

A atividade do agente público deve sempre ser realizada no interesse da coletividade, cumprindo determinações legais previamente fixadas. A consequência é óbvia: não existem assuntos internos ou reservados à intimidade da Administração. A regra é a da ampla transparência, clara e franca, de todos os aspectos da conduta administrativa estatal (MOREIRA, 2000, p. 96).

É bom deixar esclarecido que o direito de petição regrado pela atual Constituição não implica apenas o ato de redigir, carimbar e protocolar uma petição no balcão de um órgão público qualquer. Esse direito de petição implica necessariamente um direito de resposta. A intenção do legislador foi de fazer prevalecer o direito à informação ao interessado, obrigando o Estado a prestar e motivar tal pedido.

Outro tema importante para a consciência ambiental adveio com a educação ambiental, assunto positivado na *Lei nº 9.795, de 27/04/1999*, e regulamentado pelo *Decreto nº 4.281, 25/06/2002*. A Política Nacional de Educação Ambiental tem como uma de suas ações a difusão de conhecimentos, tecnologias e informações sobre questões ambientais.

O Estatuto da Cidade editado pela *Lei nº 10.257, de 10/07/2001*, condiciona as diretrizes gerais da política urbana. Ao se referir ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV) estabeleceu a publicidade dos documentos integrantes do estudo, que devem ficar disponíveis para consulta, no órgão competente do poder público municipal, a qualquer interessado no acesso a informações.

O Regulamento do Patrimônio Genético Nacional, instituído pelo *Decreto nº 3.945, de 28/09/2001*, estabeleceu normas sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e

transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, normatizando, dentre outras atividades, a criação e manutenção de base de dados para acesso de vários tipos de informações. A *Medida Provisória nº 2.191-9, de 23/08/2001*, acrescentou alguns dispositivos a este diploma.

O *Decreto nº 4.799, de 04/08/2003*, publicado no DOU de 05/08/2003, dispôs sobre a comunicação de governo do Poder Executivo federal, tendo como objetivos principais, dentre outros, disseminar informações sobre assuntos de interesse dos mais diferentes segmentos sociais e estimular a sociedade a participar do debate e da definição de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento do País.

Este ato veda a publicidade pessoal de autoridade ou de servidor público e contempla ações de sobriedade e transparência dos procedimentos, bem como a adequação das mensagens ao universo cultural dos segmentos de público com os quais se pretenda comunicar.

De outro lado, alguns movimentos organizados, sobretudo os da classe jornalística, têm acusado o governo de ferir a liberdade de informação, posicionando-se contra alguns atos normativos, por impedir os funcionários públicos, exceção feita aos ministros e às suas assessorias de imprensa, de transmitir informações aos veículos de comunicação.

A *Lei nº 10.753, de 31/10/2003*, publicada na edição extra do DOU da mesma data, instituiu a Política Nacional do Livro, tendo como diretrizes, entre outras, assegurar ao cidadão o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro; difundir a cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida; promover e incentivar o hábito da leitura; capacitar a população para o uso do livro como fator fundamental para seu progresso econômico, político, social e promover a justa distribuição do saber e da renda; instalar e ampliar no país livrarias, bibliotecas e pontos de venda de livro.

Não se pode deixar de citar, também, outras leis que, de forma direta ou indireta, podem assegurar a defesa do meio ambiente ou garantir o acesso a informações públicas: a *Lei nº 5.250, de 09/02/1967* – Lei de Imprensa, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação; a *Lei nº 4.717, de 29/06/1965* - Lei da Ação Popular; *Lei nº 1.533, de 31/12/1951* – Lei do Mandado de Segurança, além de outros remédios constitucionais previstos na Carta Magna.

No combate à corrupção ou promoção da transparência pública, destaca-se, ainda, a criação do Siafi, implantando em janeiro de 1987, para suprir a gestão federal de um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos. Valente e Dumont (2003, p. 58) afirmam que pelo Siafi foi possível identificar, na época, “a utilização dos recursos para compra de alimentos para a Presidência da República. Mesmo não sendo criado especificamente para este fim, o Siafi segue cumprindo função estratégica para aumentar o nível de transparência das contas da governo federal.”

Também é importante citar as *leis n° 8.429, de 02/06/1992* (Lei da Improbidade Administrativa), prevendo que a negação da publicidade aos atos oficiais constitui ato de improbidade administrativa, além de atentar contra os princípios da administração pública; a Lei da Lavagem de Dinheiro (*Lei n° 10.467, de 11/06/2002*); a *Lei n° 9.755, de 16/12/1998*, que criou a *homepage* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para divulgação dos dados e informações sobre gastos e transparência pública, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela *Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000*, que estabelece a responsabilidade na gestão fiscal, destacando, dentre outros aspectos, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas.

No art. 49 da LRF está inscrito que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Como se vê, existem várias leis em vigor sobre o direito de acesso à informação, além de outras normas que se encontram em nível de projeto de lei<sup>37</sup>. No entanto, apesar do relativo arcabouço jurídico que ampara o acesso a documentos públicos, muito há o que fazer para torná-lo efetivo.

Especificamente na área ambiental, o grande avanço em relação ao acesso a informações ambientais sobre as atividades causadoras de impactos ambientais se deu com a promulgação da *Lei n° 10.650, de 16/04/2003*, cuja importância merece destaque à parte neste trabalho.

---

<sup>37</sup> Ver a esse respeito as proposições sobre o direito à informação em trâmite no Legislativo brasileiro (subcapítulo 3.2.4).

### 3.2.3 A nova lei do direito à informação ambiental

Após ser aprovada pelo Congresso Nacional, o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sancionou, juntamente com a ministra Marina Silva, do Meio Ambiente, e o advogado-geral da União, Álvaro Augusto Ribeiro Costa, a Lei nº 10.650, de 16/04/2003 (Lei do Direito à Informação Ambiental – ver a íntegra no Anexo C), que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama<sup>38</sup>.

São poucos os países que conseguiram editar norma semelhante à lei brasileira de direito à informação ambiental. Em razão da sua importância, esta lei está sendo considerada um avanço por juristas de outras nações. A lei promove a regulamentação de diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro e visa a garantir um direito fundamental dos cidadãos, estabelecido pela Constituição Federal e já consubstanciado em tratados internacionais.

Assim, a nova lei de direito à informação ambiental procurou dar mais substância aos instrumentos de política ambiental até então criados. Como exemplo pode-se prever a melhoraria do Sinima criado também pela Lei de Política Ambiental de 1981, cuja função é a de sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis.

Recorde-se que o Projeto de Lei (PL) nº 4.649, de 24/08/1998, teve autoria dos deputados Fábio Feldman e Rita Camata. O advogado Fábio Feldman tem se consagrado como um dos políticos mais atuantes na área, principalmente em decorrência de sua atuação na Secretaria de São Paulo e em outras atividades em prol do meio ambiente.

A Convenção de Aarhus<sup>39</sup> e a Agenda 21<sup>40</sup> emprestaram importantes princípios à nova lei brasileira do direito à informação ambiental. Nesta lei estão contemplados, por exemplo, o princípio do livre acesso à informação ambiental; o princípio da precaução de danos ambientais; o princípio da participação pública na decisão ambiental, dentre outros.

---

<sup>38</sup> O Sisnama foi criado pela Lei nº 6.938/1981, passando ser constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

<sup>39</sup> Mais detalhes sobre Convenção de Aarhus, ver no subcapítulo 3.3.1.

<sup>40</sup> A Agenda 21 é um programa de ação baseado em documento de 40 capítulos que representa uma tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Segundo esta lei, os órgãos integrantes do Sisnama, obrigam-se a permitir o acesso a 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 aos seguintes aspectos: a) qualidade do meio ambiente; b) políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; c) 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; d) acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; e) emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; substâncias tóxicas e perigosas; f) diversidade biológica e OGMs.

Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações ambientais mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados, sendo assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

Ao tratar sobre a acessibilidade de informações ambientais, esta lei recepcionou várias normas já consolidadas como, por exemplo, a Resolução do Conama nº 01/1986, que instituiu a AIA como um dos instrumentos da PNMA, regulamentando o licenciamento sobre atividades causadoras de impactos ambientais.

Esta norma disciplina o EIA e estabelece que o Rima deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão, devendo as informações serem traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais decorrentes de sua implementação. Respeitado o devido sigilo industrial, o público em geral poderá acessar o Rima, estando suas cópias disponíveis nos centros de documentação ou bibliotecas da Secretaria de Meio Ambiente e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive no período de análise técnica.

A Resolução Conama nº 06/1986, dispõe sobre a publicidade de informações ambientais sobre licenciamento em quaisquer de suas modalidades. Já a de nº 09, de 03/12/1987 dispõe sobre a audiência pública para melhor discussão do Rima. E a Resolução

nº 279, de 27/06/2001, também se refere à publicação e divulgação de relatório ambiental simplificado para as atividades que menciona.

Convém ressaltar que a noção de impacto ambiental trazida pela Resolução Conama nº 01/1986, “deve ser interpretada em consonância com os novos contornos dados à matéria pela norma do art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, que se refere ao impacto ambiental como uma significativa degradação ambiental” (MIRRA, 2002, p. 27).

Pela nova lei, as autoridades públicas poderão exigir a prestação periódica de qualquer tipo de informação por parte das entidades privadas, mediante sistema específico a ser implementado por todos os órgãos do Sisnama, sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo.

Deverão ser publicados em diário oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos: a) pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão; b) pedidos e licenças para supressão de vegetação; c) autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais; d) lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta; e) reincidências em infrações ambientais; f) recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões; e g) registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

As relações contendo os dados deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem; além do que, os órgãos competentes integrantes do Sisnama deverão elaborar e divulgar relatórios anuais relativos à qualidade do ar e da água e, na forma da regulamentação, outros elementos ambientais.

As informações requeridas serão prestadas mediante o recolhimento de valor correspondente ao ressarcimento dos recursos despendidos para o seu fornecimento, observadas as normas e tabelas específicas, fixadas pelo órgão competente em nível federal, estadual ou municipal.

A intenção do legislador foi boa e resta à população e à sociedade civil organizada exigirem o cumprimento dessa norma. O movimento ambientalista e a classe jornalística, dentre outros potenciais usuários, têm agora à sua disposição importante instrumento para demandar informações sobre qualidade ambiental e promover a cidadania.

Como se observa, nosso país parece ter avançado bastante em termos de positivação do acesso a informações públicas, em especial na área ambiental. Entretanto, para a efetividade desse direito, um dos fatores que se afirma essencial é a integração das várias leis existentes, em busca de resultados mais eficazes em favor da proteção da natureza.

Depois de vários anos lutando pela aprovação do projeto de lei sob análise e de tantas outras leis importantes, surge a preocupação de que novamente esta lei fique apenas no papel. Daí a necessidade de encorajar a população para consolidar a democracia ambiental, fazendo valer os seus direitos, principalmente no que concerne ao acesso de atos públicos na área do meio ambiente.

Do ponto de vista de sistematização da informação, há claros sinais de boas iniciativas por parte do governo brasileiro. Exemplo disso foi a criação do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom), instituído pelo Decreto nº 2.004, de 11/09/1996.

Mais recentemente, o Ministério da Justiça anunciou o lançamento de um banco de dados de informações legislativas, inédito no país, disponíveis gratuitamente para consulta através da Internet. O Sistema de Acompanhamento de Normas (Sisnorma) como é chamado, foi concebido pela Secretaria de Assuntos Legislativos e disporá de acervo das normas legislativas catalogadas pelo Ministério da Justiça desde 1808. O acervo desse sistema será composto de aproximadamente três milhões de documentos compilados e catalogados em cerca de 370 mil fichas de referência, podendo ser consultado pessoalmente, ou ainda, por telefone, fax ou por meio eletrônico no *site* <http://www.mj.gov.br/sal/sisnorma>.

Mas como foi dito, por si só isso não basta para tornar efetivo o que as normas prevêm, se a sociedade não estiver atenta e nem participar da gestão pública.

### **3.2.4 Projetos em tramitação no Congresso Nacional**

No Brasil, algumas iniciativas de consolidar o direito de acesso a informações públicas pelo poder público têm sido uma luta constante. A tentativa de regulamentar a matéria é tema presente no parlamento brasileiro.

Nesse sentido, tramita no Congresso Nacional o *PL nº 219, de 26/02/2003*, de autoria do deputado federal Reginaldo Lopes, cujo objetivo consiste em regulamentar o inciso XXXIII, do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública.

Segundo este projeto, qualquer cidadão ou residente no país terá direito de obter dos órgãos integrantes da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal informações constantes de documentos mantidos por esses órgãos, de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, nos termos estabelecidos pela proposição.

Dentre outros dispositivos, o projeto define, ainda, documentos administrativos e informações nominativas, esclarecendo que não serão prestadas informações ou permitida a consulta no caso de documentos cuja divulgação seja vedada em razão de segredo de justiça, ou que possam pôr em risco ou causar danos à segurança nacional; à condução da política exterior; à segurança pública ou dos indivíduos e à investigação de infrações fiscais.

Outro projeto interessante na questão do direito à informação ambiental é o ***Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 119, 09/04/2003*** (na Câmara dos Deputados PL nº 1.710, de 13/08/2003), de autoria do senador Aloizio Mercadante, propondo alteração da Lei nº 6.938/1981, de forma a obrigar que as informações sobre licenciamento ambiental sejam disponibilizadas na rede mundial de computadores.

Disciplina o texto que o órgão responsável pelo licenciamento ambiental deve disponibilizar para consulta, por meio da Internet, informações completas sobre os procedimentos administrativos de licenciamento sob sua responsabilidade, incluindo, no mínimo, dentre outros documentos, requerimento de licença apresentado pelo empreendedor; Rima, nos casos em que o mesmo é exigido; ata das audiências públicas, se as mesmas forem realizadas no licenciamento ambiental; o TAC firmado com o empreendedor relacionado, direta ou indiretamente, à licença ambiental concedida ou requerida etc.

Sem prejuízo dos meios convencionais de sua apresentação, os documentos referentes aos estudos ambientais deverão ser apresentados ao órgão de licenciamento ambiental em meio magnético, de modo a possibilitar o lançamento das informações diretamente na rede mundial de computadores.

O interessante é que, a rigor, não haveria a necessidade de editar novas leis no campo do acesso à informação, pois como se viu, não parece este ser o grande entrave para um verdadeiro direito à informação no Brasil. O acesso a informações públicas por parte do Estado já está garantido em vários diplomas legais e até mesmo na Constituição, mas como se sabe, na prática não tem sido fácil efetivar esse direito.

Outro aspecto está relacionado à disponibilização da informação via Internet. O bom senso indica que não precisaria fazer constar essa obrigatoriedade em uma norma jurídica, já

que, pelo princípio da eficiência, da publicidade e da transparência, os órgãos públicos – sobretudo os ambientais – deveriam dispor todos os atos referentes ao licenciamento ambiental de forma eletrônica, tendo em vista que a rede virtual é um dos canais de comunicação que mais cresce na sociedade da informação.

O problema não é a falta de leis, nem mesmo o grau de detalhamento das normas. Esses aspectos indicam algumas das várias características da prática jurídica vivenciada no país. Isso deve ser revisto por todos operadores do direito que buscam por uma justiça não legal, mas real.

Entretanto, algumas tentativas de restringir o acesso à informação também estão na pauta do dia do Congresso Nacional, com reais ameaças, sobretudo, à liberdade de imprensa duramente conquistada.

A argumentação desenvolvida para defender essa tese esbarra em um absurdo político, alegando-se que o objetivo é impedir a ocorrência de abusos por parte de veículos de comunicação, que estariam ganhando audiência numa onda de denunciismo.

Nesse sentido, uma das proposições é o projeto de lei que prevê a criação de conselhos de jornalismo. Outra proposta é a de regulamentação do setor audiovisual, com dispositivos cujo objetivo claro é regular e fiscalizar a linha editorial e a programação das emissoras de rádio e televisão, além de interferir frontalmente na produção cinematográfica.

Há também o projeto que restringe a investigação criminal pelo Ministério Público (Lei da Mordaza), com franco respaldo do Executivo, em que impede o órgão ministerial prestar informações sobre denúncias de autoridades.

### 3.3 A TUTELA INTERNACIONAL DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Desde o século passado a informação vem desempenhando importante papel no desenvolvimento dos países, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico. Neste caso, sua importância prende-se, sobretudo, à sua função de organização, difusão e uso do conhecimento como recurso para a geração de novos conhecimentos, bem como sua utilização na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

A introdução do acesso à informação como garantia importante no direito internacional representa novo vetor no processo de conscientização para a proteção da humanidade contra o caos ambiental, a partir da consciência de que não há limites físicos entre o meio ambiente

doméstico e o de outros Estados ou os internacionais, tendo em vista que o planeta é comum a todos os seres.

O tema do direito à informação tem uma interface necessária com o direito de o indivíduo ser conscientizado da relevância dos assuntos afetos à proteção ambiental, e, enfim, com o direito subjetivo de participar nas decisões político-administrativas do Estado sob o qual se encontra jurisdicionado. Nesse sentido, o direito à informação vem se consolidando no ordenamento jurídico mundial, estando expresso em documentos de diversos Estados.

Como observa Soares (2003, p. 500),

à medida que se pretende proteger o meio ambiente global por meio de uma cooperação internacional entre Estados, que se encontram todos na mesma nave, cercado de um ambiente degradado e cada vez mais hostil ao próprio ser humano, o recurso a uma prática de relacionamentos internacionais menos monopolística da ciência e tecnologia constitui uma tentativa a ser recomendada pelo Direito Internacional.

No âmbito da relação jurídica internacional já se consolida o costume de troca de informações ambientais entre os países membros. Exemplo disso está na *Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Panorâmicas Naturais dos Países da América*, datada de 1940, na qual está previsto, em seu artigo 6º, o intercâmbio científico.

Outro exemplo de documento que reconhece a importância das contribuições da cooperação internacional da informação científica é o *Tratado da Antártica*, de 1959, que preconiza a troca de observações e de resultados científicos obtidos, a serem colocados livremente à disposição dos países signatários.

A *Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas*, conhecida como *Convenção de Ramsar*, assinada em Ramsar, no Irã, em 02/02/1971, é um documento importante que visa à disseminação de informações para a cooperação internacional na conservação e preservação de zonas úmidas, representando o primeiro tratado global sobre conservação de áreas ambientais. O governo brasileiro depositou a Carta de Ratificação do instrumento multilateral em 24/05/1993, passando o mesmo a vigorar para o Brasil em 24/09/1993.

O livre fluxo de informações científicas e a transferência de experiência apoiada e assistida foi exigência firmada em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, no Princípio 20 da *Declaração de Estocolmo*, a fim de facilitar a solução de problemas ambientais. Uma conquista significativa desse protocolo foi o reconhecimento do combate à poluição

ambiental, tornando prioridade para todos os países o acesso à informação ambiental sobre o assunto como instrumento de gestão nas decisões político-econômicas internas e externas.

No entanto, o Brasil e alguns países apresentaram uma emenda ao princípio 20 enfraquecendo a garantia do acesso prévio à informação ambiental, propondo um acréscimo na redação original. A partir daí, o texto adotado pela Conferência em relação ao princípio 20, não fazia mais alusão à questão da informação prévia, senão sob um aspecto bastante diferente, afirmando:

deve-se encorajar em todos os países, sobretudo nos países em vias de desenvolvimento, a pesquisa científica e as atividades de aperfeiçoamento técnico, no contexto dos problemas de meio ambiente, nacionais e internacionais. A esse respeito, dever-se-á encorajar e facilitar a livre circulação das informações mais recentes e a transferência de experiência, com vistas a ajudar na solução dos problemas de meio ambiente; dever-se-á pôr as técnicas que interessam ao meio ambiente à disposição dos países em vias de desenvolvimento, em condições que estimulem uma larga difusão sem constituir para eles um ônus econômico<sup>41</sup>.

Embora não haja dispositivo expresso sobre os deveres de disseminação de informações, a *Convenção da Unesco relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural*, de 1972, pela própria natureza do tratado, tal norma internacional incumbe aos Estados-membros o dever de preservar os bens sob tutela do diploma.

No que diz respeito à regulamentação setorial das atividades militares, que têm reflexo na proteção ambiental, as obrigações de cooperação no setor de intercâmbio de informações científicas e tecnológicas têm estreita relação com os conhecimentos teóricos aplicados à arte bélica. Nesse particular, a *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição*, de 1972, evidencia e faz referências a vários dispositivos sobre a cooperação de informações.

A *Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios* ou *Convenção de Marpol*, de 1973, disciplina o dever de informar sobre incidentes que envolvam o derramamento de substâncias nocivas ao meio marinho, ocorridos em alto mar.

Novamente no campo militar, a *Convenção sobre a Proibição de Utilização de Técnicas de Modificação Ambiental para Fins Militares ou Quaisquer Outros Fins Hostis*, de 1976, prevê o compromisso de facilitar o mais amplo intercâmbio de informações

---

<sup>41</sup> Análise detalhada sobre a oposição do Brasil ao Princípio 20 da Declaração de Estocolmo, que originalmente se referia à obrigação de informação prévia, pode ser encontrada na obra de CAUBET (1989, p. 99).

científicas e tecnológicas sobre o uso de técnicas de modificação ambiental para fins pacíficos.

Em 1977, durante a *Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental de Tbilisi*, ou simplesmente *Conferência de Tbilisi*, o conceito de educação ambiental foi definido como uma dimensão dada ao conteúdo e a prática de educação, orientada para a resolução dos problemas concretos do ambiente, através de enfoques interdisciplinares e de uma participação ativa e responsável de cada indivíduo e da coletividade.

Ressalte-se que mais do que uma simples forma de transmitir informações e conhecimentos sobre os recursos naturais, a educação ambiental constitui uma ferramenta indispensável à construção de novos valores e atitudes, voltados ao desenvolvimento de uma sociedade comprometida com a solução de seus problemas ambientais, proporcionando condições adequadas de sobrevivência para as atuais e futuras gerações.

Também o *Tratado de Cooperação Amazônica* (TCA), concebido em 1978, prevê em seu artigo VII, conforme Machado, P. (2004, p. 78) a sistematização e o intercâmbio de informações, *in verbis*:

tendo em vista a necessidade de que o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem: a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios; b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matérias de um relatório anual por cada país.

Segundo Machado, P. (*loc. cit.*), apesar de este tratado recomendar a implantação de um sistema regular de troca de informações e que haja um relatório anual desses dados, um dos grandes empecilhos é que o fluxo de informações ambientais e os informes desses relatórios são disseminados somente entre os governos ou seus órgãos especializados em meio ambiente, “ficando a informação mofando nos arquivos” e mantendo a sociedade distante do de tais informações.

A informação ambiental deve ser prevista nas convenções internacionais de forma a atingir não somente as pessoas dos países onde se produza o dano ao meio ambiente, como

também alcançar as pessoas de países vizinhos que também sofrem as conseqüências desse prejuízo. Deve ser disseminada não apenas entre técnicos e governos, mas principalmente, para toda a sociedade, pois o meio ambiente é de todos.

Na *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* ou *Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar*, celebrada em Montego Bay, na Jamaica, em 10/12/1982 e tratada internamente pela Lei brasileira nº 8.617, de 04/01/1993, há alguns artigos de interesse para o tema do dever de informar sobre os riscos ou fatos ocorridos que importem na poluição do meio ambiente marinho, bem como a respeito da divulgação de informações e de cooperação na disseminação de informações científicas e tecnológicas.

Em relação aos efeitos de atividades humanas sobre a camada de ozônio, bem como os efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente, a *Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio*, de 1985, elenca como um dos principais deveres o intercâmbio de informações entres os signatários.

O *Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio*, de 1987, também consagrou, ainda que de forma indireta, deveres dos Estados de informar o público, bem como princípios para assegurar a disseminação de informações científicas e tecnológicas, de maneira a promover uma cooperação mais eficaz entres os países.

Outro problema sério a ser enfrentado pela comunidade internacional é questão das armas de destruição em massa. Com a proliferação das armas atômicas no mundo, o risco de radiação nuclear pelos países detentores da tecnologia de urânio e seus respectivos vizinhos levou o mundo a se preocupar com uma iminente onda de acidentes, dando azo à criação de várias normas em nível internacional.

O acidente nuclear na Usina de Chernobyl, em 1986, reacendeu nova discussão quanto à divulgação de dados em casos dessa natureza. Preocupados com o agravamento e o alastramento de catástrofes, vários países resolveram instituir a *Convenção sobre a Pronta Notificação de Acidente Nuclear*, assinada na cidade de Viena, em 26/09/86. A convenção tem como objetivo fornecer informação relevante sobre acidentes nucleares, logo que possível, de maneira a minimizar conseqüências radiológicas transfronteiriças. Na época, muitos países, especialmente europeus, dificultaram o repasse de informações sobre os perigos de radiação, expondo suas populações ao risco de contágio. Este documento foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto-Legislativo nº 24, de 29/08/90.

Por outro lado, segundo Machado, P. (2004, p. 79), existe uma dificuldade por parte de certos países para ratificarem a *Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito*, ou simplesmente chamada de *Convenção da Basileia*, assinada em 22/03/1989 e internalizada pela legislação do Brasil, por meio do Decreto nº 875, de 19/07/1993, a respeito da transferência de rejeitos perigosos, “com sua nefasta ‘exportação’ e ‘importação’ para os países pobres ou em via de desenvolvimento”. Nessa convenção é inequívoca a importância da informação.

Foi por meio da *Carta Européia sobre Meio Ambiente e Saúde*, adotada por ocasião da primeira *Conferência Ministerial sobre Meio Ambiente e Saúde*, realizada em 1989, na cidade de Frankfurt, na Alemanha, que surgiu a idéia de implementação pela Comunidade Econômica Européia de um documento prevendo a cada pessoa o direito de ser informada e consultada sobre os planos, decisões e atividades suscetíveis de afetar ao mesmo tempo o meio ambiente e a saúde, bem como de participar no processo de tomada das decisões.

A Comunidade Européia criou, em 1990, a Agência Européia, cuja estrutura compreende uma rede de informação e de observação para o meio ambiente, sendo uma de suas finalidades, dentre outras, fornecer à Comunidade e aos Estados-membros informações objetivas, fiáveis e comparáveis ao nível europeu.

As recomendações da *Reunião Mundial das Associações de Direito Ambiental* deram origem à *Declaração de Limoges*, documento publicado pela Universidade de Limoges em espanhol, francês, inglês, português e japonês, em 1991. O texto do evento ressaltou a importância do acesso a informações como fase indispensável do procedimento de autorização ambiental, como clara ligação entre os problemas ambientais e o direito de ser informado.

A *Convenção sobre Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais*, adotada em Helsinque, em 17/03/1992, inaugurou visível respeito ao dever expresso para assegurar informações sobre as águas para a população, bem como a disseminação de informações científicas e tecnológicas no campo de prevenção desses acidentes. Também tem a mesma importância a *Convenção sobre a proteção e o uso dos cursos d’água transfronteiriços e dos lagos internacionais* (Helsinque, 1992) e a *Convenção sobre o direito referente ao uso dos cursos d’água internacionais para fins outros que a navegação*, adotada em Nova Iorque em 1997.

Discussão internacional interessante ocorrida na Itália foi o *Fórum de Siena*, no ano de 1990, sobre Direito Internacional do Meio Ambiente, como debate preparatório da reunião das Nações Unidas de 1992, salientando a necessidade de a informação ser fornecida, de igual modo, a entidades locais.

Ainda em relação a discussões prévias para a Conferência de 1992, ressalte-se a realização da reunião regional preparatória no México, em março de 1991, quando foi adotada a *Plataforma de Tlatelolco*. O documento é um repositório de posições dos países da América Latina e Caribe quanto aos temas que integriam a agenda de 1992, ressaltando em seu texto a importância da transferência de tecnologia, bem como a indispensável participação de todos os setores da sociedade na determinação de seus próprios caminhos para o desenvolvimento.

Na *Declaração do Rio*, de 1992, da qual o Brasil tornou-se membro ao assinar o documento, em seu princípio 19, há uma solene reafirmação do dever dos Estados em prover notificação prévia e informações relevantes sobre impacto ambiental transfronteiriço negativo. Na mesma declaração, há também dispositivos propondo aos Estados a cooperação na difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos.

Contudo, como ressalta Soares (2003, p. 500),

os conhecimentos derivados da ciência e da tecnologia permanecem em mãos de particulares, e que nos regimes prevaletentes na maioria dos Estados da atualidade, as políticas de governos de franqueamento deles a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas de outros Estados, ou diretamente a estes, devem respeitar os direitos de propriedade intelectual e aqueles decorrentes de direitos adquiridos com inversões de capitais na pesquisa e desenvolvimento de setores determinados.

No mesmo evento, foi concebida a *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*, em junho de 1992, na *Cúpula da Terra*, no Rio de Janeiro (*ECO/92*). Com as preocupações visíveis da humanidade, no que diz respeito à proteção da atmosfera, as regras do Direito Internacional do Meio Ambiente passaram a ter uma vocação mais globalizante quanto a assuntos temáticos, destacando-se uma preocupação direta e imediata com a questão da cooperação em matéria de conhecimentos científicos e tecnológicos.

Também é desta data a *Convenção sobre a Diversidade Biológica*, cujo documento enfrenta uma oposição entre os deveres de disseminação de informações científicas e tecnológicas e as exclusividades criadas com a proteção da propriedade intelectual, decorrente da aplicação delas na prática e sua comercialização interna e internacional. Na verdade, como explica Soares (*ibid.*, p. 534), existe aguda confrontação entre os interesses dos países

industrializados, onde se encontram os grandes parques científicos e tecnológicos, em particular da biotecnologia, e aqueles interesses dos países em vias de desenvolvimento, detentores de considerável diversidade biológica, porém, penalizados com escassos recursos científicos e tecnológicos.

Voltando à temática ambiental-militar, a mais atual *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo*, chamada de *Convenção sobre Armas Químicas*, de 1993, permitiu aos Estados-partes maior facilidade na transferência de dados científicos e tecnológicos.

Na área da proteção da fauna e da flora selvagens, há de se destacar a *Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação Particularmente na África*, assinada em Paris, no dia 15/10/1994 e promulgada pelo Brasil pelo Decreto n.º 2.741, de 20/08/98, por sua preocupação com os aspectos de obrigação de intercâmbio e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relacionados com o objeto de sua regulamentação.

Igualmente regional, como o *Tratado da Bacia do Prata*, a *Convenção sobre Cursos d'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais* (Helsinque, 1994), quando entrar em vigor internacional, deverá introduzir importantes normas no Direito Internacional do Meio Ambiente, no relativo a deveres de cooperação, em matéria de informações científicas e tecnológicas entre os Estados-partes (SOARES, 2003, p. 522).

No que diz respeito ao espaço sideral, o *Tratado sobre o Espaço Cósmico*, de 1996, contém dispositivos estimulando a disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relacionados à proteção do meio ambiente. Os deveres dos Estados consignados nesse tratado devem ser entendidos dentro da realidade das explorações do espaço cósmico, atividades reservadas a um grupo privilegiado de Estados na atualidade.

O texto da *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, aprovado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em Caracas, Venezuela, em 29/03/1996, ratificado pelo Brasil por intermédio do Decreto Legislativo n.º 152, de 25/06/2002 e promulgada por meio do Decreto Presidencial n.º 4.410, de 7/10/2002, estabelece que a fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação do aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do funcionário

público ou pessoa no exercício de funções públicas de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública, como conduta em suas legislações.

A *Conferência Meio Ambiente e Sociedade - Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade*, organizada pela Unesco e realizada na cidade de Thessaloniki, na Grécia, entre 8 e 12 de dezembro de 1997, adotou a *Declaração de Thessaloniki*, prevendo que a educação ambiental deve ser implementada de acordo com as orientações de Tbilisi e de sua evolução a partir das questões globais tratadas na agenda 21 e nas grandes conferências das Nações Unidas (*Conferência de Belgrado de Educação Ambiental*, de 1975; da *Conferência de Educação Ambiental*, de Moscou, de 1987 e da *Conferência de Educação e Comunicação sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada em Toronto, no Canadá, em 1992), que também abordaram a educação para sustentabilidade. Isso permite a referência à educação para o meio ambiente e sustentabilidade.

A *Convenção de Roterdã* foi adotada em 10/09/1998. O objetivo do documento é promover a responsabilidade compartilhada e esforços cooperativos entre as Partes no comércio internacional de certas substâncias químicas e agrotóxicos perigosos, visando a proteção da saúde humana e do meio ambiente contra danos potenciais e contribuir para o uso ambientalmente correto desses produtos, facilitando o intercâmbio de informações sobre suas características, estabelecendo um processo decisório nacional para sua importação e exportação e divulgando as decisões resultantes às Partes. Instaura um procedimento para que as Partes informem e sejam informadas das decisões dos países importadores e ponham em prática o princípio do consentimento prévio informado (*Prior Informed Consent – PIC*).

O *Protocolo Internacional de Biossegurança* ou *Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança* concebido em 29/01/2000, na cidade de Cartagena, na Colômbia, sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica visa a proteger a diversidade biológica dos riscos potenciais advindos dos organismos vivos modificados (OVMs) resultantes de técnicas modernas de biotecnologia. O protocolo estabelece, dentre outras diretrizes, o procedimento de informação prévia pelo qual as Partes possam dispor de informações adequadas antes de autorizar a importação desses organismos em seus respectivos territórios.

A *Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes* (POPs), adotada em 22/05/2001, também é uma referência importante na tutela internacional do direito à informação ambiental.

Reunidos novamente em Limoges, França, nos dias 9 e 10/11/2001, especialistas em direito ambiental elaboraram a *Declaração de Limoges II*, para formular recomendações destinadas à reunião de Johannesburgo, cujo documento previu, também, a participação pública e o acesso a informações ambientais para a tomada de decisões.

A *Conferência de Johannesburgo (Rio+ 10)*, realizada na África, em 2002, mostrou que as principais metas traçadas pela Rio 92 não foram alcançadas, principalmente em razão da resistência dos Estados Unidos em assinar o *Protocolo de Quito*, já que são os maiores poluidores do planeta, ficando visível o privilégio do capital produtivo em detrimento das questões ambientais, inclusive o avanço no acesso a informações a esse respeito. Recentemente o documento foi assinado pela Rússia, representando grande passo para que outras nações venham adotar o referido protocolo.

Por esse prisma, percebe-se que as coalizões de países, notadamente as européias, estão bem avançadas no campo da disponibilização e da sistematização das informações ambientais. No caso da América do Sul, o Mercosul, dentre outras preocupações momentâneas, deveria refletir sobre a instituição de uma agência de informação ambiental para os países do bloco.

Enfim, o monitoramento das informações ambientais precisa ser levado a efeito não apenas pelo poder público, mas também pelas organizações não-governamentais e toda a sociedade civil organizada. É papel do Estado estimular e prestar auxílios científicos e financeiros, investindo em recursos modernos de informática para a sistematização e monitoramento das informações ambientais e tendo a cooperação como instrumento indispensável à proteção do meio ambiente, de forma que os países subdesenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento possam implementar esses procedimentos.

Machado, P. (2004, p. 80), em incisivo posicionamento, sugere que a “não-informação de eventos significativamente danosos ao meio ambiente por parte dos Estados merece ser considerada crime internacional.”

O novo papel da Direito Internacional não se restringe, portanto, à quantidade de normas e tratados existentes, mas sim tornar o Estado como legítimo representante da sociedade no direcionamento dos vetores tecnológicos a favor da preservação da natureza e da humanidade.

### 3.3.1 A Convenção de Aarhus sobre acesso à informação ambiental

Sob os auspícios da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, juntamente com organizações não-governamentais, foi realizada, em 21 de abril de 1998, na cidade de Aarhus, na Dinamarca, a 4ª Conferência Ministerial da série Meio Ambiente para a Europa, conhecida como *Convenção sobre Acesso à Informação Ambiental e Participação Pública nas Decisões Ambientais* ou *Convenção de Aarhus*<sup>42</sup>, elaborada e assinada em 25 de junho de 1998, tendo entrado em vigor no dia 30 de junho de 2001.

Referindo-se ao acesso público à informação ambiental, Harklay (2003, p. 169) destaca também a Convenção de Aarhus:

in the context of ecological modernisation, public access to environmental information should be seen as part of a more general principle of public participation in environmental decision making. However, several developments during the 1990s target this issue specifically. On the legal side, conventions that promulgate public access to environmental information have been developed and signed. These include the European Council Directive 90/313/EEC, “Freedom of Access to Information on the Environment” and the Aarhus convention (UN/ECE, 1998).

Esta convenção, logo em seu artigo 1º, anuncia o acesso à informação enquanto um direito fundamental, *in verbis*:

para contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações a viver num ambiente adequado para seu bem-estar, deverá ser garantido o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria de meio ambiente (FURRIELA, 2002, p. 38).

Encontra-se no artigo 2º, item 3, o conceito de informação ambiental, tal como visto em capítulo anterior. Além disso, elenca e discrimina os tipos de dados e informações necessários à conscientização do cidadão e sua participação como ator ativo na sociedade.

Na visão de Furriela (*ibid.*, p. 28), este diploma legal representa uma “das normas mais completas e atuais sobre o tema da participação pública na gestão do meio ambiente”. Os artigos 4º e 5º propõem, dentre outras diretrizes, o livre e rápido acesso à informação solicitada pelo interessado, respeitado o sigilo industrial; organização da informação; relatórios ambientais periódicos; divulgação imediata de informações completas em situações de risco.

---

<sup>42</sup> A íntegra da Convenção de Aarhus, bem como sua versão em outros idiomas, inclusive seus anexos, encontra-se no *site* da United Nations Economic Commission for Europe ([www.unece.org/env/pp/treatytext.htm](http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm)). Não há registro de versão em português.

O artigo 6º dispõe sobre participação pública em atividades específicas, e prevê, entre outras coisas, que os países, membros da Convenção deverão observar o seguinte:

- Sempre que houver determinado processo de tomada de decisão, o público interessado deverá ser informado em sua fase inicial, em forma e tempo adequados, sobre os seguintes aspectos:
  - a) a atividade proposta ao aspecto a ser decidido;
  - b) a natureza da decisão a ser tomada;
  - c) a autoridade pública responsável pela tomada de decisão;
  - d) o procedimento a ser adotado (quando inicia, quais as oportunidades para participação pública, local e horário de eventual audiência pública, indicação de autoridade que pode fornecer informações ou de onde pode-se obter informações, indicação de autoridade que pode ser consultada no processo, indicação de qual informação ambiental está disponível sobre a atividade proposta);
  - e) o fato de que a atividade é sujeita a procedimento de avaliação de impacto ambiental transfronteiriço.
- O procedimento de participação pública deverá incluir cronogramas razoáveis para as diferentes fases, permitindo tempo suficiente para que o público se informe e se prepare para participar efetivamente na tomada de decisão ambiental.
- Os empreendedores que sujeitam atividades à aprovação devem ser estimulados a identificar o público relevante para participar das discussões e, ainda, a fornecer informações sobre os objetivos de sua solicitação, antes de requererem uma licença.
- Cada país membro deverá solicitar das autoridades competentes que facilitem o acesso a toda informação relevante para o processo de tomada de decisão disponível, que deverá conter, no mínimo, os seguintes dados:
  - a) descrição do local e das características físicas e técnicas da atividade proposta, incluindo uma estimativa dos resíduos e emissões possíveis;
  - b) descrição dos impactos significativos da atividade proposta sobre o meio ambiente;
  - c) descrição das medidas previstas para prevenir e/ou reduzir os efeitos, inclusive as emissões;

- d) resumo não técnico dos itens anteriores;
  - e) descrição das principais alternativas consideradas pelo solicitante;
  - f) dados sobre relatórios e opiniões formulados para as autoridades públicas.
- O público poderá apresentar por escrito, ou em audiência pública, ou em audiência com o solicitante, qualquer comentário, informação, análise ou opinião que considere relevante com relação à atividade proposta.
  - O resultado da participação pública deve ser devidamente considerado num processo de tomada de decisão.
  - Quando a decisão for tomada pela autoridade pública, o público deve ser informado rapidamente sobre essa decisão, de acordo com procedimentos apropriados. O texto da decisão deverá ser acessível a todos, contendo as razões e justificativas daquela decisão.
  - Uma atualização ou reconsideração das condições de operação de uma atividade deve observar todos os preceitos contidos neste artigo 6º.
  - As disposições do referido artigo devem ser aplicadas em cada país membro, quando apropriado, às decisões relativas à introdução de organismos geneticamente modificados no meio ambiente.

O artigo 7º da Convenção de Aarhus trata da participação pública na definição de planos, programas e políticas relativas ao meio ambiente, e prevê que:

cada Parte deverá estabelecer os dispositivos práticos para o público participar durante a preparação de planos e programas relacionados ao meio ambiente, de forma transparente e justa, mediante a prestação das informações relevantes ao público. O público a participar deverá ser identificado pela autoridade pública, levando-se em consideração os objetivos da Convenção. Na medida do possível, as Partes deverão promover a participação pública também no que concerne à elaboração de políticas ambientais.

O artigo 8º da Convenção de Aarhus dispõe sobre a participação pública na elaboração de resoluções (normas infralegais) e estabelece que:

as Partes devem promover a participação num estágio apropriado, e enquanto há ainda opções a serem discutidas, durante o preparo pelas autoridades públicas de resoluções ou outras normas vinculantes que possam ter impacto significativo sobre o meio ambiente.

Tamanha a importância desta convenção, cabe, ainda, ressaltar que o Parlamento Europeu e do Conselho da União Européia, visando a garantir a compatibilidade entre a legislação comunitária e a Convenção de Aarhus com vista à sua ratificação, bem como reforçar o nível de acesso à informação previsto na Directiva nº 313/CEE, aprovou a Directiva nº 4/CEE, de 28/01/2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, prevendo a revogação da Directiva nº 313, a partir de 14/02/2005. Além disso, o novo documento visa garantir a divulgação sistemática de informações ambientais junto ao público.

É importante que as normas adotadas no âmbito internacional, em especial aquelas com teor mais consistente e de maior praticidade, sirvam de modelo para formulação de leis a outros países e que passem concretamente a ser incorporadas na gestão pública ambiental, ampliando as práticas em processos decisórios.

Note-se que esses procedimentos já estão previstos em boa parte das normas brasileiras relativas à avaliação de impacto ambiental de projetos, planos, programas e ações. Entretanto, na prática, são aplicados nos procedimentos de estudo de impacto ambiental, e raramente nos planos, programas e elaboração de normas.

## 4 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL

*O sentido ético de um novo modelo de desenvolvimento deve priorizar o ser humano e o meio ambiente [...] Os meios de comunicação deverão se adaptar e transmitir informação imparcial para a sociedade.*

*Cunca Bocayuva*

A tradição da gestão ambiental no Brasil estava, até pouco tempo, fortemente centrada nas mãos do Estado, principalmente na figura do poder federal central, que impunha a regulação do tipo comando-controle, levando muitos a crer, inclusive, ser o Estado maior que o direito das pessoas.

No entanto, o posicionamento dos que advogam a tese de abandonar o estatismo, isto é, a crença que só existe direito onde haja Estado, vem encontrando eco no envolvimento da sociedade para afirmar que o direito nunca está posto. O direito, na lição de Aguiar (2002b, p. 70-71), “é a expressão das lutas das sociedades, não se restringindo à legalidade estatal, mas vicejando em todas as situações em que existam as relações de alteridade, em que os olhares diversos sobre problemas engendram soluções novas, aberturas diferentes e consignação de novos direitos.”

Nesse sentido, deve-se entender que a tutela brasileira de proteção ao meio ambiente, parte dela obtida por meio da experiência consolidada no arcabouço jurídico internacional, tornou-se a expressão jurídica de gradativo processo de conscientização da sociedade e do poder político.

As formas legais e os diversos instrumentos de participação da cidadania na proteção e gestão ambiental refletem esse avanço. Os cidadãos coletivamente organizados conquistaram novos espaços políticos e jurídicos, assegurados por princípios constitucionais democráticos, como o do desenvolvimento sustentável, da publicidade e transparência das políticas públicas e da obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental.

Entretanto, a participação no processo decisório só se torna eficaz a partir do momento em que o sujeito de direito luta pela eficácia dos preceitos consignados em lei e, para isso, é necessário, primeiramente, que esses cidadãos tenham acesso às informações sobre aquilo que se está decidindo.

Para atingir esse fim, Bursztyn, Maria (1994, p. 59) ressalta a importância de “estimular a intervenção de todos os grupos potencialmente interessados e para isto existe uma série de meios de informação (p. ex. a imprensa, a via postal, a propaganda mural), de consulta (p. ex. sondagens de opinião e debates) e de participação da população (p. ex. audiência pública)”.

Além disso, o fornecimento de informações adequadas e revestidas de ampla transparência e divulgação, sem entraves ou interferências, deve configurar uma prática na gestão e política pública ambiental, permitindo aos cidadãos tomar parte no processo decisório do governo e promover ações com vistas à melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.

Segundo Bursztyn, Marcel (1993, p. 98-99), a experiência estrangeira na gestão ambiental norteou a política ambiental brasileira. Em relação ao direito à informação, o autor menciona uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial em que aparece o *acesso do público a informações ambientais* como um dos instrumentos importantes e elemento-chave para a determinação dos padrões de gestão nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A legislação brasileira acompanhou a evolução do direito internacional e dotou-se de novos instrumentos de gestão ambiental, em muitos casos extremamente sofisticados. De modo geral, tem-se observado grande disparidade entre a retórica e a realidade. De um lado, essa legislação é tida como uma das mais avançadas do mundo. De outro, as condições e os meios reais para a sua aplicação se apresentam muito limitados.

Mesmo reconhecendo os avanços na esfera legislativa e a consagração formal de diplomas legais que asseguram a participação da sociedade civil na gestão e na defesa do meio ambiente, “a cidadania tem enfrentado uma série de dificuldades e limitações práticas para que possa participar, de forma efetiva, dos espaços públicos de gestão ambiental” (SANTILLI; SANTILLI, 2002, p. 51).

Assim, segundo Furriela (2001, p. 169) “não basta assegurar legalmente aos cidadãos o direito de participar da gestão ambiental ou garantir por meio de normas o direito de acesso a informações, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas”, pois atualmente a apatia da população em relação à participação é generalizada devido ao descrédito dos políticos e das instituições.

O acesso à informação ambiental, em poder tanto do setor público quanto do setor privado, bem como o investimento na educação ambiental, são pressupostos essenciais da participação pública em processos de gestão ambiental e sinalizam uma mudança mais estruturada.

#### 4.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E DIREITO À INFORMAÇÃO

Ainda que em hipóteses muito restritas, uma das primeiras leis brasileira a se preocupar com a exigência de estudos de impactos para atividades ambientais foi a Lei nº 6.803/1980, ao traçar diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, dispondo, em seu artigo 10, § 3º, a obrigatoriedade de apresentação de estudos especiais de alternativas e de avaliações de impacto para a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como instalações nucleares.

Este diploma legal, embora pioneiro na exigência do EIA, foi suplantado com o advento da Lei nº 6.938/1981, na qual foram estabelecidos os instrumentos da PNMA, tendo o Decreto nº 88.351, de 01/06/1983 – atualmente revogado –, ampliado significativamente as situações justificadoras de sua exigibilidade.

Por seu turno, o Conama estabeleceu definições, critérios e diretrizes básicas no assunto em questão, arrolando, exemplificadamente, extensa lista de empreendimentos que o requerem, desde a construção de usinas hidrelétricas até outras atividades de menor lesão ambiental, tal como prevêm as Resoluções nº 01/1986, nº 11, de 18/03/1986 e nº 06/1987.

Segundo Bursztyn, Marcel (1993, p. 88), a primeira Resolução do Conama (nº 01/1986) constitui um marco da política ambiental brasileira, ao instituir a obrigatoriedade da elaboração de estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente, acrescentando que a referida norma,

vista pela sua ótica da gestão ambiental, representou a introdução da variável meio ambiente no processo decisório da alocação de recursos produtivos públicos e privados. Isso foi possível, em grande medida, graças à associação da avaliação de impacto ambiental ao sistema de licenciamento ambiental. A afirmação definitiva do meio ambiente enquanto questão legitimamente norteadora de decisões políticas e econômicas, bem como a adaptação do arcabouço institucional brasileiro a esse contexto, levaria ainda algum tempo.

Outro aspecto determinante desse avanço consistiu na inserção de um capítulo inteiro sobre meio ambiente na nova Constituição, coroando um processo de evolução no setor, no curso das últimas décadas. Essa dinâmica reflete as diferentes concepções e estratégias do Estado em relação à gestão ambiental no contexto do desenvolvimento brasileiro.

Desde então surgiram várias normas, em todos os níveis de hierarquia normativa, bem como em todas as esferas da federação, consolidando um arcabouço jurídico até certo ponto bem estruturado, sob a ótica do direito positivo. No entanto, como refletem Almeida; Mello e

Cavalcanti (2002, p. 119), mesmo sendo inegável esse avanço no tratamento jurídico mais cuidadoso e detalhado para a questão ambiental, a ponto de a legislação brasileira ser considerada uma das mais avançadas do mundo, não é possível esconder que

esse volumoso e acelerado processo legislativo tem dificultado a sua correta aplicação. É nítida a defasagem existente entre o ordenamento jurídico e a realidade ambiental no Brasil, onde muitos dos princípios e dispositivos legais vigentes não estão sendo cumpridos, ou o estão apenas parcialmente.

O problema pode ser, como dito alhures, porque muitas das vezes o direito, instrumento de implementação de políticas públicas, deixa, por um lado, de regular situações estruturais, passando a ordenar exclusivamente situações conjunturais, desprovidas, na maioria dos casos, de um monitoramento sério e eficaz acerca das ações realizadas.

Ressalte-se que a conexão entre a AIA e o direito à informação ambiental deve ser a mais estreita possível. Enquanto instrumento de gestão institucional e, por ser um processo avaliativo dos efeitos ambientais, sociais e econômicos, bem como de monitoramento desses efeitos pelo poder público e pela sociedade, tal avaliação necessita instrumentalizar a lei para sua implementação; neste caso, faz-se referência ao uso e acesso adequados da informação ambiental.

Um dos instrumentos de apoio à avaliação ambiental – com justificável destaque neste trabalho - é o EIA, introduzido inicialmente no sistema normativo brasileiro, via Lei nº 6.808/1980 e depois pelas demais legislações subseqüentes, conforme enfatizado anteriormente.

Posteriormente, além do EIA, a legislação disciplinou a exigência do Rima para o licenciamento de diversas atividades modificadoras do meio ambiente, bem como as diretrizes e processos técnicos necessários a sua execução. Dentre essas normas destaca-se a Lei de PNMA, de 1981, e a Resolução Conama nº 01/1986.

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 225, inciso IV, a obrigação do poder público, de exigir o estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente agressiva ao meio ambiente. O destaque expresso à questão ambiental tornou o Brasil um dos países pioneiros a admitir a obrigatoriedade constitucional de tal instrumento.

Previu também a Carta Magna, no mesmo dispositivo, que para a efetividade do direito ao ambiente saudável seria necessário dar conhecimento a toda a sociedade das informações

ambientais sobre todas as atividades causadoras de risco ao meio ambiente, por meio de publicidade dos estudos a serem realizados pelo poder público ou por ele delegado.

Aliás, a publicidade das decisões administrativas, como um dos princípios do Estado democrático de direito, não se restringe apenas às questões ambientais. À garantia fundamental de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo corresponde o dever constitucional e administrativo deste poder público de dar publicidade aos seus atos, principalmente – e aqui vale o recurso da apelação –, quando se trata de matéria ambiental.

Como se vê, dentre os instrumentos necessários para uma adequada avaliação de impacto ambiental, o acesso à informação mostra-se como esforço essencial à correta condução da política de gestão do meio ambiente. Em razão disso, a simbiose entre a ação de avaliar um risco decorrente de uma atividade causadora de dano ambiental e a prática de tornar essas informações acessíveis à comunidade representa um mecanismo indispensável para qualquer tipo de planejamento na área.

#### 4.2 A DINÂMICA DA PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A regulamentação do processo de licenciamento ambiental no Brasil foi prevista pela Lei nº 6.938/1981, ao estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, normatizando os tipos e as fases para a concessão de licenças ambientais. Assim, ficou estipulado que tais procedimentos seriam caracterizados por três fases distintas, a saber: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

O conceito legal de licenciamento<sup>43</sup> ambiental está prescrito na Resolução Conama nº 237, de 19/12/1997, em seu art. 1º, inc. I, *in verbis*:

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

---

<sup>43</sup> A Portaria Iphan nº 230, de 17/12/2002, estabelece regras para licenças ambientais do patrimônio arqueológico.

Note-se que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de quaisquer estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os impactos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, no território nacional, dependem de prévio licenciamento por meio de EIA e respectivo Rima, ao qual dar-se-á **publicidade**, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Compete ao Ibama, órgão executor do Sisnama, os licenciamentos ambientais a que se refere o artigo 10, da Lei nº 6.938/1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, como por exemplo, aqueles localizados ou desenvolvidos em dois ou mais estados ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estados.

O poder público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças: a) LP - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; b) LI - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante; c) LO - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas, dentre outras atividades: a audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida **publicidade**.

Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor, sendo que o empreendedor e os profissionais que subscreverem os estudos serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais, nos termos da legislação vigente.

O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses, a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/Rima e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

Em caso de omissão ou falsa descrição de **informações** relevantes que subsidiaram a expedição da licença, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida.

Os entes federados, para exercer suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados.

A Resolução Conama nº 01/1986, estabelece em seu art. 2º que dependerá de elaboração de EIA/ Rima, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e do Ibama em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, como por exemplo, aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia, dentre outras atividades.

Estabelece, ainda, que as despesas do EIA correrão por conta do proponente do projeto, bem como a elaboração do Rima, com a obrigação de fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias. O Rima deve refletir as conclusões do EIA e deverá ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.

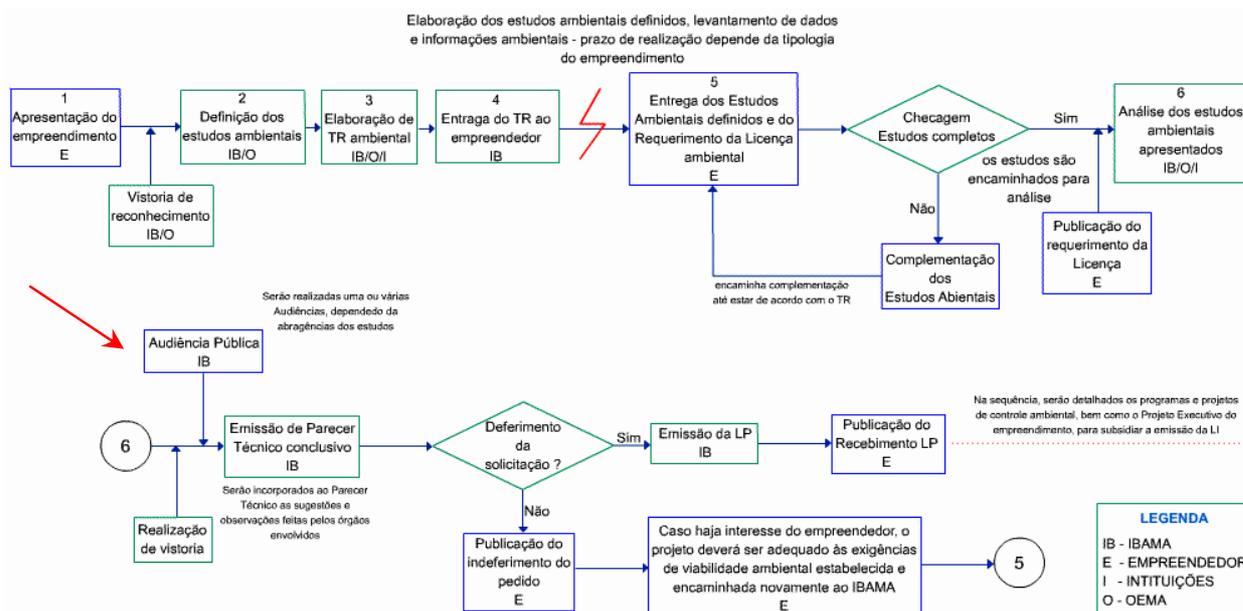
O órgão estadual competente, ou o Ibama ou, quando couber, o município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o Rima apresentado, sendo que este prazo terá o termo inicial na data do recebimento do EIA e seu respectivo Rima pelo órgão estadual competente ou pelo Ibama.

Quanto à publicidade dos estudos, verifica-se que a Resolução determina que o Rima seja acessível ao público, respeitando-se o sigilo industrial quando solicitado e demonstrado

pelo interessado. As cópias deste importante documento deverão permanecer à disposição dos cidadãos nos centros de documentação ou bibliotecas do Ibama e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica. Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do relatório, para conhecimento e manifestação,

Ao determinar a execução do EIA e apresentação do Rima, o órgão estadual competente ou o Ibama ou, quando couber, o município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário promoverá a realização de audiência pública para a divulgação de informações sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do Rima.

Em caso de ocorrência de audiência pública para divulgação e discussão do relatório de impacto ambiental, antes da concessão da LP, o procedimento obedecerá ao rito determinado pela legislação ambiental (Figura 4.1).



Fluxograma 4.1 - Licenciamento ambiental na fase da LP

Fonte: (Ibama, em [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br))

A Resolução Conama nº 06/1986 regulamentou o padrão de publicidade de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão, e aprovou os novos modelos para publicação de licenças, conforme instruções especificadas.

A publicação em periódicos dos pedidos de licenciamento, em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão de licença deverá ser encaminhada para publicação, no primeiro caderno do jornal, em corpo sete ou superior, no prazo de até trinta dias corridos, subseqüentes à data do requerimento e/ou da concessão da licença.

A publicação em periódico oficial dos pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão de licença deverá ser feita no diário oficial do Estado ou no da União, obedecendo aos critérios estabelecidos pela Imprensa Nacional, no prazo de até trinta dias corridos, subseqüentes à data do requerimento e/ou da concessão da licença.

Para publicação dos pedidos de licenças, renovação e respectivas concessões, em quaisquer de suas modalidades, deverão constar os seguintes itens: a) nome da empresa e sigla (se houver); b) sigla do órgão onde requereu a licença; c) modalidade da licença requerida; d) finalidade da licença; e) prazo de validade de licença (no caso de publicação de concessão da licença); f) tipo de atividade que será desenvolvida e g) local de desenvolvimento da atividade (Quadro 4.1).

Quadro 4.1 - Modelo para publicidade de licença do Ibama

<b>MODELO PARA PUBLICAÇÃO DE REQUERIMENTO DE LICENÇA</b>	
<i>EM PERIÓDICO</i>	<i>EM DIÁRIO OFICIAL</i>
(Nome da empresa – sigla) torna público que requereu à (nome do órgão onde requereu a licença), a (tipo da licença), para (atividade e local) Foi determinado estudo de impacto ambiental e/ou não foi determinado estudo de impacto ambiental.	(Nome da empresa - sigla) torna público que requereu à (nome do órgão onde requereu a licença), a licença (tipo de licença), para atividade e local. Foi determinado estudo de impacto ambiental e/ou não foi determinado estudo de impacto ambiental.
<b>MODELO PARA PUBLICAÇÃO DE CONCESSÃO DE LICENÇA</b>	
<i>EM PERIÓDICO</i>	<i>EM DIÁRIO OFICIAL</i>
(Nome da empresa - sigla) torna público que recebeu do (a) (nome do órgão que concedeu a licença), para (finalidade de licença), com validade de (prazo de validade) para (atividade e local).	(Nome da empresa - sigla) torna público que recebeu do (a) (nome do órgão que concedeu a licença), a licença (tipo da licença), com validade de (prazo de validade) para (atividade e local).
<b>MODELO PARA PUBLICAÇÃO DE REQUERIMENTO PARA RENOVAÇÃO DE LICENÇA</b>	
<i>EM PERIÓDICO</i>	<i>EM DIÁRIO OFICIAL</i>
(Nome da empresa - sigla) torna público que requereu à (nome do órgão que concedeu a licença) a renovação de sua licença (tipo de licença) até a data x, para (atividade e local).	(Nome da empresa. - sigla) torna pública que requereu à (nome do órgão onde requereu a licença) a renovação de sua licença (tipo de licença) pelo prazo de validade, para (atividade e local).
<b>MODELO PARA PUBLICAÇÃO DE CONCESSÃO DE RENOVAÇÃO DE LICENÇA</b>	
<i>EM PERIÓDICO</i>	<i>EM DIÁRIO OFICIAL</i>
(Nome da empresa - sigla) torna público que recebeu do (a) (nome do órgão que concedeu) a renovação da licença (tipo de licença) até a data x, para (atividade e local).	(Nome da empresa. - sigla) torna público que recebeu do(a) (nome do órgão que concedeu) a renovação da licença (tipo de licença) até a data x, para (atividade e local).

Devido a características específicas, algumas atividades foram regulamentadas pela Resolução Conama nº 06/1987, disciplinando regras gerais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte, como é o caso de obras para geração de energia elétrica, no intuito de harmonizar conceitos e linguagem entre os diversos intervenientes no processo.

De acordo com esta norma, caso o empreendimento necessite ser licenciado por mais de um estado, pela abrangência de sua área de influência, os órgãos estaduais deverão manter entendimento prévio no sentido de, na medida do possível, uniformizar as exigências, atribuindo ao Ibama a supervisão de tais entendimentos.

A emissão da LP somente será feita após a análise e aprovação do Rima, que deverá ser acessível ao público, na forma do artigo 11, da Resolução Conama nº 01/1986. O relatório destinado especificamente ao esclarecimento público das vantagens e conseqüências ambientais do empreendimento deverá ser elaborado de forma a alcançar efetivamente este objeto, atendido o disposto no parágrafo único do art. 9º, desta mesma Resolução.

Quadro 4.2 - Documentação necessária para o licenciamento de UHE

TIPOS DE LICENÇA	DOCUMENTOS
LP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requerimento de LP</li> <li>• Portaria MME autorizando o estudo da viabilidade</li> <li>• Rima sintético e integral, quando necessário.</li> <li>• Cópia da <b>publicação</b> de pedido na LP</li> </ul>
LI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório do estudo de viabilidade.</li> <li>• Requerimento de licença de Instalação.</li> <li>• Cópia da <b>publicação</b> da concessão da LP</li> <li>• Cópia da <b>publicação</b> de pedido de LI</li> <li>• Cópia do Decreto de outorga de concessão do aproveitamento hidrelétrico</li> <li>• Projeto Básico Ambiental (PBA)</li> </ul>
LO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requerimento de LO</li> <li>• Cópia da <b>publicação</b> da concessão da LI</li> <li>• Cópia da <b>publicação</b> de pedido de LO</li> </ul>

Pode-se observar que, durante o licenciamento de atividades que utilizam recursos ambientais para a geração de energia elétrica, existem vários níveis de publicidade de atos administrativos. Além dessa publicidade formal, infere-se o acesso prévio a informações que muitas das vezes não constam nem dos estudos nem dos relatórios apresentados e são tão ou até mais importantes quanto aquelas prescritas nas resoluções.

Os princípios do direito ambiental e mesmo o espírito inovador consagrado na Constituição Federal em relação aos problemas ambientais prezam pelo princípio da precaução. Daí a importância de se ter acesso prévio a informações, antes de realizado o procedimento formal do licenciamento.

Informações prévias podem ser adquiridas por meio de um processo de educação ambiental promovida e incentivada pelo Estado, por meio do envolvimento social, ou ainda, por meio de sistemas de informações adequados, eficientes e de fácil acesso, constituindo-se num complexo orgânico de obtenção do conhecimento dessa natureza (Quadro 4.3).

Quadro 4.3 - Nível de publicidade no licenciamento de UHE

PUBLICIDADE	RESPONSÁVEL	FASE
Acesso à informação (sistematização, transparência, educação, etc.)	Poder público	Acesso prévio ( <i>a priori</i> )
Publicação do requerimento de LP	Empreendedor	
Disponibilização do EIA/Rima durante o período de análise	Ibama	
Publicação do chamado para audiência pública	Empreendedor	
Divulgação e discussão do Rima - audiência pública	Ibama	Acesso intermediário
Publicação de LP (deferimento, indeferimento, renovação, retificação)	Empreendedor	Acesso posterior ( <i>a posteriori</i> )
Publicação do requerimento de LI	Empreendedor	
Publicação de LI (deferimento, indeferimento, renovação, retificação)	Empreendedor	
Publicação do requerimento de LO	Empreendedor	
Publicação LO (deferimento, indeferimento, renovação, retificação)	Empreendedor	

O que se pretendeu demonstrar é que a publicação da informação não se restringe tão somente à fase de audiência, apesar de tal fase representar para a maioria dos doutrinadores o auge da publicidade. A informação é um instrumento que permeia todos os momentos da atividade pública e está explícita ou implícita em todas as ações da atividade humana.

Por sua vez, a Resolução Conama nº 281, de 12/07/2001, dispôs sobre modelos de publicação de pedidos de licenciamento. Este ato estabelece que os modelos de publicação de pedidos de licenciamento, sua renovação e concessão são exigidos conforme determina a Resolução Conama nº 06/1986, somente para os empreendimentos e atividades relacionados no artigo 2º da Resolução Conama nº 01/1986, ou para aqueles que, a critério dos órgãos competentes, sejam identificados como de significativo impacto ambiental.

Como se vê, a despeito do detalhamento da legislação, tem-se reconhecido que o procedimento de publicidade no Brasil ainda é muito tímido e restrito. Os anúncios em jornais são minúsculos e em locais não apropriados, como classificados de jornais, dentre outros<sup>44</sup>.

Para Machado (*apud* BRASIL. Ministério Público Federal, 2004, p. 41), dar publicidade ao estudo transcende o conceito de tornar acessível o estudo ao público,

<sup>44</sup> Nos EUA, as audiências públicas para grandes projetos têm publicidade especial, em página completa e ímpar dos grandes jornais (*Washington Post* e *New York Times*) e em jornais dos locais onde haverá audiências (DAL BOSCO, 2003, p. 736).

pois passa a ser dever do poder público levar o teor do estudo ao conhecimento público. Deixar o estudo à disposição do público não é cumprir o preceito constitucional, pois salvo melhor juízo, o sentido da expressão “dará publicidade” é publicar – ainda que em resumo – o estudo de impacto em órgão de comunicação adequado.

Além dos entraves burocráticos da publicidade ambiental e outros de natureza política ou econômica, alia-se também, a apatia da população pela participação e a falta de interesse pela leitura de temas cruciais que envolvem o seu ambiente de vida. Poucos são os que têm acesso aos diários oficiais e mesmo jornais comerciais. Entre os leitores que têm condições econômicas para acesso aos jornais, por exemplo, há aqueles com nítida preferência pelo encarte de uma novela à leitura de tema importante para o seu dia-a-dia concreto<sup>45</sup>.

Ademais, o licenciamento ambiental, enquanto instrumento complementar da política ambiental, é visto por muitos como um mecanismo impeditivo do crescimento econômico ou até mesmo como punição do Estado em relação às empresas que atuam em atividades com exploração de matéria-prima ambiental, paralisando-as e obstando a geração de riquezas, frustrando, por exemplo, questões como o emprego e a renda.

Na verdade, o licenciamento ambiental busca apenas estabelecer um dever de levar em conta a manifestação pública. Este dever se materializa na obrigação jurídica de que o órgão licenciador avalie o futuro empreendimento e realize um reexame, em profundidade, de todos os aspectos criticados ou questionados, fundamentalmente, no ponto mais alto de toda discussão, que é a audiência pública.

Ao proceder assim, o Estado permite tornar pública toda e qualquer decisão sobre a atividade, respeitando eticamente a sociedade e a legislação ambiental e estabelecendo um padrão mínimo de convivência, com vistas a garantir, em última análise, o desenvolvimento ambiental sustentável, não apenas do ponto de vista da atividade econômica, mas, sobretudo, em face de aspectos sociais, culturais, éticos, de forma equilibrada, satisfatória e duradoura.

Diante das carências de participação da sociedade é de se admitir que consiste em completo engano insinuar que o planejamento democrático para a gestão ambiental emperra o desenvolvimento econômico. Ao contrário, é uma forma de organizar a democracia e de exprimi-la. Assim, a publicidade democrática é uma garantia da maioria da população para transparência do Estado, impedindo que erros irreparáveis se tornem uma rotina.

---

<sup>45</sup> Pesquisa de opinião encomendada pelo governo brasileiro aponta que 52% dos brasileiros não costumam ler jornal (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2001b, p. 11).

Nesse sentido, a comunicação sobre atos e procedimentos, além de ser um requisito do licenciamento ambiental, é instrumento de gestão democrática imprescindível para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. E como diz Pastore (2000, p. 26), “evitar que tal procedimento seja realizado é impedir o próprio exercício da cidadania, privando o órgão licenciador do acesso a opiniões e informações imprescindíveis à concessão ou não das licenças.”

#### 4.3 AUDIÊNCIA PÚBLICA E EFETIVIDADE DA INFORMAÇÃO: DA TEORIA À PRÁTICA

O fato de tornar uma ação qualquer efetiva não é preocupação dos dias atuais. Encontrar meios de disponibilizar a informação pública ao receptor diretamente interessado foi também uma manifestação presente em várias fases da história da humanidade.

Na Antiguidade, a *ágora* dos gregos funcionava como uma espécie de reunião pública. Ali, na assembléia dos cidadãos, a república democrática (*res publica*) exigia que o poder ficasse exposto aos olhos do público.

E Bobbio (2002, p. 98), referindo-se ao regime do poder visível, lembra que a democracia nos faz imediatamente pensar na imagem, transmitida pelos escritores políticos de todos os tempos que se inspiraram no grande exemplo da Atenas de Péricles, da *ágora* ou da *ecclesia*, isto é, “da reunião de todos os cidadãos num lugar público com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou fazer acusações, e de decidir, erguendo as mãos ou com cacos de terracota, após terem apreciado os argumentos pró e contra apresentados pelos oradores.”

Durante o estágio moderno de consolidação dos direitos humanos, Agustín Gordillo (*apud* DAL BOSCO, 2003, p. 734) demonstra que o direito à audiência pública “está implícito no *Pacto de San José da Costa Rica*, art. 23.1 *Declaração Universal dos Direitos Humanos*; *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*; e *Declaração de Direitos e Deveres do Homem*”, tendo origem no direito anglo-saxão, fundamentado no direito inglês e no princípio de justiça natural e no direito norte-americano, ligada ao princípio do devido processo legal (*due process of law*).

Do mesmo modo, a *Declaração de Vancouver* sobre a Industrialização e a Globalização da Agricultura, fruto da 1ª *Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, realizada em 1976, na cidade de Vancouver, no Canadá, invocou o princípio de precaução

visando a promover ações preventivas diante das incertezas científicas, a fim de evitar prejuízos culturais e ecológicos, estimulando o cidadão para maior participação na definição das prioridades e políticas dos Estados nacionais, na área ambiental.

Entre nós, procedimento semelhante fora adotado no que diz respeito à participação popular em face das atividades da administração pública. Exemplo disso são as previsões explícitas e implícitas consignadas na Constituição Federal de 1988, quanto ao uso da audiência pública pelo Estado brasileiro:

- **art. 29, XII:** cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
- **art. 58, § 2º, II:** participação da sociedade civil nas comissões do Congresso Nacional, nas matérias de sua competência, por meio de audiências públicas;
- **art. 194, parágrafo único, VII:** participação nas decisões sobre a seguridade social;
- **art. 198, III:** participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde;
- **art. 204, II:** participação da população por meio de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social;
- **art. 225, caput:** participação na defesa e preservação do meio ambiente, sendo as audiências públicas exemplos da aproximação direta do Estado com os seus cidadãos.

No âmbito das funções essenciais à justiça, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, 12/02/1993), prevê no art. 27, parágrafo único, inc. IV, a realização de audiências públicas para o exercício e defesa dos direitos assegurados pela Constituição.

O jurista Moreira Neto (1997, p. 14) esclarece que a institucionalização das audiências públicas está conotada ao conceito formal do devido processo de lei,

partindo-se da necessária existência de um direito individual que qualquer pessoa tem de ser ouvida em matéria em que esteja em jogo seu interesse, seja concreto, seja abstrato (*right to a fair hearing*). Trata-se, assim, de um princípio impostergável da ordem jurídica, tido pelos publicistas norte-americanos como constitucionalmente essencial.

Lembrado em outra obra, o ilustre jurista Moreira Neto (*apud* DAL BOSCO, 2003, p. 735) aponta diversos princípios gerais que regem o instituto da audiência pública:

princípios fundamentais previstos na Constituição: princípio democrático – que se manifesta na legitimidade, ou a conformidade do agir do Estado com a vontade popular, e desdobra-se nos princípios da cidadania – que reconhece no povo o poder político elementar de decisão sobre a coisa pública; e da participação política – que instrumenta o poder político, tanto para a escolha dos dirigentes públicos quanto

para a escolha do conteúdo político ou administrativo das decisões consensualmente deliberadas. Aqui, funciona como *princípio informativo da audiência pública*. A seguir, o autor trata dos outros princípios constitucionais, a saber: da igualdade, da reserva legal, princípio associativo, da publicidade, do devido processo, do contraditório, da ampla defesa; por último, princípios desenvolvidos pela doutrina: da realidade, da lealdade, da motivação, da proporcionalidade e da prevenção de litígios [...] A publicidade representa o direito à informação, tanto no interesse particular quanto coletivo ou geral, destinada a fundamentar as decisões individuais dos participantes.

Quanto à audiência pública na área ambiental, vale lembrar que a publicidade do Rima foi implementada pela Resolução do Conama nº 01/1986, como reflexo das conclusões do EIA, estabelecendo-se, assim, a possibilidade de realização da audiência para a divulgação do conteúdo das informações sobre o projeto e sua discussão pelos órgãos públicos e demais interessados. Quando o documento for exigível, o fato de não torná-lo público ou não divulgá-lo, ou, ainda, fazê-lo de maneira insuficiente, vicia o processo, tornando-o nulo.

A despeito do regramento infraconstitucional acerca da participação da sociedade nas consultas abertas, Pastore (2000, p. 27) afirma que “nosso ordenamento jurídico não possui disposições claras e completas a respeito da realização da audiência pública, notadamente quanto aos requisitos para sua realização e procedimento a ser seguido”.

No entanto, Locatelli (1998, p. 81) explica que a audiência pública na área ambiental possui duas naturezas distintas: uma consultiva, com intuito de melhor tomar ciência do problema, e a outra de caráter deliberativo, como consequência da consulta ao entrar e um acordo sobre a celeuma, mediante a efetivação do TAC.

Desse modo, a legislação pátria, com o objetivo de expor e discutir com os interessados as características e os prováveis impactos ambientais dos empreendimentos, buscou emprestar subsídios para a análise técnica do órgão licenciador, que tem o poder discricionário de determinar ou não a realização da audiência pública. Nessa consulta democrática, o empreendedor e a consultoria ambiental contratada para a realização dos estudos devem apresentar o Rima do projeto.

Uma das principais intenções da audiência pública é conhecer a reação da sociedade ao empreendimento proposto, dando ao cidadão oportunidade de influir na gestão ambiental, pela resposta à consulta formulada. E é exatamente por ser esta a sua motivação, que a audiência não tem caráter vinculatório para a decisão a ser adotada pelo órgão licenciador.

Em que pese sua limitação, a audiência ambiental é o único mecanismo de participação social direta previsto na legislação brasileira, no que diz respeito ao processo de AIA. Foi criada para assegurar o conhecimento do conteúdo do EIA/Rima, provocando sugestões e críticas da coletividade ao projeto proposto, amparando a tomada de decisão dos órgãos ambientais e resguardando o controle efetivo de tal decisão administrativa à coletividade, como um dos exemplos práticos de aplicação do princípio da publicidade.

A Resolução Conama nº 09/1987, estabelece as diretrizes básicas para a realização de audiência pública referida na Resolução Conama nº 01/1986, a qual tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e o seu referido Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões sobre o tema.

O órgão de meio ambiente, a partir da data do recebimento do Rima, fixará em edital e anunciará pela imprensa local a abertura do prazo que será no mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública. Após este prazo, a convocação será feita pelo órgão licenciador, mediante correspondência registrada aos solicitantes e divulgação em órgãos da imprensa local. Para garantir a efetiva participação dos interessados e a sua função consultiva, a audiência deverá ocorrer em local acessível aos interessados<sup>46</sup>.

Em função da complexidade da atividade, como é o caso do licenciamento de grandes usinas hidrelétricas, bem como em decorrência da localização geográfica dos solicitantes, poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto do respectivo Rima e em locais onde o empreendimento tenha alcance.

A realização da audiência pública poderá acontecer também a pedido de entidade civil, do Ministério Público, ou de cinquenta ou mais cidadãos interessados. Neste caso, a sua realização passa a ser obrigatória pelo órgão de meio ambiente.

Uma vez solicitada a audiência e na hipótese de o órgão ambiental não realizá-la, a licença concedida não terá validade, tal como afirma Locatelli (1998, p. 78) ao enfatizar que “no caso de solicitação não atendida pelo órgão competente, a licença concedida não terá

---

<sup>46</sup> Caso o poder público resolva fazer as audiências longe de sua sede, provocando gastos desnecessários aos usuários que desejarem participar, o fato poderá caracterizar-se desvio de poder, uma vez que o propósito da administração seja conseguir opiniões favoráveis às decisões que pretende tomar. Agustín Gordillo (*apud* DAL BOSCO, 2003, p. 735) cita o exemplo das audiências públicas na Argentina para a reestruturação tarifária, em 1995 e 1996. Os usuários alugaram ônibus e foram à audiência e os técnicos não colocaram o tema em discussão. A decisão que autorizou as novas tarifas foi anulada pelo Judiciário, por falha da audiência pública. Fink (2003, p. 268) lembra que a realização da audiência pública não poderá ocorrer em recinto privado e as pessoas devem poder lá comparecer com os meios normais de locomoção.

validade, cabendo ação popular ou ação civil pública, conforme o caso.” Este foi o caso de audiência pública requerida pelo MPF e não realizada pelo órgão ambiental:

Ementa: Administrativo – Audiência Pública – EIA/Rima. I - O prazo decadencial é contado a partir da data resposta ao ofício do Ministério Público e não da data da deliberação do CECA. II - o Conama tem competência legal para expedir Resoluções (art. 6º, inc. II, da Lei nº 6.938/1981) podendo exigir o EIA – Rima para estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento (Resolução nº 01/1986). **III - a Comissão Estadual do Meio Ambiente não poderia dispensar a audiência pública requerida pelo MPF, na qualidade de defensor do meio ambiente, para conhecimento do EIA - Rima.** IV - recursos e remessa necessária improvidos. Acórdão: origem: Tribunal - Segunda Região. Classe: Apelação em Mandado de Segurança (AMS). Processo: 9302190609 UF: RJ Órgão Julgador: Primeira Turma. Fonte: DJ data: 23/06/1994. Relator(a): Juíza Tânia Heine. Decisão: Unanimidade, Desprovimento (Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2004).

Em relação ao mencionado acórdão, um aspecto interessante demonstrado por Rodrigues (1997, p. 337) é que, embora a decisão jurisprudencial “não afirme expressamente a autonomia da audiência pública, como um instrumento de democracia participativa, pode se inferir certamente que um dos pressupostos da decisão é que a inexistência de EIA não inviabiliza a convocação da audiência pública”.

Nesse sentido, uma audiência pública pode ser convocada e realizada pelo Ministério Público ou pelos órgãos ambientais para atividades que, mesmo não sendo causadoras de significativo impacto ambiental e sujeitas à elaboração de EIA/Rima, estejam localizadas em áreas de sensibilidade ambiental, com a presença dos interessados para prestar todos os esclarecimentos acerca das atividades licenciadas. Em ocasiões como essas, a audiência pública realizada não estaria presa aos prazos e procedimentos previstos na Resolução Conama nº 09/1987, pois seriam inexistentes tais estudos e relatórios.

A propósito, a própria Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 21/01/1999), ao estabelecer normas básicas sobre o rito administrativo no âmbito da administração federal direta e indireta, prevê que, conforme o caso, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria objeto do procedimento administrativo, antes da tomada de decisão, sempre que haja relevância da questão, a juízo da autoridade.

Esta lei, em seu art. 36, abre a possibilidade para apresentação de provas pelo interessado, assim como de indicá-las à autoridade, no caso de documentos e atos registrados

em órgãos públicos, os quais serão providenciados de ofício pela autoridade (art. 37). A recusa de provas só pode ocorrer caso sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias – art. 38 –, e a decisão deve ser fundamentada.

Segundo Fink (1993, p. 266), se por um lado existe o poder discricionário do órgão ambiental de realizar ou não a audiência pública, de outro lado a solicitação por alguns dos interessados vincula o órgão ambiental a realizá-la, ou seja, “a audiência pública deve ser realizada sempre que o órgão ambiental julgar necessário” ou, obrigatoriamente sempre que requerida pelos legítimos interessados.

Acrescenta, ainda, o autor (*ibid.*, p. 267-268) que mesmo em situações aparentemente absurdas, é possível a realização de audiências públicas *a posteriori*,

não apenas para sanar a irregularidade de sua não ocorrência, mas também para verificação final do acerto das conclusões do Rima e adoção das medidas mitigadoras de impactos nele não previstos. É evidente que a realização posterior da audiência é bastante prejudicial à finalidade que se pretende alcançar com sua realização prévia. Mas, seja por qual motivo for, uma vez não se realizando a audiência, é melhor que se realize ainda que tardiamente.

Em ocorrendo a audiência pública após a consolidação do empreendimento, fica-se imaginando qual seria o fermento de estímulo para que o povo pudesse participar ativamente de um evento em situações como essas. Na verdade, não tem muito sentido a divulgação de informação ambiental depois que certo empreendimento já causou alguma modificação maléfica ao meio ambiente ou mesmo à vida das pessoas.

O mais importante é evitar que casos como esse se tornem rotinas, pois o meio ambiente não pode funcionar como palco de experiências negativas e de difícil reparação, levando-se em conta que a natureza tem um limite e chegará o dia em que não suportará tanta degradação sem o mínimo de precaução.

No que concerne à direção da audiência pública, a responsabilidade ficará a cargo do representante do órgão licenciador que, após exposição objetiva do projeto e do seu respectivo Rima, abrirá as discussões com os interessados presentes. De toda forma, ao final de cada audiência pública será lavrada uma ata sucinta, na qual serão anexados todos os documentos escritos e assinados que forem produzidos ou entregues ao presidente dos trabalhos durante a seção, servindo de base, juntamente com o Rima, para análise e parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto (art. 5º da Resolução Conama nº 09/1987).

No entanto, cabe observar que a determinação de que as **atas das audiências públicas** e seus anexos devam servir de base para a análise do projeto vem sendo pouco explorada. Acredita-se que esse momento sacramenta um dever de levar em conta a manifestação pública emitida pela sociedade, razão pela qual tal juntada figura-se útil e imprescindível.

O fato de considerar a opinião da sociedade foi o espírito norteado pela Constituição, ao impor à coletividade, juntamente com o poder público, o dever de proteção e preservação ambiental. Não convém, desse modo, que o Estado se divorcie desse atributo no exercício do seu mister, devendo sempre apreciar as manifestações da coletividade, suas dúvidas e argumentos, os quais deverão ser considerados no parecer final, fundamentador da decisão.

Não se está advogando aqui, a tese de que todo e qualquer documento ou argumento deva ser aceito pela autoridade licenciadora. Levar em conta a participação popular difere de acatar toda e qualquer opinião. Mas, como a decisão político-administrativa de licenciar deve ser obrigatoriamente fundamentada, esses argumentos devem merecer um fundamento lógico, tanto nas sugestões aceitas como nas que não forem incorporadas à decisão.

Não são raros os casos em que, após a realização de audiências públicas ou apresentação de comentários aos estudos, o órgão ambiental concluir que eles não atendem a todas as exigências legais e solicitar complementações. Entretanto, após a apresentação destas, as informações adicionais não são incorporadas ao Rima, nem submetidas à consulta pública. Esse ponto é fundamental, visto que poderá intervir na análise daqueles que tiveram como única fonte de informações o Rima. O caso do Projeto Bujuru (RS) é exemplo de reversão desse processo pela atuação do MPF, que obteve, como forma de garantir o direito de informação da comunidade envolvida, a determinação judicial para a reelaboração do EIA/Rima, de modo a sanar as deficiências apontadas pelos analistas periciais, e a realização de novas audiências públicas, por meio da Apelação em Ação Civil Pública nº 2001.71.01.001497-1, de 13/08/2003 (BRASIL. Ministério Público Federal, 2004, p. 42).

A respeito da disponibilização do relatório a ser debatido, pode-se citar órgãos públicos como as prefeituras municipais das cidades, as câmaras de vereadores, as bibliotecas, os centros de documentação, as secretarias estaduais ou municipais de meio ambiente e o Ministério Público como locais onde os Rimas poderão ficar à disposição para que a comunidade tome ciência do empreendimento.

Para o empreendedor, a audiência pública consiste numa oportunidade de prestar esclarecimentos quanto aos impactos provocados pela atividade e respectivas medidas

mitigadoras e compensatórias para minimizá-los, atendendo ao princípio da função social da propriedade, o qual impõe o uso ambientalmente adequado dos meios de produção, atendendo de forma plena aos princípios constitucionais da preservação do meio ambiente e da publicidade, de forma participativa e democrática, viabilizando a realização de atividades econômicas social e ambientalmente adequadas.

Para que a audiência pública transcorra sem atropelos e torne o processo administrativo ambiental mais célere para o empreendedor, é necessário que haja um trabalho precedente junto às comunidades localizadas na área de abrangência das atividades.

A comunicação do empreendedor com a comunidade durante a audiência pública pode ser extremamente benéfico, tanto para a população quanto para o órgão de controle ambiental e para o próprio empreendedor, para quem o bom relacionamento com o cidadão é essencial, até mesmo para seus objetivos empresariais<sup>47</sup>.

Essa dinâmica visa a esclarecer, em linguagem clara e acessível, a descrição das atividades, os impactos causados, as medidas mitigadoras e possíveis medidas compensatórias a serem propostas na audiência pública, alcançando assim, a finalidade de comunicação social e até mesmo uma função educativa, quando alguns dos impactos ambientais correlatos podem ser agravados por comunidades carentes, pouco esclarecidas ambientalmente.

Ressalta-se aqui a importância da audiência pública como um instituto de participação, aberto a cidadãos e a movimentos organizados, visando à legitimação da ação administrativa, formalmente disciplinado em lei, pelo qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o poder público a uma decisão de maior aceitação consensual.

A não-participação da sociedade nesse processo pode legitimar decisão contrária à supremacia do direito à qualidade de vida sobre direitos individuais. O resultado dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, já que o direito ao meio ambiente possui natureza difusa, isto é, atinge número indeterminado de pessoas.

---

<sup>47</sup> A experiência da empresa norueguesa Riocell (*Borregaard Aktieselskapt*) ilustra bem a importância do bom relacionamento empresa-comunidade. Na década de 1970, a empresa encontrou no Brasil condições ideais para produção de celulose de fibra, onde fez estudos para a localização da fábrica sem nenhum tipo de avaliação da reação da opinião pública e do impacto ambiental e características socioculturais da região. Depois de algum tempo, a empresa foi pressionada pela sociedade a desenvolver formas mais simples, eficazes e objetivas de comunicação, cujo êxito facilitou seu funcionamento e melhorou a imagem da empresa perante a comunidade, permitindo, ainda, sua plena expansão (BRASIL. Presidência da República, 1991, p. 75-76).

Os direitos difusos, a despeito de sua entronização mais recente, têm encontrado boa proteção judicial. Além da existência de meios processuais eficazes, o desenvolvimento de uma consciência ecológica e de um sentimento pró-consumidor tem favorecido a efetivação da proteção de tais bens jurídicos, mas não é por isso que o cidadão deve calar-se diante dos abusos ambientais presenciados no cotidiano.

É importante lembrar o preceito constitucional conferido à coletividade para, em conjunto com o poder público, atuar na defesa e preservação do meio ambiente, consagrando implicitamente a participação popular na gestão ambiental. Por sua vez, a legislação infraconstitucional, exatamente para permitir essa participação, determinou que os procedimentos de licenciamento ambiental, o principal instrumento de intervenção do Estado sobre as atividades econômicas em proteção ambiental, fossem cercados de ampla publicidade.

A publicidade positivada deve visar, além da efetividade do direito constitucional à informação ambiental, à transparência do processo e permitir que, em qualquer de suas fases, seja dada à sociedade a oportunidade de expor seus pontos de vista e exercer sua influência, podendo fazer alteração que julgue adversa ao meio ambiente, ou mesmo solicitando informações sobre esses empreendimentos, as quais, por mandamento constitucional, não lhes poderão ser negadas.

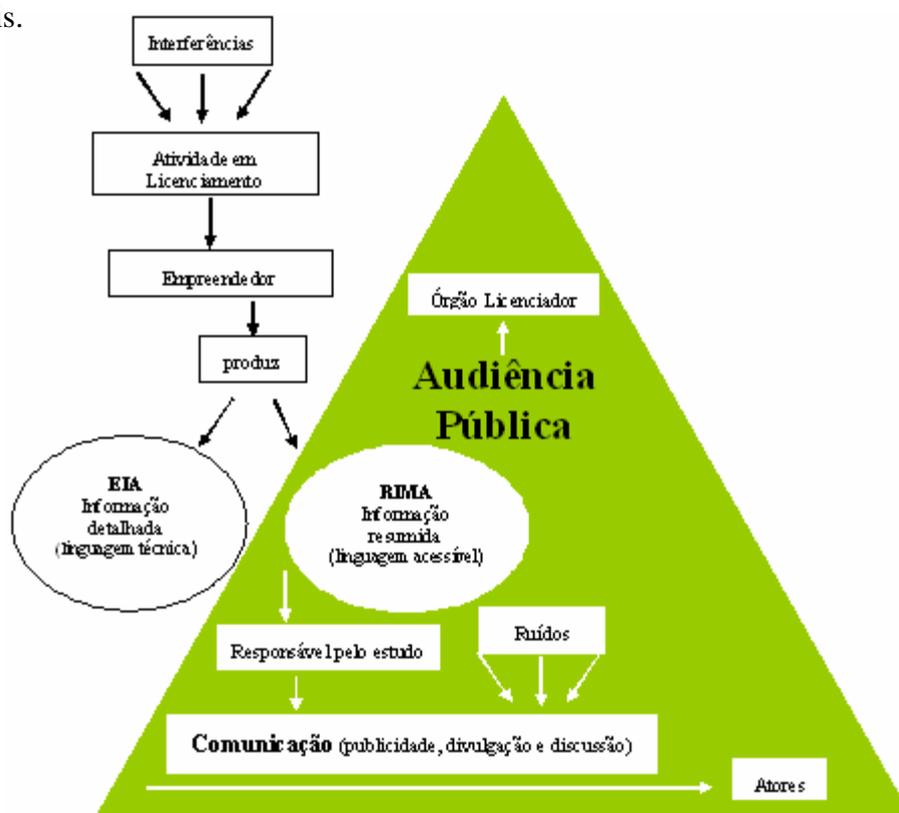
Por isso, tem-se falado que não basta um corpo normativo bem definido, sem que a ele sejam dadas garantias concretas para a sua efetividade. Assim, Barroso (2003, p. 280) argumenta que uma norma constitucional “para ser efetiva não deve conter *promessas* irrealizáveis; deve permitir a pronta identificação da posição jurídica em que investe o jurisdicionado e deve ter o seu cumprimento assegurado por meio de tutela adequada”.

Constata-se, na prática, que o EIA/RIMA tem auxiliado os órgãos de meio ambiente quanto à concessão de licença ambiental e servido como instrumento de negociação entre os agentes envolvidos nos empreendimentos propostos. Entretanto, tem contribuído muito pouco para aperfeiçoar a concepção dos projetos propostos e para a gestão do meio ambiente no seu todo. Assim, a experiência acumulada desde o surgimento dos primeiros atos regulatórios demonstra que a audiência pública tem sido pouco explorada na prática da avaliação ambiental e que, por si só, não tem sido capaz de efetivar a participação social no processo de tomada de decisão quanto ao licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente (IBAMA, 1995, p. 25, 39).

Acabar com as barreiras de acesso a informações ambientais, antes, no curso ou depois do procedimento ambiental não é tarefa das mais fáceis. A verdade é que mais cedo ou mais tarde isso terá de ocorrer, sob pena de a nossa gestão e legislação ambiental ficarem apenas no nível das idéias.

O bom senso parece impor a necessidade e a obrigatoriedade de adoção de audiências públicas, sempre que esse seja o melhor caminho para fiscalizar as obras, isto aferido em critérios técnicos e não político-partidários, como forma de melhor preservar o interesse público e os interesses dos cidadãos por meio da participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas em todos os níveis e esferas de governo, sobretudo na área ambiental.

A utilização das audiências públicas, embora represente mecanismo de intervenção da sociedade no controle das atividades desenvolvidas pelo Estado recebe as interferências no processo de divulgação e transferência da informação no curso do licenciamento que têm prejudicado a sua eficácia (Figura 4.2). A falta de efetividade, sobretudo pelo usual não-cumprimento da legislação, é decorrente de vários motivos, bastantes enfatizados em capítulos anteriores, deixando evidente que a participação e o controle popular são imprescindíveis.



Fluxograma 4.2 - Transferência de informação<sup>48</sup> na audiência pública ambiental

<sup>48</sup> Conceitua-se transferência de informação o conjunto de operações envolvidas na transmissão de informação, desde sua geração até sua utilização (FIGUEIREDO, N., 1979, p. 120).

Em síntese, pode-se afirmar que a divulgação formal (publicidade legalista) não impede que a população intervenha em qualquer fase do procedimento ambiental<sup>49</sup> (publicidade participativa). Inclusive, não é demais reafirmar que foi este o caráter esculpido na Constituição Federal, que convocou o povo a proteger o meio ambiente (Ministério Público, sociedade civil organizada, ONGs, mídia, sindicatos, confederações, associações de categorias profissionais ou de moradores, conselhos de classe ou de deliberação, igrejas, movimentos religiosos, organizações ecológicas, partidos de representação política e outros), não restringindo o momento em que isso devesse ser realizado.

É evidente que a consulta ampla e desmedida da população interessada, em toda e qualquer decisão administrativa, seria contraproducente, conduzindo a uma paralisia decisória do Executivo. O recurso da audiência pública não é panacéia para todos os males que afligem o meio ambiente. Audiências públicas podem ser manipuladas, privadas de qualquer representatividade política, utilizadas como meios de linguagem de projetos inadequados (PFEIFFER, 1995, p. 51; RODRIGUES, 1997, p. 338).

Entretanto, afirmam os autores (*loc. cit.*), em determinadas matérias - como, por exemplo, a ambiental - tal participação não somente é fecunda, como necessária, tanto para conferir legitimidade à decisão, como para possibilitar o seu controle. Sua potencialidade de permitir o debate e a discussão dos rumos da gestão ambiental suplanta todos esses riscos que, portanto, merecem ser enfrentados.

Parece indubitável a existência de problemas e dificuldades de acesso a informações ambientais durante as audiências públicas. Seriam então as audiências instrumentos adequados para obtenção de informação pela sociedade? O que pensam os atores sociais envolvidos nesse processo de transferência de informação?

Respostas a estas indagações serão demonstradas a partir dos itens subseqüentes, cujos resultados foram frutos de pesquisa documental em três licenciamentos ambientais, além de entrevistas realizadas com as diversas categorias de agentes sociais envolvidas direta ou indiretamente na questão.

---

<sup>49</sup> Pode-se dizer que o caso de resistência à implantação do projeto Hidrovia Araguaia-Tocantins é um exemplo que ilustra bem que o processo de obtenção e acesso à informação não decorre apenas de procedimento formal. Neste exemplo, a sociedade civil organizada se mobilizou num trabalho exaustivo de informação sobre a obra e esclarecimento dos impactos que tal empreendimento teria nas populações ribeirinhas, inclusive com a realização de uma audiência popular (Manifesto às Comunidades e Equipes de Pastoral da Prelazia de São Félix do Araguaia *apud* UEMA, 2002, p. 123-124).

### 4.3.1 Análise documental em três processos de licenciamento com audiência pública

#### A PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO DA UHE DE QUEIMADO

O empreendimento destinado à construção da UHE de Queimado abrange três estados da federação numa extensão que vai dos municípios de Unaí, Rio Preto, Cabeceira Grande, em Minas Gerais, até Cristalina e Formosa, no estado de Goiás, além da Área Administrativa do Paranoá, no Distrito Federal.

O órgão indicado para licenciar o empreendimento para aproveitamento hidrelétrico de Queimado foi o Ibama, já que compete a este órgão ambiental federal a responsabilidade para a concessão de tais licenças, conforme legislação vigente (Lei nº 6.938/1981, 7.804/1989 c/c Res. Conama nº 237/1997).

Inscrito sob o nº 02001.002641/97-39, o processo de licenciamento ambiental da UHE Queimado foi protocolado em 04/07/1997. Hoje conta com 755 páginas, distribuídas em quatro volumes, tendo como interessado o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), atual Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), reestruturada por meio da Lei nº 9.427, de 26/12/1996.

As audiências públicas para divulgação e discussão do Rima da usina de Queimado foram realizadas em três localidades (Quadro 4.4), a saber: Brasília (DF); Palmital (MG) e Núcleo Rural Jardim II (DF).

Quadro 4.4 - Audiências públicas da UHE de Queimado

Local da AP	Data e horário	Canal de Comunicação	Forma de apresentação e tempo para exposições e demandas
<b>Brasília (DF)</b> Auditório da CEB Responsável: Sematec	27/07/1994 14:30h às 16:40h	- Diário Oficial do DF, de 23/06/1994. - Jornal de Brasília, de 23/06/1994.	- Empresa EPP: 5 minutos - IESA: 60 minutos - Questionamentos: 90 minutos - Total de perguntas: 4 - Recursos: transparências, projeções de slides e 2 fitas de vídeo.
<b>Palmital (MG)</b> Sede da Associação Comunitária Solicitante: EPP	07/04/1995 14:00h às 18:00h	- Não informado.	- A forma de apresentação e tempo para exposições e demandas não foram informados na Ata. - Total de perguntas: 02
<b>Núcleo Rural Jardim II (DF)</b> Sede do Centro Comunitário Coordenação: Emater (DF) Solicitante: EPP	08/04/1995 14:00h às 16:30h	- Não informado.	- Não informado.

Após análise cuidadosa nos autos do processo de licenciamento ambiental sob apreciação, constatou-se não haver dados que registrem a realização de audiência pública em Goiás, apesar de atingir municípios sob a jurisdição daquele estado.

No entanto, o Distrito Federal contou com o maior número de audiências, ou seja, duas audiências, representando, de certo modo, uma centralização de poder em relação aos demais entes federados. Entretanto, informações prestadas por alguns comunitários residentes no Núcleo Rural Jardim dão conta da realização de outras reuniões, que, porém, não constam dos autos do procedimento analisado. Neste caso, a análise aqui prende-se apenas às atas integrantes do processo<sup>50</sup>.

A despeito de o processo dispor de farta documentação, contendo relevantes dados e informações técnicas apresentados em forma de pareceres e estudos técnicos de diversos órgãos, não será feita uma análise sobre tais aspectos, por fugir do objeto deste estudo.

É importante ressaltar que, ao longo do procedimento sob apreciação, os órgãos de meio ambiente elaboraram várias recomendações acerca dos prováveis impactos do projeto. Entretanto, procurar-se-á neste estudo, verificar as recomendações referentes à participação dos diversos atores na condução do empreendimento, especificamente em relação à publicidade durante as audiências públicas.

Em função da complexidade e multiplicidade das diversas variáveis presentes no referido processo, percebeu-se a preocupação dos órgãos de meio ambiente com o que preceitua a legislação brasileira sobre a participação e a forma de divulgação do empreendimento.

Dentre as recomendações apresentadas, a Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (Feam) cuidou de ressaltar o aspecto participativo, ao “assegurar a participação da comunidade na decisão das prioridades para a região, no que diz respeito à opção para o uso da água para irrigação ou para geração de energia” (item 2.1.11, p. 10 do processo). Por sua vez, a Fundação Estadual do Meio Ambiente de Goiás (Femago) recomendou “apresentar mapa atualizado da vegetação na escala mínima de 1:25.000” (item 2.1.1, p. 17 do processo).

O Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal (Iema) emitiu parecer pelo levantamento detalhado dos “patrimônios arqueológicos e paleontológicos e os aspectos cênicos geológicos e geomorfológicos das cavidades presentes nas áreas diretamente afetadas

---

<sup>50</sup> A obrigatoriedade da juntada das atas nos processos de licenciamento ambiental foi exigência estatuída pelo artigo 5º, da Resolução Conama nº 09/1997.

e de entorno do reservatório” (p. 21 do processo), bem como opinou pela elaboração de “uma avaliação dos possíveis conflitos de usos dos recursos hídricos relacionados entre as atividades de agricultura e a implantação da usina” (p. 23 do processo). Além dessas, há outras recomendações importantes, mas seu estudo ultrapassaria o objetivo deste trabalho.

Não há dados no processo para que se possa avaliar o nível de comunicação prévia sobre o empreendimento à sociedade em geral. Não há também registros sobre consultas ou pesquisas aos EIAs/Rimas no setor de documentação e no arquivo do órgão licenciador quanto à consulta por parte dos atores envolvidos. Não se soube informar onde estariam atualmente os respectivos estudos e relatórios do referido empreendimento, nem o destino das fitas gravadas durante as audiências públicas.

Os questionamentos apresentados durante a realização da audiência pública em Brasília foram respondidos pelos expositores, mas não há informações sobre o grau de satisfação das respostas apresentadas, apesar de o órgão estadual de licenciamento – Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (Sematec) – assegurar que tais questionamentos seriam também avaliados pela comissão responsável pelo estudo do EIA/Rima.

Apenas a título de ilustração, dentre as demandas apresentadas uma questionava quais as medidas previstas para o controle de esquistossomose; outra sobre fornecimento de desenho em escala<sup>51</sup> compatível, mostrando o limite do reservatório e as benfeitorias citadas.

De acordo com parecer técnico elaborado por equipe multidisciplinar do Ibama (processo, p. 74-82) foi possível perceber a preocupação do órgão licenciador federal em atender os questionamentos feitos nas audiências públicas, recomendando ao empreendedor algumas condições e ressalvas para a viabilização do empreendimento.

Quanto à linguagem utilizada na audiência pública do Núcleo Rural Jardim II, encontra-se registrada na ata a seguinte recomendação, *in verbis*:

em função da heterogeneidade da platéia, buscou-se uma apresentação de linguagem simples, de forma que fosse possível a pessoas até de pouca instrução a compreensão de alguns dos tópicos abordados em um estudo do gênero. Ao final da apresentação dos estudos ambientais, descreveram-se com maior detalhe os programas ambientais previstos nos estudos (p. 55 do processo).

---

<sup>51</sup> A utilização de mapas em escala inadequada, desatualizados e/ou com ausência de informações é outra prática usada freqüentemente que causa muito prejuízo ao diagnóstico e às etapas que se seguem aos estudos (BRASIL. Ministério Público Federal, 2004, p. 23).

Comparando essa informação com dados obtidos na entrevista realizada com os comunitários atingidos pelo empreendimento, constata-se, de modo geral, clara manifestação por parte destes, que a linguagem da divulgação das informações durante a audiência pública foi apropriada para o fim a que se destinava (prestar orientações e esclarecimentos a respeito das indenizações de terras etc.).

A Procuradoria da República de Goiás fez várias exigências ao Ibama, destacando-se a solicitação de informações circunstanciadas sobre irregularidades detectadas, tendo em vista a notícia de que as comportas só não foram fechadas por irregularidades no processo de licenciamento. Depois da exigência do órgão ministerial, as comportas da obra foram fechadas.

Objetivando estabelecer uma projeção entre a população residente nos locais de abrangência do projeto e o número de participantes nas audiências públicas, realizou-se um levantamento para identificar a população dos municípios situados na área do empreendimento (Tabela 4.1 e Tabela 4.2, respectivamente).

Dos dados apresentados pelo censo da população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004) de 1991 e 1996, optou-se pelo censo de 1996, em razão de este ano ter proximidade maior com o período de realização das audiências públicas, ou seja, entre os anos de 1994 e 1995.

Tabela 4.1 - População situada na área de abrangência da UHE de Queimado

Município ou área de abrangência do empreendimento	População na época da realização da audiência pública
Unai (MG)	65.216
Rio Preto (MG)	4.716
Cabeceira Grande (MG)	5.407
Cristalina (GO)	28.262
Formosa (GO)	68.704
Área Administrativa do Paranoá (DF)	47.160
<b>TOTAL</b>	<b>219.465</b>

Segundo o IBGE (*loc cit*), as tabelas com as populações dos municípios que passaram a constituir a base político-administrativa do país a partir de 01/01/1997 e os municípios que cederam área e população para a criação de novos municípios aparecem sem a parcela de população cedida. Reitera-se que a data de referência é 01/08/1996 e, portanto, a população dos antigos municípios está associada a esta data, como se os novos municípios já houvessem sido instalados.

Tabela 4.2 - Nível de participação nas audiências públicas da UHE de Queimado

Local da audiência pública	População	Número de participantes	Proporção
Área Administrativa do Paranoá (DF) <sup>52</sup>	47.160	43	0,09%
Distrito de Palmital (MG) <sup>53</sup>	2700	116	4,29%
Núcleo Rural Jardim II (DF) <sup>54</sup>	548	32	5,83%
<b>TOTAL</b>	<b>50.408</b>	<b>191</b>	<b>0,37%</b>

Considerando que a totalidade dos residentes nos locais de abrangência do empreendimento hidrelétrico à época da realização das audiências públicas era de 219.465 habitantes (Tabela 4.1) e levando-se em conta que o total de participantes das audiências foi de 191 pessoas (Tabela 4.2), verifica-se que a porcentagem de representatividade em relação ao somatório da população dos municípios ou áreas atingidas é de apenas 0,08 %, o que não significa nem meio por cento do total, consistindo em baixo índice de envolvimento (presença) da população nos referidos eventos.

O índice aumenta para 0,37% se levar-se em consideração apenas a população dos locais onde houve audiência pública. Ainda assim, o número não consegue alcançar meio ponto percentual (Tabela 4.2).

Das três audiências públicas pesquisadas, o maior índice de presenças ocorreu na audiência pública realizada no Núcleo Rural Jardim II (5,83%), seguida da audiência em Palmital (4,29%). Percebeu-se que a presença significativa, nesses dois locais, deveu-se à razão de a maioria dos presentes residir próximo ao local do evento, e que a maioria era de produtores rurais que teriam suas terras invadidas ou prejudicadas pelo barramento da UHE de Queimado.

Vale ressaltar que o órgão ambiental licenciador, enquanto executor das normas ambientais, empenhou-se bastante no referido processo quanto à exigência da publicação das licenças ambientais, conforme determina a legislação vigente, chamando a atenção do empreendedor ou consorciado, diversas vezes, quanto à efetividade e ao cumprimento da referida publicidade.

<sup>52</sup> A população considerada refere-se à do Paranoá, mas o número de participantes refere-se aos presentes na audiência de Brasília.

<sup>53</sup> Número estimado de moradores em 1996, projetados a partir de contatos com a Prefeitura Municipal de Cabeceira Grande, em razão da inexistência de dados oficiais da população de Palmital.

<sup>54</sup> Os dados de Núcleo Rural Jardim foram extraídos do *site* da Caesb e se referem ao ano de 1997 (COMUNIDADE, 2004).

Quadro 4.5 - Publicidade dos atos do licenciamento da UHE de Queimado

<b>Tipo de licença</b>	<b>Órgão</b>	<b>Beneficiário</b>	<b>Canais de comunicação</b>
LP	Iema Sematec Femago Copam	EPP	- Diário Oficial do DF, de 15/08/1996. - Correio Braziliense, de 15/08/1996. - Diário do Executivo, Legislativo e Publicações de Terceiros, de 05/11/1996. - Diário Oficial de GO, de 06/11/1996.
Concessão para exploração de energia	DNAEE (Aneel)	Consórcio Cemig/CEB	- Diário Oficial da União, de 14/11/1997.
LP (Renovação)	Ibama	Consórcio Cemig/CEB	- Correio Braziliense, de 05/08/1998. - Diário Oficial do DF, de 08/09/1998.
LP (Renovação)	Ibama	Consórcio Cemig/CEB	- Correio Braziliense, de 30/03/1999. - Estado de Minas, de 30/03/1999. - O Popular, de Minas, de 31/03/1999. - A Gazeta, de 01/04/1999.
LI	Ibama	Consórcio Cemig/CEB	- DOU, de 15/09/1999. - Correio Braziliense, de 14/08/1999. - Estado de Minas, de 14/08/1999. - O Popular, de GO, de 15/09/1999.
LI (Renovação)	Ibama	Consórcio Cemig/CEB	- Jornal O Tempo, de MG, de 28/08/01. - Jornal de Brasília, de 28/08/01. - O Popular, de Goiânia, de 29/08/2001.
LI (Renovação)	Ibama	Consórcio Cemig/CEB	- Jornal O Tempo, de MG, de 20/05/02. - Jornal de Brasília, de 20/05/02. - O Popular, de Goiânia, de 20/05/2002.
LO	Ibama	Consórcio Cemig/CEB	- Jornal O Tempo, de MG, de 19/02/03. - Jornal de Brasília, de 19/02/03. - O Popular, de Goiânia, de 19/02/2003. - DOU, de 20/02/2003.

Note-se que a importância e a preocupação com a audiência pública, ponto máximo da publicidade dos atos e atividades durante o processo de licenciamento ambiental, ainda são sobrepostas pela publicização formal da informação (Quadro 4.5), conclusão deduzida em razão de nos autos do procedimento constarem poucos dados a respeito da consideração da opinião durante as audiências.

A despeito da fiscalização e exigência na correta publicidade dos atos procedimentais em periódicos, sabe-se que esses anúncios publicados nos jornais oficiais e diários comerciais têm pouco alcance junto à comunidade, sobretudo, aquelas mais carentes de meios críticos para fazer uma avaliação ambiental adequada sobre as atividades empresariais que estão sendo licenciadas.

---

#### **A PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO DA UHE DE CORUMBÁ IV**

---

Depois de várias disputas administrativas e judiciais, o processo de licenciamento ambiental da UHE de Corumbá IV foi avocado pelo Ibama, protocolado sob o nº 02001.007059/2001-33, de 09/10/2001, estando atualmente em fase de licença de instalação a ser concedida pelo órgão licenciador federal. Este documento conta com 1.200 páginas, distribuídas em seis volumes.

Além desse processo, cabe esclarecer que inicialmente o empreendimento da Corumbá Concessões estava sob a responsabilidade da Agência Ambiental de Goiás. Existe cópia deste antigo procedimento no Ibama, com 414 páginas (numeração irregular) distribuídas em quatro volumes, protocolado pelo nº 5301.05240/1999-1, de 07/10/1999.

Consta, ainda, que na época da tramitação do processo em Goiás, participaram do acompanhamento do licenciamento a Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Naturais, além da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Habitação de Goiás (Semarh) e a Femago.

Para a continuação do empreendimento, os construtores foram obrigados pela Justiça a substituir a licença de instalação concedida pela Agência Ambiental de Goiás, pela do Ibama.

A obra do projeto requerida pelo empreendedor Via Engenharia S/A está localizada no Estado de Goiás, abrangendo os municípios de Luziânia, Silvânia, Santo Antônio do Descoberto, Alexânia e Abadiânia, destinando-se ao aproveitamento hidrelétrico múltiplo.

Assim, além de gerar energia, a usina tem como objetivo o abastecimento de água para a região do Distrito Federal e Entorno. Para a execução das obras da barragem foi desviado o curso do rio Corumbá, afluente do rio Parnaíba, a 40 km do município de Luziânia (GO). O rio está canalizado em um túnel de 800 metros de extensão, a 80 metros de profundidade, que passa sob um morro e termina na casa de máquinas da hidrelétrica.

Segundo informações da empresa responsável pelo empreendimento, quando a barragem de Corumbá IV ficar pronta e o lago começar a encher, serão alagadas terras dos cinco municípios goianos. O reservatório atingirá 631 propriedades rurais. Metade das desapropriações foi feita de forma amigável e a outra metade está na Justiça.

Com a mudança do órgão ambiental fiscalizador, a Corumbá Concessões teve de assinar um TAC com o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Goiás. A empresa se comprometeu a enviar informações ao Ibama para a concessão da nova licença. Trata-se de estudo que indica o impacto do empreendimento na região. O Ibama quer saber como ficarão as populações de peixes, os remanescentes florestais, a qualidade das águas e as comunidades ribeirinhas.

O processo de licenciamento ambiental da Corumbá IV envolve vários temas, tais como questões ambientais, arqueológicas, sociais e outras. Na área ambiental, assim como na área do patrimônio arqueológico, houve ingresso de Ação Civil Pública pelo Ministério Público.

O Ministério Público do Estado de Goiás, por meio da Promotoria de Luziânia, informa que a Agência Ambiental de Goiás outorgou a LI à Corumbá Concessões S.A, sem que fossem cumpridas as exigências constantes da LP (p. 46 do processo).

Quanto à realização de audiência pública, consta no processo de licenciamento ambiental apenas uma realizada no município de Luziânia, em Goiás (Quadro 4.6).

Quadro 4.6 - Audiência pública da UHE de Corumbá IV

Local da AP	Data e horário	Canal de Comunicação	Forma de apresentação e tempo para exposições e demandas
<b>Luziânia (GO)</b> Auditório da Câmara Municipal	07/12/1999 14:00h	- O Popular, de 09/10/99; - O Popular, de 23/11/99; - Edital Comunicação Semarh, 18/11/99 (disponibilização do EIA/Rima)	- Total de perguntas: 39 - Recursos: não informado.

Os encaminhamentos durante a sessão da audiência pública versaram sobre abastecimento e qualidade da água; desapropriação e indenização dos atingidos; degradação e preservação ambiental; inundação e represamento; saneamento; poluição; aspectos econômicos, turismo; geração de energia; ocupação do solo etc. Apesar de a cópia do processo estar incompleta, pode-se verificar que a audiência contou com 183 assinaturas e que a ata da reunião indicou um total de 39 perguntas, não sendo possível identificar a autoria dos questionamentos.

Ademais, consta no processo que o empreendedor enviou cópias do Rima para as prefeituras municipais de Abadiânia, Alexânia, Santo Antônio do Descoberto, Silvânia, Luziânia; Câmara Municipal (Luziânia) e Promotoria do Ministério Público no município de Luziânia.

---

## A PUBLICIDADE NO LICENCIAMENTO DA UHE DE BARRA GRANDE

---

A usina hidrelétrica de Barra Grande é um empreendimento projetado para o rio Pelotas, entre os municípios de Esmeralda (RS) e Anita Garibaldi (SC), que tem como objetivo gerar 343 MW de energia, integrando-se ao sistema de transmissão brasileiro. O rio Pelotas é um dos principais afluentes do rio Uruguai e o barramento se situa aproximadamente a 43 km da foz do rio Canoas, a 600 km de Florianópolis, aproximadamente, e a cerca de 350 km de Porto Alegre.

O processo de licenciamento ambiental da UHE de Barra Grande distribuído em cinco volumes foi de responsabilidade do Ibama, com trâmite autuado sob o protocolo nº 02001.000201/98-46, de 15/01/1998, tendo como interessado a Engevix S/A.

Os estudos relacionados com a elaboração dos EIAs e respectivo Rima foram desenvolvidos pela empresa ENGEVIX, sobre o qual não constam maiores informações no Rima analisado (FARIA, 2001, p. 94).

Como órgãos encarregados da análise do EIA e do Rima para o licenciamento ambiental, participaram o Ibama, a Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (Fepam) e Fundação de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (Fatma).

Buscando subsídios em análise realizada sobre o relatório da usina hidrelétrica de Barra Grande, ficou evidenciado que:

o Rima da UHE de Barra Grande se constitui em um discurso de tipologia acentuadamente técnica onde quem fala não incorpora no que está sendo dito a importância de que, mesmo sob a ótica do empreendedor, o estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade desprovidos de finalidade única de promoção publicitária do empreendimento é – além do cumprimento da legislação ambiental – uma forma de se conseguir a adesão das comunidades atingidas a um processo de construção conjunta de uma nova realidade, positiva para ambas as partes, que começa na definição correta de para quem deve ser dirigida a fala (FARIA, *ibid.*, p. 101).

A audiência pública de Campo Belo teve 78 participantes. Quanto às perguntas não foi possível identificar os temas nem as categorias de atores. A ata diz somente que envolve intervenções sobre vários assuntos. Já na ata da audiência pública ocorrida no município de Ana Garibaldi (SC), em 10/06/99, consta a informação da presença de 179 participantes e de 11 perguntas formuladas, cujos temas, em sua maioria, trataram de indenização, cultura e questões sociais.

Percebeu-se a predominância dos atingidos nas reuniões, mas muitos dos que assinaram a ata não se identificaram, tornando difícil separar os presentes por categoria de atores.

Verificou-se que foram publicados vários editais requerendo licenças, além da expedição de ofícios convocando para a audiência pública, mas não há dados indicando em que fontes os anúncios foram divulgados.

A Fepam solicitou ao Ibama esclarecimentos sobre o processo de licenciamento da UHE de Barra Grande, tendo em vista notícias veiculadas na imprensa sobre a audiência pública.

Salientamos que ainda não recebemos as complementações dos estudos da referida UHE e que o Rima será colocado à disposição do público nesta Fundação a partir do dia de hoje (19/05/99), uma vez que não tínhamos conhecimento prévio deste edital (p. 169 do processo).

Quadro 4.7 – Audiências públicas da UHE de Barra Grande

Local da AP	Data e horário	Canal de Comunicação	Forma de apresentação e tempo para exposições e demandas
<b>Campo Belo (SC)</b> Auditório da Câmara Municipal Audiência prévia	19/02/1999 15:00h	- não informado.	- Total de perguntas: não informado - Recursos: não informado.
<b>Anita Garibaldi (SC)</b>	10/06/1999	- Correio Vacariense, 19/05/99 e 22/09/99; - Zero Hora, 21, 22 e 23/05/99 - Ofícios.	- Total de perguntas: não informado - Recursos: não informado.
<b>Vacaria (RS)</b>	11/06/1999	- Ofícios.	- Total de perguntas: não informado - Recursos: não informado.
<b>Esmeralda (RS)</b>	11/06/1999	- Correio Vacariense, 19/05/99 e 22/09/99; - Zero Hora, 21, 22 e 23/05/99 - Ofícios.	- Total de perguntas: não informado - Recursos: não informado.

O Movimento dos Atingidos questionou a metodologia das questões apresentadas por escrito, alegando que ela inibia a participação das pessoas. O movimento também solicitou ao Ibama um estudo de toda a região a respeito da viabilidade do empreendimento.

Houve vários questionamentos sobre o valor da terra, prazo, indenização de moradia etc.; bem como várias manifestações de órgãos públicos, sendo que o representante do Ibama sugeriu que todas as dúvidas da audiência pública fossem encaminhadas aos órgãos competentes, inclusive ao Ministério Público Federal.

Além disso, houve reivindicação escrita dos prefeitos dos municípios atingidos pelo empreendimento, bem como do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), resistindo ao projeto, quanto aos problemas sociais e ambientais da UHE, com aproximadamente 207 assinaturas.

Na audiência pública realizada no Município de Vacaria (RS), em 11/09/99, contou-se com 201 participantes, e foram formuladas 27 perguntas. O MAB resistiu à construção da UHE, incentivando a população com um abaixo-assinado endossado por 233 assinaturas.

Essas foram, em síntese, as considerações a respeito dos processos de licenciamento ambiental das UHEs de Queimado, Corumbá e Barra Grande, registrando-se que tais análises não suplantam outros estudos acerca desses empreendimentos energéticos.

#### **4.3.2 O processo de comunicação ambiental na visão dos atores sociais**

Em que pese a importância indiscutível da audiência pública para a democracia ambiental, o seu uso prático como instrumento de efetividade do direito à informação tem sido muito questionado. São várias as inquietações, que vão desde a desconfiança se elas servem para legitimar o objetivo da empresa empreendedora, ou se funcionam realmente como instrumento de informação para a participação popular.

Para Dal Bosco (2003, p. 727) “as audiências públicas são instrumentos presentes na legislação já há algum tempo, principalmente depois da promulgação da Constituição de 1988, mas de fraca utilização pela administração pública”. Seguindo essa linha de raciocínio, um dos atores entrevistados afirma que “a sociedade ainda não se apropriou da audiência pública para permitir o acesso à informação, utiliza pouco, apenas setores a utilizam, sendo algo que não faz parte da vida das pessoas” (Entrevistado 4, Sociedade civil).

Por sua vez, o presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ressalta que “embora a conscientização dos interessados e envolvidos com o assunto sobre a importância da licença ambiental tenha crescido de forma significativa nos últimos anos, verifica-se que muitas irregularidades são cometidas por falta de informação por parte dos responsáveis” (BRASIL, 2004, p. 6).

E Cartaxo de Arruda (1997, p. 248) exemplifica que “infraconstitucionalmente encontramos resoluções do Conama, muito descumpridas pelos órgãos públicos.”

A partir desse intróito, esta parte do estudo procurará sintetizar as idéias principais extraídas das entrevistas realizadas com as diversas categorias de atores, apresentando a visão deles a respeito do processo de comunicação ambiental e os aspectos relacionados ao direito à informação na fase de audiência pública.

O roteiro das perguntas, indicado a seguir, consiste no agrupamento das questões consideradas mais importantes para a análise da pesquisa. Os trechos destacados foram escolhidos a partir das respostas que se relacionaram à questão proposta.

### **As audiências públicas contribuem para a publicidade de informações ambientais?**

A maioria dos entrevistados concorda com a idéia de que as audiências públicas são instrumentos importantes para a divulgação de informação e discussão de determinados empreendimentos causadores de impactos ambientais (78,26%). No campo oposto, 21,74% alegam que a audiência pública não é útil para esse fim.

Os céticos em relação à utilidade da audiência pública acreditam que esse instrumento está presente no mundo jurídico apenas para cumprir critérios formais ou funcionar como mecanismo de legitimação.

As audiências não têm se mostrado como local de debate sobre os impactos sociais e ambientais. Na prática servem para legitimar decisões e acordos definidos anteriormente. A experiência que o movimento tem nestes muitos anos de luta mostra que as audiências públicas servem (na grande maioria das vezes) para legitimar na sociedade decisões já tomadas. Em muitas barragens a população sequer é avisada das audiências, principalmente onde há processos de organização da população. Isso acontece porque, uma vez organizada, a população vai às audiências para questionar a própria construção das usinas. Nestes mais de 20 anos, não podemos citar nenhuma audiência onde a proposta dos atingidos fosse ouvida. Em muitos casos ficamos apenas sabendo dos resultados (Entrevistado 2, Sociedade civil).

Essa crítica também é compartilhada por alguns estudiosos do assunto:

No processo de elaboração de EIAs e Rimas incorpora-se um componente político que não é percebido por grande parte dos atores envolvidos. As equipes de elaboradores utilizam recursos financeiros disponibilizados pelo empreendedor, principal interessado na obtenção das licenças previstas pela legislação e, de preferência, no menor prazo possível [...] A finalidade última do trabalho das equipes e dos seus respectivos coordenadores é viabilizar legalmente os empreendimentos, com os menores custos e prazos e os maiores ganhos institucionais para o empreendedor (FARIA, 2001, p. 73).

Mesmo entre os que acham importante o uso da audiência pública, houve aqueles que apontaram deficiências na sua utilização como instrumento de participação popular:

O problema das audiências públicas precede a sua divulgação, se bem que esta também seja falha. Haveria que se discutir o próprio formato do EIA/Rima e até mesmo a forma como é contratada a sua realização. Hoje, quem contrata a empresa para a elaboração do EIA é o próprio empreendedor. Dificilmente um EIA bancado pelo interessado na realização da obra discutirá, com seriedade, os riscos ambientais e tecnológicos decorrentes do empreendimento. Aliás, é de se esperar que ele os minimize. Como esperar que o Rima, que é elaborado para discussão

com as populações afetadas, reflita coisa diferente? (Entrevistado 2, Órgão licenciador).

As audiências públicas seriam decisivas se nós, movimentos sociais, tivéssemos acesso às informações sobre o assunto e, o que seria mais importante, quais as outras alternativas, viáveis e sustentáveis, disponíveis. O silêncio controlador ainda é o grande cúmplice desta situação. Na usina Corumbá, em Caldas, a Católica, na véspera da formação do lago, não informou que cobras e outros animais invadiram a cidade, sobretudo sua periferia (Entrevistado 2, Especialistas).

Segundo estudo editado pelo próprio órgão licenciador, existem, ainda, situações em que o público interessado no empreendimento não fica satisfeito com a realização de algumas audiências públicas, por estas não responderem, de maneira satisfatória aos seus questionamentos.

Essas evidências têm motivado a promoção de inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente, propostas pelo Ministério Público da União, dos estados e por terceiros, de acordo com a legislação ambiental em vigor (IBAMA, 1995, p. 101).

### **Os chamados para as audiências públicas (formas de comunicação) são eficientes?**

Quanto à forma de divulgação dos chamados para as audiências públicas, a maioria percebe restrições na forma de comunicação (76,47%), contra 23,53% que não vêem problema no modo empregado. Nos aspectos que precisam ser melhorados, predominaram os seguintes pontos: necessidade de maior cobertura pelos meios de comunicação hoje disponíveis; divulgação prévia dos temas a serem discutidos; mobilização popular; educação ambiental e convites formais.

A divulgação e o acesso às discussões são muito limitados e não há uma divulgação mais ampla das discussões, ficando restrita a quem tem interesse em participar das reuniões (Entrevistado 1, Órgão licenciador).

Na maioria das vezes, as chamadas para audiência pública são localizadas na área dos anúncios classificados, que a maioria das pessoas não lê. Neste sentido, elas não esclarecem nada (Entrevistado 2, Órgão licenciador). A maioria das pessoas não tem acesso a esses canais; não é a ferramenta adequada, não faz parte do dia-a-dia do cidadão (Entrevistado 4, Sociedade civil).

A atual forma de divulgação ainda não é a desejável, porque não atinge toda a comunidade, porque a participação da população na questão ambiental ainda não é considerada uma pauta relevante para os nossos meios de comunicação de massa (Entrevistado 1, Órgãos públicos).

Muitas pessoas não sabem que vai haver audiência pública. Os anúncios são publicados de uma forma que poucas pessoas costumam ler, além do que o nível de esclarecimento da sociedade em geral é muito pouco. Às vezes são temas bastantes complexos e a sociedade raramente tem condições de discuti-las (Entrevistado 3, Especialistas).

Os EIAs/Rimas deveriam ser elaborados por instituições independentes, ainda que o ônus financeiro de sua elaboração deva ser da responsabilidade do empreendedor (Entrevistado 2, Órgão licenciador).

Os empreendedores e órgãos de meio ambiente utilizam os canais formais sem se preocupar se a informação está chegando onde interessa. Quem não lê os avisos pagos publicados nos jornais das capitais não fica sabendo das audiências (Entrevistado 5, Sociedade civil).

Por sua vez, Thompson (1995, p. 219) afirma que o papel das instituições da mídia é tão fundamental, e seus produtos se constituem em traços tão onipresentes da vida cotidiana, “que é difícil, hoje, imaginar o que seria viver num mundo sem livros e jornais, sem rádio e televisão, e sem os inúmeros outros meios através dos quais as formas simbólicas são rotineira e continuamente apresentadas a nós”.

Faz-se necessária a adoção de uma comunicação mais efetiva para englobar os mais variados setores da comunidade, não restringindo, portanto, esse tópico a agentes econômicos envolvidos no processo (Entrevistado 2, Órgãos públicos).

### ***Qual a categoria de atores que mais participa das audiências públicas?***

Indagado ao órgão ambiental qual seria a categoria de atores que mais está presente nas audiências públicas, os entrevistados entenderam que a maioria dos presentes é representada pela sociedade civil organizada, seguida do Ministério Público.

Essa constatação reflete os dados de pesquisa realizada em 1995 pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, intitulada *Quem é o participante da audiência pública regional*, cujo resultado apontou que os representantes da sociedade civil respondem por 51% dos participantes (SANTOS, M., 1996, p. 32).

A despeito dessa constatação, ressalte-se que esse resultado não pode ser considerado absoluto, uma vez que cada audiência tem características diferentes, e que o perfil dos participantes vai depender de uma série de fatores.

Tabela 4.3 - Perfil dos participantes das audiências públicas da UHE de Queimado

<b>Categoria</b>	<b>1ª audiência</b>	<b>2ª audiência</b>	<b>3ª audiência</b>	<b>Total</b>	<b>(%)</b>
Comunitários	7	97	26	130	68,06%
Órgão licenciador	15	0	0	15	7,85%
Órgãos públicos	7	5	1	13	6,81%
Interlocutores	12	9	5	26	13,61%
Sociedade civil	0	5	0	5	2,62%
Especialistas	2	0	0	2	1,05%
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>116</b>	<b>32</b>	<b>191</b>	<b>100,00%</b>

Se considerado, por exemplo, o número de participantes das audiências públicas da UHE de Queimado (Tabela 4.3), verifica-se entre os atores a predominância dos comunitários (68,06%), enquanto a sociedade civil figura apenas com 2,62%. Percebeu-se na entrevista com os atingidos pelo empreendimento um considerável envolvimento, uma vez que todos estavam sendo afetados direta ou indiretamente pelo projeto.

Um dado curioso levantado por alguns entrevistados é que ainda existe forte manipulação do empreendedor em relação ao conduzimento de pessoas leigas para participar dessas reuniões.

É comum, ainda, que o empreendedor leve para as audiências seus funcionários, como forma de constituir um ambiente favorável a seu empreendimento. Verifica-se também os quoruns conseguidos à custa de benesses, tais como a oferta de transporte, lanches, camisetas, bonés, etc. (Entrevistado 3, Órgão licenciador).

### **Durante as audiências públicas a linguagem e os meios utilizados para a divulgação de informações são claros e compreensíveis?**

A fala dos entrevistados evidencia certo equilíbrio. Das respostas aferiu-se que 55,56% deles declararam que a linguagem e os meios empregados para a divulgação de informações ambientais não são adequados à fácil compreensão dos presentes, ao passo que 44,44% responderam positivamente.

Um dos entrevistados que não considera ideais a forma e a linguagem utilizadas afirma que “de maneira geral, o que se vê com frequência é um mero resumo do EIA, mantendo o mesmo tipo de linguagem deste” (Entrevistado 3, Interlocutores).

Outro colaborador enfatizou que

na maioria das vezes peca pela falta de clareza e pela utilização de uma linguagem excessivamente técnica. Entretanto, nem sempre a relação entre o dano ambiental e a qualidade de vida das populações é direta e evidente. Ressaltam os benefícios em detrimento dos impactos negativos, o que é óbvio, caso contrário, perderiam o emprego (Entrevistado 3, Órgãos licenciador).

É conveniente lembrar Moret (2001, p. 195, 197) ao historiar os conflitos ocorridos em torno da geração de energia em Rondônia. O autor informa que “não houve audiência pública em quantidade suficiente para a apresentação pela sociedade dos documentos desse empreendimento antes da concessão das licenças prévia e de instalação”. E acrescenta: “na primeira audiência pública, os estudos são mal apresentados; há muitas informações em inglês; a interferência da população é nula; o Fórum das ONGs não comparece; é anunciada a realização da segunda audiência pública.”

A despeito de acharem positiva a forma de divulgação, alguns entrevistados alegaram que isso não é o suficiente para garantir o cumprimento do que foi anunciado na audiência.

Quanto à questão ambiental a gente está bem esclarecido. Agora, o que eles falaram a gente não sabe se realmente vai acontecer, com o tempo, tudo como eles falaram (Entrevistado 2, Comunitários).

### **A simplificação do Rima poderia dificultar a sua aprovação junto ao órgão licenciador ambiental?**

Indagado se a simplificação do Rima poderia dificultar a sua aprovação junto ao órgão licenciador ambiental, 66,66% acreditam que isto não prejudica a avaliação, enquanto 33,33% acham que tornar o relatório mais simples para comunicar-se com a população pode comprometer o projeto quanto à sua avaliação pelo órgão licenciador.

A despeito de o Rima ser um resumo do EIA, a maioria entende que o relatório deveria refletir o estudo, sem no entanto, deixar de prestar informação relevante à comunidade.

Um entrevistado dá a sua versão sobre este aspecto:

acaba de ser liberada a licença ambiental da barragem de Barra Grande (RS). O relatório aponta que há na área 2.000ha de pinheiros. Na verdade há 8.000ha (Entrevistado 2, Sociedade civil).

Em estudo realizado pelo MPF (BRASIL. Ministério Público Federal, 2004, p. 42) foi detectado que, em alguns Rimas analisados, nem todos os dados encontravam-se respaldados pelas informações contidas no EIA. Nesses casos, os resultados apresentados no relatório, por minorar os impactos, favoreciam a avaliação positiva da implantação dos empreendimentos. O relatório da Hidrovia do Marajó, por exemplo, informou a inexistência, na área de influência do empreendimento, de espécies da fauna ameaçadas de extinção, enquanto dados apresentados no EIA indicavam o registro de quatro espécies nessa situação.

### **Os participantes da audiência pública têm conhecimento prévio sobre o que vai ser discutido? Que motivos os levam ao evento?**

Dos entrevistados, 70,59% responderam que os participantes não têm conhecimento prévio sobre o empreendimento em discussão, ao passo que 29,41% disseram que sim. Várias foram as opiniões sobre o impedimento da população ao acesso prévio de informações:

Eu não sabia ainda o que ia ser discutido na reunião, mas eu sabia que era sobre o empreendimento da usina de Queimado. Então, como a gente ia ser afetado aqui, a

gente foi lá pra saber o que eles iam falar, o que eles iam mostrar; mostraram os *slides*, o que ia acontecer (Entrevistado 2, Comunitários). O motivo maior foi a curiosidade pra saber como era. Até o momento não sabia o que ia ser discutido na reunião, só depois da reunião (Entrevistado 3, Comunitários).

A falta de informação prévia sobre a atividade e seus impactos acaba por criar um ambiente de manipulação política das audiências públicas, transformando-as em um leilão de medidas compensatórias subjetivas, obtidas através do pleito de determinados grupos que não possuem, efetivamente, a representatividade e a legitimidade para pleitear pelos verdadeiros anseios da comunidade envolvida (Entrevistado 1, Especialistas).

Deve-se observar, porém, outro aspecto interessante apontado:

quando devidamente informados, os atores costumam questionar sobre a relevância do empreendimento (Entrevistado 3, Órgão licenciador).

### **O poder político e/ou econômico influencia no processo decisório?**

Esta foi a questão mais polemizada na entrevista e que resultou no equilíbrio entre as partes. Dos que responderam à pergunta, 38,88% afirmaram que há uma influência negativa, enquanto 22,24% não vêem nenhuma interferência prejudicial. Muitos também alegaram que nem sempre a influência do poder político ou econômico é apenas negativa (38,88%), sendo relativa essa ingerência.

Dos que afirmaram ser uma questão relativa, menciona-se a seguinte opinião:

Todos os grupos de interesse exercem influência nos processos decisórios. Normalmente o “poder econômico” é o maior interessado na aprovação das obras, e por isso sua influência tende a ser no sentido de minimizar as responsabilidades resultantes dos impactos ambientais. Mas não dá para generalizar e dizer que um poder tem influência “negativa” e outro “positiva” porque isso já significa um juízo de valor. É por isso que os processos de discussão dos empreendimentos têm que ser abertos, transparentes e negociados, de modo a que o poder público tenha que tomar suas decisões a partir de interesses claros de cada grupo, incluindo a população local. Influência por baixo dos panos é que não pode acontecer (Entrevistado 5, Sociedade civil).

### **As informações ambientais estão sistematizadas, atualizadas e são de fácil acesso ao público em geral?**

De acordo com a opinião média dos entrevistados existem muitas informações sobre o meio ambiente, mas elas não estão sistematizadas, sendo, ainda, de difícil acesso (70% acham que não estão sistematizadas e 30% entendem que sim). Das áreas que se encontram mais

bem organizadas, foram apontados os temas referentes a informações hidrometeorológicas, a causas indígenas e a reservas florestais.

Ainda quanto à sistematização das informações ambientais em nível federal, a maioria dos entrevistados (72,73%) não se sente satisfeita com o nível de organização do Sinima e apenas um número bastante reduzido acredita que o sistema está cumprindo o seu papel (4,54%).

Dos entrevistados, 22,73% não conhecem ou nunca ouviram falar do Sinima. Um das pessoas afirmou que recebe “muitas informações em função do seu cargo e que a sistematização pelo poder público ainda não alcançou o nível ideal” (Entrevistado 3, Especialistas).

O Sinima deixa muito a desejar como supridor de informações para as audiências públicas. Primeiro que hoje ele se resume ao sistema de bibliotecas dos órgãos participantes da Rede Nacional sobre o Meio Ambiente (Renima), ou seja, só dispõe informações bibliográficas e não está presente em todo o Brasil, pois nem todos os estados são participantes da rede (Entrevistado 1, Órgão licenciador).

Inúmeras são as dificuldades. Algumas, estruturais. Apesar de sua importância, o setor ambiental também foi vítima do descaso e do processo de desmantelamento do Estado ocorrido nos últimos anos. Exemplo disso é a precariedade das condições de trabalho dos técnicos do setor. E, se as condições são precárias na área federal, quando se trata dos órgãos estaduais, a situação, com raras exceções, é pior. Desta forma, o Sinima não consegue ter a agilidade que deveria ter (Entrevistado 3, Órgão licenciador).

O Sinima, além de não estar totalmente implantado, ainda não é alimentado convenientemente e o acesso e/ou forma de acessar, além de elitizado (via Internet) é, conseqüentemente, divulgado inadequadamente. O grande público desconhece o que é o Sinima (Entrevistado 5, Órgãos públicos).

Poderia chegar às residências e escolas de modo mais forte, promover palestras para bairros, etc. O uso responsável do meio ambiente não pode ser promovido apenas por jornais da TV, com notícias de que o planeta está doente. É preciso mostrar o que tem sido feito e o que pode ser feito (Entrevistado 8, Órgãos públicos).

A idéia de que sistemas informatizados disponibilizados na Internet garantem acesso à informação não condiz com a realidade brasileira. E mesmo o que temos hoje disponível no Sinima é ínfimo perto do que se tem produzido de informação ambiental (Entrevistado 5, Sociedade civil).

No geral, as falas dos atores entrevistados traduzem algumas marcas comuns, que permitem construir um estereótipo do sistema, predominando a insatisfação quanto à sua potencial utilidade.

Dos problemas apontados, os mais citados foram falta de discussão para definir quais as informações que se pretende disponibilizar no Sinima; como as informações seriam

disponibilizadas e acessadas (infra-estrutura); qual a participação de cada órgão componente do Sisnama; falta de comunicação entre os integrantes deste sistema; que recursos serão utilizados pelo Sinima; falta uma definição na estruturação e implantação do sistema; o pouco conhecimento desse banco de informações pela população.

Como solução, sugeriu-se criar, em cada gerência do Ibama, um terminal eletrônico para que os usuários sem Internet em casa pudessem consultar o Sinima e ter acesso a outros meios de informação ambiental.

### **Sente-se informado pelo poder público sobre questões ambientais?**

A posição majoritária (63,64%) é que os entrevistados se sentem pouco informados pelo poder público em relação ao acesso a informações ambientais, contra 36,36% que se consideram informados. Em certa medida, isto reflete a ineficiência da sistematização da informação ambiental em nível nacional.

Esse panorama revela constatação semelhante ao resultado obtido por pesquisa de opinião sobre o nível de informação sobre o meio ambiente e ecologia, segundo a qual 82% dos brasileiros afirmaram se sentir pouco informados (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2001a, p. 6).

Para melhoria desse quadro, foram indicadas várias sugestões: educação ambiental; melhoria da linguagem da legislação; ampliação dos canais de divulgação do governo sobre a legislação ambiental; maior comprometimento da imprensa com o assunto; maior disseminação do assunto nos currículos escolares; ampliação das experiências das empresas que estão adotando critérios ambientais na sua atuação; mais espaço na televisão, por ser uma concessão pública.

Numa visão utópica para resolver esse dilema diria que a televisão teria que reservar um espaço e se interessar mais a respeito desses temas e o governo deveria regulamentar os espaços para colocar mais clara a informação; a verdade às vezes não é dita. A TV é uma concessão pública (Entrevistado 4, Sociedade civil).

Acredito que nós, movimentos sociais, universidades e gente de boa vontade devemos organizar nossos circuitos de informação e fazer este enfrentamento informativo com o poder público, com o capital e os meios tradicionais (e burgueses) de comunicação. Como diz o indigenista Fernando Schiavinni: o capital vê o ouro, a madeira e o petróleo. Enquanto as culturas populares, indígenas ou não, enxergam a natureza como um todo, geradora da vida e do próprio homem (Entrevistado 2, Especialistas).

Os jornalistas teriam que mudar a visão de mundo. A sociedade precisa se organizar para buscar seus espaços nessa questão. Cobrar dos políticos que essa discussão

esteja no discurso e na prática política e eleitoral, em vez de discutirem coisas de outro mundo (Entrevistado 6, Especialistas).

Acho que deveria ser feita uma divulgação melhor na área rural de como preservar as nascentes, a própria bacia hidrográfica em geral, acho que deveria ser mais bem informado, porque as pessoas às vezes até degradam a área por não ter informação [...] e futuramente a gente sabe que o problema de água cada vez vai ficar mais sério (Entrevistado 1, Comunitários).

Acho que o governo deveria fazer campanhas maciças utilizando os espaços de mídia onde veicula sua propaganda institucional para tratar de temas de interesse da população em geral, entre eles as questões ambientais (Entrevistado 5, Sociedade civil).

Com a Internet, a questão da informação melhorou muito, mas poderia avançar ainda mais, principalmente quanto à sistematização e centralização dessas informações. A completa implantação do Sinima deverá contribuir para isso (Entrevistado 3, Interlocutores).

Outra constatação é que a maioria dos que se sentem informados é porque tem acesso a informação em razão de sua atividade profissional.

É difícil separar as informações a que se têm acesso como profissional das que se sabe como cidadão. Obviamente que tenho acesso à informação acima da média pela minha atividade e meu próprio interesse. O fato de ter acesso à Internet, assinatura de jornais e revistas também permite um conhecimento mais específico sobre o tema. É fundamental propiciar melhores condições de vida e de acesso à formação escolar. O nosso problema ainda é de base (Entrevistado 1, Órgãos públicos).

### **A mídia contribui para a publicidade de informações ambientais?**

Solicitados a emitir opinião sobre o papel dos meios de comunicação na difusão de uma consciência ambiental, 59,98% dos entrevistados acham que a mídia não contribui para a disseminação de informações sobre o meio ambiente, enquanto 40,91% acreditam que a mídia representa uma forma alternativa de dar publicidade a essas questões.

Infelizmente, a mídia não tem contribuído, pois o setor produtivo interfere em grande parte na mídia, plantando matérias falsas para desestabilizar os órgãos ambientais, principalmente acusando-os de entraves ao desenvolvimento do país (Entrevistado 2, Órgãos públicos).

Infelizmente, a mídia tem atuado de modo sensacionalista e episódico. Não dá seqüência às pautas, esquece rápido dos casos que denuncia e apenas se interessa pelo próximo escândalo. Falta maior comprometimento com a causa ambiental (Entrevistado 1, Interlocutores).

Deveria ser uma forma alternativa, em alguns casos é a única forma de se dar efetiva publicidade nas sociedades de massa. Não acho que se possa fazer um julgamento generalizado da mídia, pois existem veículos mais sérios que outros na abordagem das questões ambientais; de qualquer maneira quem dá a pauta da mídia é a sociedade, e talvez não seja uma efetiva demanda da sociedade (Entrevistado 1, Órgãos públicos).

A mídia contribui sim, mas não deve ser uma forma alternativa e sim complementar (Entrevistado 6, Órgãos públicos).

Das principais razões que prejudicam a atuação da mídia tem-se: atuação sensacionalista, episódica e parcial; contribui muito pouco; o Estado não tem exigido o necessário; melhoria dos cursos de comunicação; enfoque maior às questões preventivas e relativas à educação ambiental. A característica básica dessa tendência é justificada em razão de os meios de comunicação serem empresas e, portanto, não exercerem função precípua na democratização da informação. De outro lado, não tem havido muita cobrança ou fiscalização por parte dos governos para que a mídia cumpra essa finalidade social.

### **Os segmentos empresariais estão mais conscientes em relação à problemática ambiental?**

Sobre o perfil do empresariado em relação à incorporação da temática ambiental na atividade produtiva, 57,89% acham que o setor está mais consciente dessa dimensão. Já 42,11% consideram que não.

Quando há lei cobrando, sim, ou quando há embargo de obras, ou quando existe uma punição pecuniária. Falta mais educação ambiental junto às empresas. Outras vezes existe o marketing da empresa que quer se promover em nome do meio ambiente; cria-se um setor para isso, mas na prática o interesse econômico é sempre o determinante (Entrevistado 7, Órgãos públicos).

Isso é uma exceção, creio que está começando a mudar. Existe um sinal forte nesse sentido. A indústria de petróleo internacional começa a tomar consciência de limites que não podem ser ultrapassados, preocupadas com o futuro, embora direcionadas à questão de tecnologias. Agentes econômicos terão que observar esses limites (citou empresas de alimentação *fast-food* com a questão da ameaça da obesidade) como grande fator de mudança. Outro exemplo são as agências de seguro de indústria, que estão ficando numa situação difícil com o pagamento de prêmios decorrentes de danos ambientais. Essa discussão está começando (Entrevistado 1, Especialistas)

Dos que concordam que o segmento empresarial está mais consciente, apontaram-se os seguintes fatores: para evitar o pagamento de multa; evitar embargos das obras; em função da necessidade de viabilizar a obra e os lucros; preocupação com padrões ambientais para captar financiamento internacional (gestão ISO 14.000); preservar a imagem verde visando à participação no mercado internacional; escassez dos recursos naturais e adequação da legislação ambiental.

Entretanto, indagado especificamente aos interlocutores sobre a importância da preocupação com o meio ambiente, a maioria absoluta acredita ser essencial que a sociedade tenha acesso a informações ambientais.

É importante que esse processo seja transparente, não apenas por uma questão de ética, como também pelo fato de que essa transparência, eliminando desconfianças

entre as partes envolvidas, tende a produzir melhores resultados nas discussões (Entrevistado 3, Interlocutores).

A maioria também afirma que a legislação sobre licenciamento é adequada para o fim a que se destina, sendo que a fiscalização e o controle da sua efetividade pelo poder público foi apontada como insuficiente.

### **As cópias do Rima costumam ficar disponíveis em bibliotecas?**

No que diz respeito ao acesso às cópias do Rima nos locais indicados pela legislação, 75% asseguraram que não conseguem encontrar as cópias dos relatórios nos locais onde deveriam estar e 25% afirmaram ser de fácil acesso a localização de tais documentos.

Nesse resultado, observa-se, porém, nítida divergência entre atores de mesma categoria:

No caso do Ibama, consta que sempre que o setor de licenciamento recebe o Rima, uma cópia é encaminhada ao Centro Nacional de Informação Ambiental - CNIA (Entrevistado 3, Órgão licenciador).

Na prática, os Rimas não se encontram disponíveis, pois, apesar da obrigatoriedade de serem entregues ao CNIA, a sua entrega é eventual, pois o próprio CNIA não tem estrutura para acompanhar o ambiente em torno dos licenciamentos. Por outro lado, a área de licenciamento do Ibama não tem tido o cuidado de enviar ao CNIA os Rimas já trabalhados. Isto significa um acesso eventual, pois o CNIA só busca um determinado relatório quando é demandado por um usuário (Entrevistado 1, Órgão licenciador).

Dos que tem acesso ao Rima, a maioria o consegue em outros setores, e não na biblioteca ou centro de documentação.

Normalmente a gente solicita informações ambientais ao departamento responsável (Entrevistado 5, Sociedade civil).

### ***Retomando a questão central da pesquisa***

#### **QUESTÃO CENTRAL**

- *As audiências públicas funcionam como um instrumento real de acesso a informações ambientais?*

#### **OLHAR INSTITUCIONAL**

Pode-se dizer que a institucionalização de um sistema nacional que traduzisse a preocupação, em nível governamental, com a preservação do meio ambiente, evoluiu nos últimos 30 anos. O surgimento e a criação de vários órgãos públicos de controle ambiental, nos níveis federal, estadual e municipal, suas funções e instrumentos (por exemplo, a audiência pública) estabelecidos pela legislação refletem a evolução da política ambiental no Brasil.

Entretanto, não se pode afirmar que toda essa estrutura organizacional tem sido o bastante para o estabelecimento de resultados práticos quanto a sua aplicação.

No caso específico em estudo – o acesso à informação ambiental – vale a pena recordar que uma das estratégias da Comissão Interministerial para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cima) já sugeria, naquele ano (1991), a necessidade de implementação de uma rede nacional de dados ambientais, com a criação do CNIA e da Renima, para o fortalecimento do desenvolvimento institucional do Ibama (BRASIL. Presidência da República, 1991, p. 40).

De lá pra cá ocorreu uma espécie de arrefecimento no investimento ao processo de disseminação da informação ambiental, pelo menos do ponto de vista prático do acesso pela população em geral. Isto pode ser percebido nas várias falas dos entrevistados, bem como nas considerações da pesquisa documental realizada. Ao que tudo indica, o processo de sistematização da informação ambiental no país ainda não foi solucionado, apontando-se uma série de conseqüências a esse respeito:

- dificuldades de acesso prévio e sistemático a informações ambientais;
- restrições ao público quanto ao acesso a documentos integrantes do licenciamento ambiental (processos, EIA, Rima, atas, relatórios etc.);
- falta de investimento nos setores responsáveis pela disseminação da informação ambiental, dentre outras.

Nesse sentido, acredita-se que tais restrições comprometem seriamente a participação na audiência pública para o fim destinado, já que a própria sociedade não pode dispor de acesso adequado à informação por parte do poder público.

## **OLHAR LEGAL**

Conforme apresentado neste trabalho, verificou-se que o poder público (institucional) tem o dever de produzir e organizar a informação ambiental e, depois, transmiti-la. Essa organização e recepção da informação é feita de forma segmentada no licenciamento e na atividade de fiscalização pública, estando amparada por vários dispositivos legais.

No entanto, a despeito do arcabouço jurídico (inclusive o internacional recepcionado pelo Brasil) garantidor do acesso à informação, a sua efetividade tem sido um problema enfrentado pelo próprio poder público.

Agindo no preenchimento dessa lacuna, tem sido inegável a participação do Ministério Público como representante da sociedade no cumprimento da lei. Mesmo assim, obter uma informação hoje não tem sido tarefa fácil, principalmente pela população com menor poder de instrução ou de baixo poder aquisitivo.

### **OLHAR SOCIAL**

Outro aspecto no processo de efetivação do acesso à informação é que a participação da sociedade organizada nas audiências não tem se mostrado eficiente. Apesar da crescente mobilização na esfera ambiental, as audiências não têm sido palco freqüente de suas ações.

O nível de presença nas audiências públicas ainda é muito baixo. Na maioria das vezes só há participação daqueles que vão ser afetados diretamente pelo projeto. Neste caso, o empreendedor tem um grande trunfo, já que a variável econômica é bastante ressaltada.

Observando esse tripé (**institucional-legal-social**) em relação ao acesso à informação ambiental, podem ser apontados alguns contrastes (Quadro 4.8):

Quadro 4.8 – Bases para a efetividade da informação ambiental no Brasil

<b>Nível</b>	<b>Aspecto positivo (ponto de fluência)</b>	<b>Aspecto negativo (ponto de estrangulamento)</b>
<i>Institucional</i>	O Brasil possui uma boa infra-estrutura organizacional na área ambiental.	A máquina administrativa não tem funcionado bem quando do direito à informação ambiental.
<i>Legal</i>	A legislação brasileira tem garantido o direito de acesso à informação ambiental.	Longe de alcançar a efetividade, as normas de acesso à informação padecem por não conseguirem se concretizar no mundo real.
<i>Social</i>	O movimento ambientalista e social tem crescido no Brasil (trabalhadores, consumidores, atingidos por barragens, ONGs, partidos, confederações etc.)	A participação ainda é tímida diante dos problemas existentes no país, sobretudo pela falta de informação a que a sociedade deveria ter acesso.

Quanto às anotações sobre a pesquisa documental nos processos de licenciamento ambiental das UHEs de Queimado, Corumbá IV e Barra Grande, pode-se concluir que os poucos e dispersos dados obtidos em relação às audiências públicas, principalmente aqueles relacionados aos processos de Corumbá e Barra Grande, demonstram que a audiência pública ainda não é totalmente levada a sério pelo poder público, principalmente quanto à sua utilidade como instrumento de participação popular na gestão ambiental.

A dificuldade de acesso aos processos de licenciamento ambiental, bem como aos seus respectivos EIAs/Rimas, além da falta de transparência e clareza de informações são ingredientes que se somam à opacidade, obstruindo o conhecimento dos que precisam saber a respeito do licenciamento das atividades ambientais sob a responsabilidade do Estado.

## CONCLUSÃO

*Se minha fala pudesse ser compreendida pelo homem,  
Se eu pudesse participar do processo de comunicação ambiental,  
Se, enfim, pudesse expressar o meu desejo,  
Queria apenas que todos os seres tivessem um único direito:  
o direito de viver – mas o de viver em paz...*



*Cyanopsitta spixii*<sup>55</sup>

O processo de negação da informação ante a impossibilidade de acesso aos dados detidos pelo poder público ainda é uma realidade nos dias atuais. Esta prática não tem sido freada pelas sanções e regras estabelecidas pela legislação vigente, nem tampouco pela fiscalização e vigilância do número crescente de entidades e organizações que combatem as ações prejudiciais ao meio ambiente.

Uma das conclusões obtidas é que não há dúvida que a informação pode auxiliar na construção de espaços sociais. Porém é preciso uma ação pautada, acima de tudo, num compromisso ético em prol da perpetuação da vida. E não há lei, não há governo, não há Estado, que determine sozinho essa mudança. Urge a necessidade de uma mudança interna, capaz de fazer as pessoas tomarem consciência que um mundo melhor para todos não se conquista isoladamente.

Seria muito fácil e talvez até uma pseudocontribuição científica concluir que o problema ambiental de hoje está restrito apenas à falta de acesso a informações ambientais por parte da sociedade. Informar é um processo essencialmente ético, de caráter individual e, ao mesmo tempo, coletivo, que requer um envolvimento de toda coletividade.

A condição primeira para a realização do ideal de acesso a informações consiste em perceber que os riscos globais, bem como a extinção gradativa de espécies animais e vegetais deixam claro que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre o planeta estão perigosamente alterados. Em decorrência disso, a preocupação com a vida desemboca numa ética de sobrevivência, dando conta que o homem e todos os seres estão numa arca só, por isso correndo o mesmo risco.

<sup>55</sup> Ararinha-azul - mede apenas 57 cm e é encontrada exclusivamente no Brasil. Originalmente a espécie ocorria no extremo norte da Bahia, ao sul do rio São Francisco, na região de Juazeiro. Atualmente, porém, resta um único exemplar conhecido na natureza (um macho) e cerca de vinte em cativeiro. Desde o início da década de 1990 há um projeto para a localização de outros indivíduos e a recuperação da espécie pela reintrodução na natureza daqueles atualmente em cativeiro. Entretanto, a tentativa de acasalamento do macho em liberdade com uma fêmea nascida em cativeiro, feita recentemente, não obteve sucesso. Também não foram localizados novos exemplares. Assim, a espécie está praticamente extinta na natureza, situação provocada pelo comércio ilegal de aves raras, sobretudo para o exterior (BRASIL 500 pássaros, 2004).

Paradoxalmente, as ameaças à vida e à sobrevivência do planeta não advêm dos seres vivos “irracionais” e sim do próprio homem que se autodenomina como ser superior. Isso requer uma reflexão sobre o ganancioso modo de colocar o ser humano no centro incontestado de tudo. Por esta razão, não há como os outros animais avocarem a si o papel de disseminar e distribuir informações necessárias à conscientização. Essa possibilidade é exclusivamente dos humanos, que têm em seu instinto o poder de conduzir a vida para o bem ou para o caos.

O princípio da responsabilidade pela consequência de qualquer risco ambiental reside no cuidado que coloca o homem como o único animal capaz de transformar práticas. A nova ética não deve ser antropocêntrica, nem individualista e nem buscar apenas a responsabilização dos danos imediatos, mas, clama, sobretudo, um compromisso com o futuro.

A informação é a mais poderosa força de transformação do homem. O poder da informação aliado aos modernos meios de comunicação tem capacidade ilimitada de transformar culturas para beneficiar a humanidade. Porém, para que isso ocorra, é preciso utilizá-la sabiamente como um instrumento de desenvolvimento e não como instrumento de dominação e, conseqüentemente, de submissão, como se costuma ver.

O acesso prévio a informações, permitindo ao cidadão uma reflexão sobre a importância do resguardo ou pelo menos da minimização de impactos ambientais, transforma esse conhecimento em instrumento real e indispensável à democracia e à proteção ao meio ambiente.

O Brasil, entre a necessidade de crescer e a necessidade de não deteriorar a sua natureza, incluída aí a humana, deve conciliar forças de modo sustentável. Assim, não adianta garantir o acesso a informações ambientais com a edição de normas. Já basta a grande quantidade de leis existentes em nosso ordenamento jurídico sobre os mais variados temas, que muitas vezes representam letra morta.

O fortalecimento dos canais de comunicação, possibilitando o acesso a bibliotecas ou a setores que funcionam como fontes de informações, sem impedimentos, restrições, privilégios ou burocracia, representa uma via para o exercício efetivo do direito à informação.

Com a difusão dos meios tecnológicos – principalmente da Internet –, pode-se reduzir a distância do cidadão para acesso a informações ambientais<sup>56</sup>. O aparelhamento das escolas e

---

<sup>56</sup> Alguns estados brasileiros tomaram a iniciativa de disponibilizar os Rimas via Internet. Em nível federal, como se viu, a matéria está em discussão no Congresso Nacional.

dos órgãos públicos com computadores poderá permitir a inclusão digital de milhares de indivíduos que terão melhores condições de atuar na sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte em decisões que lhes dizem respeito diretamente.

A participação das comunidades nos processos públicos decisórios<sup>57</sup>, o envolvimento de agremiações, igrejas, partidos, clubes, sindicatos e movimentos associativos representa, também, passo fundamental na defesa do meio ambiente. Como nos orienta Aguiar (1998, p. 116), “as comunidades têm muita força legal para impedir ou modificar projetos de obras ou atividades potencialmente poluidoras”, acessando os relatórios na fase de comentários e na audiência pública ou acessando-os nos centros de documentação ou bibliotecas do Ibama e dos órgãos ou secretarias estaduais e municipais de meio ambiente.

Os instrumentos administrativos permitem o controle do risco ambiental a partir do acesso à informação, facilitando a cobrança de tais direitos, pela população, nos órgãos judiciais e no Ministério Público.

Além disso, é necessário que essas informações estejam sistematizadas, atualizadas, disponíveis e integradas a bancos de dados federais, estaduais e municipais<sup>58</sup>, bem como, investimentos estatais na criação, manutenção e aparelhamento da estrutura física e humana dos centros de informação ambiental em todos os níveis, com a destinação de uma porcentagem do orçamento público a tais setores como uma ação de Estado e não de governo<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Os Comitês de Bacia criados pela Lei nº 9.433/1997 representam uma inovação e um exemplo típico da participação das comunidades e sociedade civil em processos decisórios.

<sup>58</sup> Estudos de avaliação do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) realizados pelo TCU, apresentados em 2002, constataram que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tem mostrado grande eficácia operacional na distribuição dos acervos do programa para as escolas beneficiadas. Porém, verificou-se que o PNBE não tem atividades de monitoramento e avaliação bem estruturadas, afirmando que o Ministério da Educação (MEC) não dispõe de informações que permitam conhecer o nível de utilização dos acervos, bem como os problemas que podem estar afetando a efetividade do uso dos livros no desenvolvimento escolar dos alunos. O trabalho revelou também que existe pouca integração dos três níveis de governo na política de educação para utilização de livros paradidáticos (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2002. p. 10-11).

<sup>59</sup> A Política Nacional do Livro, instituída pela Lei nº 10.753/2003, sinaliza esse desejo ao dispor em seu art. 16 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios consignarão, em seus respectivos orçamentos, verbas às bibliotecas para sua manutenção e aquisição de livros. O que falta agora – e como sempre – é dar praticidade ou efetividade a essa norma por meio de políticas de Estado e não de governo, como já se falou.

A “ética ambiental vinculada ao dever de bem informar”, tal como argumenta Custódio (1994, p. 65), constitui também fator imprescindível para o efetivo acesso à informação. De nada adianta investir em educação ambiental, se o princípio ético estiver apartado<sup>60</sup>.

Não é o poder aquisitivo de um indivíduo, ou o grau de instrução, que vai determinar uma ação ética ambiental. É comum observar que o elegante discurso teórico muda de sentido na prática. Basta olhar quem são as pessoas que poluem os grandes centros urbanos. Não é raro encontrar aqueles com alto grau de instrução que mais parecem analfabetos ecológicos. Esses são bons exemplos, mas não os únicos, de expressar esse descompromisso.

Nesse sentido, o sentimento pela preservação da natureza, aliado ao compromisso pessoal e coletivo, além da responsabilidade profissional e social, são valores que precisam ser resgatados.

Fica provado que não se consegue promover a consciência social por meio da publicidade deformada, em sua grande parte, pela divulgação inverídica, inconsistente ou tardia da informação. Ela se faz necessária pela disseminação em linguagem clara, acessível e compreensível para a comunidade local, principalmente pelos programas complementares na mídia local ou nacional, em horário nobre.

Moreira, J. (1994, p. 319) denuncia que “em país como o nosso a informação jurídica – e não só a jurídica – deveria ser colocada à disposição dos carentes no próprio meio em que vivem ou exercem suas normais atividades”. Como as pessoas podem modificar a realidade muito mais em nível local e regional, percebe-se a importância do incentivo ou até da obrigação de criar espaços no rádio e na televisão para programas municipais e regionais.

Observa-se, segundo o disposto nos arts. 221 e 223 da Constituição Federal, que o serviço informativo da televisão é considerado serviço público, competindo diretamente à União a sua exploração, ou a terceiros, mediante autorização, concessão ou permissão. O serviço veiculado pelas emissoras, segundo Lopes (1997, p. 159), “não é prestado apenas em benefício do concessionário, mas, principalmente, de toda a sociedade.”

O grau de esclarecimento sobre determinada informação ambiental depende, em muito, do grau de instrução de seu receptor, mas não apenas disso. A diminuição da degradação ambiental será proporcional ao aumento da consciência e do nível de acesso à informação

---

<sup>60</sup> Devido ao agravamento do problema de água no Distrito Federal, uma pesquisa encomendada pelo WWF-Brasil, realizada pelo Ibope Opinião, revelou que o desperdício de água era maior entre aqueles que tinham escolaridade mais alta – 53% possuíam curso superior (Disponível em: <<http://www.wwf.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2003).

pela comunidade. A participação e, sobretudo, a educação (como por exemplo, por meio de concursos de redação, monografias sobre a preservação ambiental) são a porta de entrada para ver concretizada essa mudança.

A sociedade atual deve se livrar das amarras da lei e das promessas milagrosas da economia, acreditando na busca de uma nação desenvolvida, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como dado ou índice econômico.

Quanto às audiências públicas, há necessidade de convocação seqüenciais nos jornais de grande circulação, regional e local e entrega de convite na região de abrangência do empreendimento. Também na mídia, na Internet de forma destacada e tamanho chamativo, assim como a realização de mais de uma audiência pública dependendo da área de influência do projeto, do domicílio dos solicitantes e das indagações não respondidas na primeira audiência.

Dessa forma, a gestão ambiental deve ser compartilhada entre Estado, setor privado, sociedade civil e comunidade, onde a educação ambiental ultrapasse a escola, para realizar-se também por meio da comunicação ambiental e do compromisso ético.

Crê-se que uma maior fiscalização por parte da sociedade e mesmo do Ministério Público em relação ao cumprimento do que determina a legislação nesse campo são caminhos possíveis de garantia efetiva do direito à informação ambiental.

Por fim, não se pretendeu mostrar neste estudo caminhos para a resolução de todos os obstáculos apontados. O tema tratado, longe de se esgotar não vislumbra uma solução única, mas deve ser encarado de forma realista, pois a informação para a preservação da natureza visa, em última análise, a proteção das mais variadas formas de vida no planeta.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. 2. ed. Brasília: IBAMA, 1998. 158 p. (Estudos de Educação Ambiental, 2).

\_\_\_\_\_. *Direito, poder e opressão*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990. 184 p.

\_\_\_\_\_. O Direito achado na rua: um olhar pelo outro lado. In: MOLINA, Mônica Castagna et al. *Introdução crítica ao direito agrário*. Brasília: UnB; São Paulo: IOE, 2002a. 357 p. (O Direito achado na rua, 3). p. 51-55.

\_\_\_\_\_. *O que é justiça: uma abordagem dialética*. São Paulo: Alfa-Omega, 1995. 123 p.

\_\_\_\_\_. *Os filhos da flecha do tempo: pertinência e rupturas*. Brasília: Letraviva, 2000. 357 p.

\_\_\_\_\_. Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã. *Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, n. 9, p. 69-78, 2002b.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; CAVALCANTI, Yara; MELLO, Cláudia dos S. 2. ed. reimp. *Gestão ambiental: planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002. 259 p.

ARAÚJO, Vânia Maria Rodrigues Hermes de. Informação: instrumento de dominação e de submissão. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 37-44, jan./jun. 1991.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. *Direito de acesso a informações públicas no Brasil: legislação*. Brasília, 2003. 43 p.

BARROS, L. V. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *A história do Tribunal de Contas da União: prêmio Serzedelo Corrêa 1998 - monografias vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedelo Corrêa, 1999. p. 220-281.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 366 p.

BELTRAND, Marcello Vernet de (Org.). *Manual de comunicação social*. São Paulo: Peirópolis, 2004. 178 p. Realização WWF-Brasil, Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB).

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. 173 p.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 207 p.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *Além dos meios e mensagens: introdução à comunicação como processo, tecnologia, sistema e ciência*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 119 p.

BRASIL 500 pássaros: [banco de dados e imagens]. Disponível em: <<http://www.eln.gov.br/pass500/birds/index.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Infra-estrutura e integração regional*: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: IBAMA, 1999. 140 p.

\_\_\_\_\_. *O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável*: pesquisa nacional de opinião. Rio de Janeiro: ISER; Brasília: MMA, 2001a. 24 p.

\_\_\_\_\_. *O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do consumo sustentável*: pesquisa nacional de opinião – relatório para divulgação. Rio de Janeiro: ISER; Brasília: MMA, 2001b. 35 p.

BRASIL. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Deficiências em estudos de impacto ambiental*: síntese de uma experiência. Brasília: ESMPU, 2004. 47 p.

BRASIL. Presidência da República. *Subsídios técnicos para elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)*: versão preliminar. Brasília: CIMA, 1991. 172 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Programa Nacional Bibliotecas na Escola*. Brasília: TCU, 2002. 16 p.

\_\_\_\_\_. *Cartilha de Licenciamento Ambiental*. Brasília: TCU, SECOB, 2004, 59 p.

BUARQUE, Cristovam. *A segunda abolição*: um manifesto-proposta para a erradicação da pobreza no Brasil. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 137 p.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. 164 p. p. 83-101.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *A difícil sustentabilidade*: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 259. p. 7-10.

\_\_\_\_\_. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 3, p. 27-36, set./dez. 1994.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão ambiental*: instrumentos e práticas. Brasília: IBAMA, 1994. 173 p.

CAPPELLI, Sílvia. *Acesso à justiça, à informação e à participação popular em temas ambientais no Brasil*. 2002. Trabalho apresentado no Seminário Diálogo Governos-Seriedade Civil, Santiago, Chile, 2002. 17 p. Impresso.

CARTAXO DE ARRUDA, Geovana Maria. A participação pública na defesa do meio ambiente: implementação de um desenvolvimento sustentável. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2., 1997, São Paulo. *Anais ...* São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 1997. p. 239-255.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. 118 p.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *A defesa da honra e o direito à informação*. Florianópolis: Letras contemporâneas, 2002. 133 p.

CARVALHO, Vilson Sérgio de. *Educação ambiental e desenvolvimento comunitário*. Rio de Janeiro: Wak, 2002. 224 p.

CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989. 385 p.

CHAISE, Valéria Falcão. *A publicidade em face do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2001. 120 p.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. *Acesso à informação sobre ambiente: guia do utilizador - Directiva 90/313/CEE - Lei nº 65/93*. Disponível em: <<http://www.despodata.pt/geota/Particip/guiainfo.htm>>. Acesso em: 19 set. 2003.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. *Directiva 2003/4/CEE, de 28 de janeiro de 2003*. Dispõe sobre o acesso do público às informações sobre ambiente. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 28 jul. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999. 420 p.

\_\_\_\_\_. Tocando no ponto nevrálgico: a democratização da informação e da comunicação social. In: \_\_\_\_\_. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 137-146.

COMUNIDADE Núcleo Rural Jardim. Disponível em: <<http://www.caesb.df.gov.br>>. Acesso em 12 ago. 2004.

COSTA, Marcelo Dolzany da. A comunicação e o acesso à justiça. *Revista CEJ*, Brasília, n. 22, p. 13-19, jul./set. 2003.

\_\_\_\_\_. A construção de barragens para aproveitamento hidrelétrico. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito ambiental em evolução 1*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 173-189.

CRUZ, Renato. *O que as empresas podem fazer pela inclusão digital*. São Paulo: Instituto Ethos, 2004. 112 p.

CUNHA, Isabel Maria Ribeiro Ferin. Informação e informações. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 47-50, jan./jun. 1985.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito ambiental e relevância da informação. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, São Paulo, v. 18, n. 67, p. 58-66, jan./mar. 1994.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 92, n. 809, p. 727-739, mar. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo, 2001. 242 p.

DIAS, Marcelo Dolzany da. A comunicação e o acesso à justiça. *Revista CEJ*, Brasília, n. 22, p. 13-19, jul./set. 2003.

- DUPAS, Gilberto. *Ética e poder na sociedade da informação: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001. 134 p.
- Escola Superior do Ministério Público da União. *Declaração de Limoges II*. Tradução Paulo Affonso Leme Machado. Brasília, 2002. 39 p.
- FABIAN, Christoph. *O dever de informar no direito civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 176 p.
- FARIA, Ivan Dutra. *Macrófita é a mãe! Democratização da linguagem ambiental: uma análise crítica*. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, 2001. 163 p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. ver. e aum. 30 imp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. 1838 p.
- FIGUEIREDO, José Carlos; GIANGRANDE, Vera. *Comunicação sem fronteiras: da pré-história a era da informação*. São Paulo: Editora Gente, 1999. 150 p.
- FIGUEIREDO, Nice M. de. O processo de transferência da informação. *Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 119-138, 1979.
- FINK, Daniel Roberto. Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 82, n. 695, p. 264-268, set. 1993.
- FONSECA, Maria Odila. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 146-154, maio/ago. 1999.
- FOUCAULT, Michel. *As verdades e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU, 1997. 158 p.
- FRANZON, Sadi. Direito à informação ambiental. *Revista Spei*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 31-38, jan./jul. 2003.
- FREITAS, Vladimir Passos. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 248 p.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. Ed. Max Limonad, 2000. 158 p.
- FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Amablume; FAPESP, 2002. 194 p.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120 p. (Questões da nossa época, v. 84).
- GOMES, Orlando. *Introdução ao direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 562 p.
- GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito ambiental em evolução 1*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 13-36.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 335 p.

GUARESCHI, Pedrinho A. *Comunicação e poder: a presença e o papel dos meios de comunicação de massa estrangeiros na América Latina*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1988. 92 p.

HAKLAY, M. E. Public access to environmental information: past, present and future. *Computers, Environment and Urban Systems*. Inglaterra, v. 27, 2003, p. 163-180. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/compenvurbsys>>. Acesso em 17 set. 2003.

HANNIGAN, John A. Os meios de comunicação social e a comunicação ambiental. In: \_\_\_\_\_. *Sociologia ambiental: a formação de uma perspectiva social*. Lisboa: Perspectivas ecológicas, 1995. 269 p. cap. 3, p. 79-101.

HIDRELÉTRICA de Queimado. Disponível em: <[http://www.unainet.com.br/queimado\\_outubro2001.htm](http://www.unainet.com.br/queimado_outubro2001.htm)>. Acesso em 07 ago. 2004.

IBAMA. *Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas*. Brasília, 1995. 134 p.

\_\_\_\_\_. *INFOTERRA: sistema mundial de informação ambiental*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 06 set. 2004.

IBEGE. *População estimada: contagem da população 1996*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 ago. 2004.

INFORMAÇÃO: In: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam Informática, 2004. Disponível em : <<http://www.priberam.pt/DLPO>>. Acesso em: 23 jul. 2004.

JARA, Carlos Julio. *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília: IICA, 2001. 352 p.

JARDIM, José Maria. *Os arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do Estado brasileiro*. 1998. 302 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)–Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

KOHLHEPP, Gerd. Impactos regionais de “grandes projetos” e as possibilidades de reorganização do espaço na periferia amazônica. In: VACA, Luis Eduardo Aragón (Org.). *A desordem ecológica na Amazônia*. Belém: UFPA-UNAMAZ, 1991. p. 253-269.

LÊ COADIC, Yves-François. *A ciência da informação*. Tradução de Maria Yêda F. S. de Filgueiras Gomes. Brasília: Briquet de Lemos, 1996. 118 p.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2001. 342 p.

LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. 247 p.

LEME, Cristiane Kraemer L. dos Santos. O direito à informação e os Organismos Geneticamente Modificados. *Revista de Direitos Difusos*, v. 7, p. 871-881, jun. 2001.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo de et al. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 2002, 251 p.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Direito de informação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 17, n. 67, p. 147-198, jul./set. 1980.

LOCATELLI, Paulo Antonio. Audiência pública na efetividade dos direitos fundamentais do cidadão. *Revista Jurídica da Associação Catarinense do Ministério Público*, [Florianópolis], v.2, n.3, p.68-84, abr./jun. 1998.

LOJKNIE, Jean. *A revolução informacional*. 3. ed. Tradução de José Paulo Netto. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 316 p.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 347 p.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. São Paulo: Brasiliense, 1994. 93 p.

MACHADO, Ana Maria Nogueira. *Informação e controle bibliográfico: um olhar sobre a cibernética*. São Paulo: UNESP, 2003. 159 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito à informação ambiental e sociedade civil. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 1, p. 51-54, jan. 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. 1075 p.

\_\_\_\_\_. Informação e participação: instrumentos necessários para a implementação do direito ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 134, p. 213-218, abr./jun. 1997.

MAGALHÃES JR., Antônio Pereira; CORDEIRO NETTO, Oscar de Moraes. Ciência, cognição e informação na operacionalização da gestão participativa da água no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 221-256, jan./dez. 2003.

MARTELETO, Regina Maria. Informação: elemento regulador dos sistemas, fator de mudança social ou fenômeno pós-moderno? *Ciência da Informação*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 169-180, jul./dez. 1987. p. 170-171.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data", ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 426 p.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 262.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade ética em face do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 40-49, abr./jun. 1996.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. 2. ed. atual. e aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. 120 p.

- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 1, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996.
- MOLES, Abraham. *Teoria da informação e percepção estética*. Brasília: Ed. UnB, 1978. 308 p.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/99*. São Paulo: Malheiros, 2000. 290 p.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. A desinformação jurídica. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 90, n. 325, p. 317-320, jan./mar. 1994.
- MORET, Artur de Souza. Conflitos em torno da geração de eletricidade no Estado de Rondônia. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 259 p. 191-199.
- MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeane Sawaya. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000. 117 p.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2003. 424 p.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; DRUMMOND, José Augusto (Org.) . Introdução. In: \_\_\_\_\_. *Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 336 p. p. 17-33.
- OLIVEIRA, Edmundo (Org.). *Os direitos humanos do homem: 40 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948-1988*. Belém: UFPA, 1989. 32 p.
- OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia como prova do direito*. Instituto Piaget: Lisboa, 1995. 399 p.
- PASTORE, Ana Cláudia Ferreira. Críticas ao disciplinamento jurídico da audiência pública no processo do licenciamento ambiental. *Rev.de Advocacia Pública*, v. 6, n. 11, p. 26-29, set. 2000.
- PENA-VEJA, Alfredo. *O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 108 p.
- PESQUISA sobre o que pensa o brasileiro sobre o meio ambiente. Disponível em: <<http://www.iser.org.br>>. Acesso em 02 ago. 2003.
- PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 44, p. 49-70, dez. 1995.
- PONTES JUNIOR, Felício et al. *Terra do meio: poder, violência e desenvolvimento*. Belém: MPEG, 2004. 35 p. (Idéias e debates, 7).
- PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6., 2002, São Paulo. *Anais ...* São Paulo: IMESP, 2002. 840 p. p. 681-694.

RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang. *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 190-210.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Da audiência pública como instrumento de participação popular no licenciamento ambiental independentemente de realização de estudo prévio de impacto ambiental. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2., 1997, São Paulo. *Anais ...*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 1997. p. 331-341.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. 95 p.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 284 p.

SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio. Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. 413 p. p. 49-53.

SANTOS, Antônio Silveira R. dos. Direito à informação na esfera ambiental. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 16, n. 10, p. 729-730, out. 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: \_\_\_\_\_. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez, 2000. v.1.

SANTOS, Maria Elisabete Gontijo Quem é o participante da audiência pública. *Revista do Legislativo* : indicador, n.15, p.31-36, jul./set. 1996.

SAYAGO, Doris A. Villamizar. *A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará*. 2000. 210 f. Tese (Doutorado em Sociologia)–Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

SECLAENDER, Airton C. Leite. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. *Revista de Direito Público*, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

SEN, Amartya Kumar. *Sobre ética e economia*. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 143 p.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 22. ed. rev. e atual. de acordo com a ABNT. São Paulo: Cortez, 2002. 335 p.

SILVA, Solange Teles da. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Org.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 415 p. cap. 5, p. 75-92.

SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2002. 278 p.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 906 p.

- SOUZA, Alfredo A. C. Mendonça de. Barreiras culturais à transferência de informação: formação preliminar do problema. . *Ciência da Informação*, Brasília, v.12, n. 1, p. 75-82, 1983.
- THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação*. Petrópolis: Vozes, 1995. 427 p.
- TUCCI, Carlos E. M. Barragens e controle de inundações. In: \_\_. *Barragens, desenvolvimento e meio ambiente* [Workshop], São Paulo, 14 a 16 fev. 2000. São Paulo: BID, 2000. p. 59-75.
- UEMA, Elisabeth Eriko. *Licenciamento ambiental e participação popular*. 129 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)–Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim; DUMONT, Lígia Maria Moreira. Controle público e orçamento federal: avaliando o papel do SIAFI. *Informática Pública*, v. 5, n.. 1, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.informaticapublica.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2004.
- VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: ABDR, 1998. 171 p.
- VON IHERING, Rudolf. *A luta pelo Direito*. 15 ed. Tradução de João Vasconcelos. Rio de Janeiro: Forense, 1985. 88 p.
- WALDMAN, Maurício. *Ecologia e lutas sociais no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1994. 126 p.
- WILSON, Edward Osborne. *O futuro da vida: um estudo da biosfera para a proteção de todas as espécies, inclusive a humana*. Tradução de Ronaldo Sérgio de Biasi. Rio de Janeiro: Campus, 2002. 242 p.
- WINKIN, Yves. *A nova comunicação: da teoria ao trabalho de campo*. Campinas: Papyrus, 1998. 216 p.

## ANEXOS

### ANEXO A - PERFIL DOS ENTREVISTADOS

<b>CATEGORIA I</b>
<i>Entrevistado 1</i> – Ensino médio; pequeno agricultor; morador da Comunidade Núcleo Rural Jardim no DF; atingido por empreendimento hidrelétrico; participante de Audiência Pública. Entrevista concedida pessoalmente por meio de gravação em cassete, em 14/08/2004.
<i>Entrevistado 2</i> – 4ª série do ensino fundamental; pequeno agricultor; morador da Comunidade Núcleo Rural Jardim no DF; atingido por empreendimento hidrelétrico; participante de Audiência Pública. Entrevista concedida pessoalmente por meio de gravação em cassete, em 14/08/2004.
<i>Entrevistado 3</i> – 6ª série do ensino fundamental; comerciante e pequeno agricultor; morador da Comunidade Núcleo Rural Jardim no DF; atingido por empreendimento hidrelétrico; participante de Audiência Pública. Entrevista concedida pessoalmente por meio de gravação em cassete, em 14/08/2004.
<b>CATEGORIA II</b>
<i>Entrevistado 1</i> - Mestre em Ciência da Informação, Engenheiro de Pesca, Coordenador de Centro de Informação de órgão ambiental licenciador. Entrevista encaminhada via e-mail e entregue pessoalmente por meio de disquete, em 14/07/2004.
<i>Entrevistado 2</i> – Bacharel em Direito, Advogada, Assessora Jurídica de órgão ambiental na área de licenciamento ambiental. Entrevista encaminhada via e-mail e entregue pessoalmente na forma impressa, em 01/09/2004.
<i>Entrevistado 3</i> – Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento; Analista ambiental de órgão licenciador. Entrevista concedida e-mail, em 22/09/2004.
<b>CATEGORIA III</b>
<i>Entrevistado 1</i> – Doutora em Direito Civil, Procuradora Regional da República. Entrevista concedida via e-mail, em 19/08/2004.
<i>Entrevistado 2</i> – Engenheiro Civil, pós graduado em Administração e MKT, analista de projetos de barragem de setor de Estudos e Informações Hidrológicas de agência reguladora de energia. Entrevista concedida via e-mail, em 10/08/2004.
<i>Entrevistado 3</i> – Mestre em Engenharia Ambiental, Técnico em Assuntos Educacionais de ministério. Entrevista concedida via e-mail, em 20/08/2004.
<i>Entrevistado 4</i> – Engenheiro Agrônomo; Especialista em Recursos Hídricos de agência reguladora na área de conservação de água e solo. Entrevista concedida via e-mail, em 06/09/2004
<i>Entrevistado 5</i> – Engenheira Civil, Engenheira de setor de agência reguladora do setor de Estudos e Informações Hidrológicas, responsável pela articulação do órgão com os órgãos ambientais visando dar agilidade nos processos de licenciamento ambiental para empreendimentos do setor elétrico. Entrevista concedida via e-mail, em 21/07/2004.
<i>Entrevistado 6</i> – Formação acadêmica não informada; servidora de órgão de fiscalização de contas e obras públicas, em especial na área de auditoria ambiental. Entrevista concedida via e-mail, em 13/09/2004.
<i>Entrevistado 7</i> – Grupo de três pessoas: a) Economista, Mestre em Planejamento Urbano, Gerente de Patrimônio Arqueológico e Natural; b) Bacharel em Direito e Biblioteconomia, Assessora Jurídica de Patrimônio Arqueológico e Natural e c) graduando em Geografia, assistente do órgão. Entrevista concedida pessoalmente com anotação escrita, em 21/09/2004.
<i>Entrevistado 8</i> – Bacharel em Direito, Consultor Jurídico, Servidor Público do Poder Legislativo. Entrevista concedida via e-mail, em 23/09/2004.
<b>CATEGORIA IV</b>
<i>Entrevistado 1</i> – Mestre; Gerente executivo; empregado público de instituição financeira na área de relações socioambientais. Entrevista concedida via e-mail, em 12/07/2004.
<i>Entrevistado 2</i> – Engenheiro Civil, empregado público de empresa; atua na área de meio ambiente; chefiou obras no setor hidrelétrico. Entrevista concedida pessoalmente por meio de gravação em cassete, em 09/08/2004.
<i>Entrevistado 3</i> – Engenheiro civil (recursos hídricos); empresa de engenharia especializada na prestação de serviços de engenharia consultiva. Entrevista concedida via e-mail, em 09/09/2004.
<b>CATEGORIA V</b>
<i>Entrevistado 1</i> – 1ª série do ensino fundamental, presidente de associação de moradores de comunidade rural; pequeno agricultor. Entrevista concedida pessoalmente por meio de gravação em cassete, em 14/08/2004.
<i>Entrevistado 2</i> – Formação acadêmica não informada; integrante de ONG na defesa de atingidos por empreendimento. Entrevista concedida via e-mail, em 19/08/004.
<i>Entrevistado 3</i> – Geólogo, Mestre e Doutor em Geologia; Professor Universitário; membro de ONG na área ambiental. Entrevista concedida via e-mail, em 01/09/2004.
<i>Entrevistado 4</i> – Bióloga, Mestre em Geografia e Doutora em Conservação da Natureza pela UFPR, técnica em Conservação da Biodiversidade de ONG Ambiental. Entrevista concedida pessoalmente por meio de anotação escrita, em 20/09/2004.
<i>Entrevistado 5</i> – Jornalista, Coordenadora do Programa de Política e Direito Socioambiental de ONG e representante de Conselho de Meio Ambiente. Entrevista concedida via e-mail, em 23/09/2004.
<b>CATEGORIA VI</b>
<i>Entrevistado 1</i> – Bacharel em Direito, Advogada de escritório de advocacia e consultoria na área de meio ambiente. Entrevista concedida via e-mail, em 09/08/2004.
<i>Entrevistado 2</i> – Doutorando, Jornalista e professor universitário; atua na área de comunicação ambiental. Entrevista concedida via e-mail, em 19/08/2004.
<i>Entrevistado 3</i> – Jornalista, escritor, conferencista e consultor; atua também na área ambiental. Entrevista concedida por telefone, em 20/08/04.

## ANEXO B - PERGUNTAS E RESPOSTAS\*

CATEGORIA I
<b>Na sua opinião, após ter participado da reunião (Audiência Pública), você se considerou mais informado sobre os prejuízos e benefícios que uma obra causadora de danos ambientais pode trazer para a comunidade? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Na reunião a gente obteve as informações que até então estavam escuras (obscuras) pra gente. A gente não sabia exatamente qual que seria o procedimento, o que realmente ia acontecer após a construção da usina hidrelétrica. A reunião serviu pra ampliar, assim saber exatamente o que eles iam fazer, como seria...
<i>Entrevistado 2:</i> A reunião pra nós sempre é um benefício, a gente, conforme o povo falou (povo responsável pela divulgação), nos sentimos mais informado depois da reunião, tanto a respeito do lado negativo quanto positivo.
<i>Entrevistado 3:</i> Bem mais informado. Todos as possíveis conseqüências foram esclarecidas nessa reunião, tanto as positivas quanto as negativas pela EMATER e pelo pessoal do Consórcio.
<b>Durante a reunião (Audiência Pública), o órgão licenciador (IBAMA ou órgão estadual de licenciamento) ou entidade responsável pelo esclarecimento sobre os impactos ambientais (negativos ou positivos) da obra, divulgou a informação por meio de uma linguagem clara e compreensível? Qual a sua opinião sobre a linguagem e os meios utilizados nessa divulgação?</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Nas reuniões eles procuraram ser assim bem esclarecidos, apesar que certas coisas não ficou pra gente assim um pouco, não ficou bem transparente, porque na minha opinião alguns detalhes a respeito da área que ia afetar, como seria a retirada da madeira, no início ficou assim um pouco no escuro (obscuro), mas depois a gente com o passar dos tempos, com as outras reuniões que foram feitas foram sendo esclarecidas.
<i>Entrevistado 2:</i> Eles fizeram diversas reuniões, inclusive lá no Palmital, em Unai (MG) explicando o que eles iriam fazer, o que ia acontecer com essa usina. Eu participei de quase todas as reuniões que eles comunicaram a gente, nós fomos a todas as reuniões, em Brasília também. É uma linguagem o seguinte, eles sempre acham que seria uma coisa que ia trazer muito benefício pra nós e coisa. Mas acho que trouxe mais benefícios, acho pros da usina mesmo, pra empresa. Eles fizeram reuniões, em Brasília mostraram slides como que ia ser tudo, mostraram as casas que a usina ia afetar, aonde, tudo. As reuniões foram muito proveitosas, tivemos acesso a várias informações.
<i>Entrevistado 3:</i> Foi uma linguagem clara porque até as pessoas mais assim..., mais difícil de entender o que significava o lucro ou prejuízo dessa barragem acabaram entendendo também que seria favorável pra todo mundo. Participamos de muitas reuniões e todos as reuniões foram transparentes, ficou bem claro pra todo mundo. Participei também de uma reunião em Palmital (MG) e também no escritório central da CEMIG cheguei a participar de umas três reuniões. Acha também que teve reuniões em outros municípios de Minas Gerais e Goiás mas não chegamos a participar.
<b>Na sua opinião, você considera que a atual forma de divulgação de informações durante as reuniões (Audiências Públicas) contribui para o nível de esclarecimento da população em relação à proteção do meio ambiente? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> A parte da questão ambiental eles deixaram claro como é que ia ser a derrubada ..., o que poderia acontecer. Acho que cada um que participou deve ter mais ou menos se conscientizado da importância.
<i>Entrevistado 2:</i> Contribuiu, o esclarecimento sempre contribuiu. O que eu achei o seguinte, esclareceram tudo numa maneira, só que por exemplo a indenização, nós achávamos que íamos ser indenizado um pouco melhor do que eles indenizaram. E os que aceitaram a indenização que eles praticamente ofereceram eles pagaram e os que não aceitaram até hoje está na justiça e eles não pagaram. Quanto à questão ambiental a gente está bem esclarecido, agora o que eles falaram a gente não sabe se realmente vai acontecer, com o tempo, tudo como eles falaram. Mas sem dúvida nenhuma que as reuniões contribuem para o melhor esclarecimento das questões ambientais pela população.
<i>Entrevistado 3:</i> Apresentaram pra gente o que podia trazer de dano ao meio ambiente e mostraram também o que poderia trazer de bom pra gente. Por exemplo, na minha propriedade a reserva que tinha na beira do rio acabou, mas eles já estão fazendo o reflorestamento.
<b>Aponte alguns aspectos positivos e negativos em relação à divulgação de informações durante a reunião (Audiência Pública) sobre os prejuízos e benefícios causados pela obra.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Na questão aí ... A construção da obra foi pra trazer benefício.... A reunião tende a trazer benefício pra reunião né, tende a esclarecer o que é que vai ser feito, acho que não teve nada de negativo.
<i>Entrevistado 2:</i> Acho que não houve coisa negativa, tudo que a gente ouve, que a turma fala pra gente é acho que é construtivo, acho que não ouve negativo não.
<i>Entrevistado 3:</i> Pra nós foi tudo esclarecido. O que foi mal feito foi o desmatamento que perdeu muita madeira, estragaram muito. As empresas fizeram um desmatamento mal feito. Na minha chácara teve um aproveitamento de mais ou menos 30% da área e o resto ficou perdido. Tinha ciência de que ia limpar mas não derrubaram a mata de acordo com o era pra ser feito. Isso não chegou a prejudicar os animais, apenas a gente que teria a porcentagem da madeira não foi ressarcido (ressarcido) com isso. Inclusive, até depois eles deram toda a madeira pra gente por causa do serviço mal feito.
<b>Por intermédio de que meio de comunicação (jornal, televisão, rádio, carta, panfleto, conversa com amigos, etc.) você ficou sabendo da realização da Audiência Pública?</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Foi através de uma carta, correspondência, do pessoal da EMATER e telefonema.
<i>Entrevistado 2:</i> Foi por intermédio do pessoal da EMATER que avisaram, os próprios donos do empreendimento que eram os caras da CEMIG, toda a reunião que tinha, inclusive eu era um dos primeiros a ser avisado pra avisar o pessoal por aí que ia ter reunião porque eu fazia parte da comissão da barragem. Recebi carta e telefonema.
<i>Entrevistado 3:</i> A EMATER e o pessoal do Consórcio (CEMIG/CEB), chegamos a receber uma carta convite por escrito.

(\*) Procurou-se manter com a maior fidelidade a forma escrita e o conteúdo das colaborações dos entrevistados.

<p><b>Que motivo levou você a participar de uma reunião (Audiência Pública) ? Antes de ir para a reunião (Audiência Pública) você já tinha conhecimento sobre o que ia ser discutido? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Foi .. eu gostaria no momento de saber exatamente o que ia acontecer dali pra frente. Não sabia na realidade o que ia ser discutido na reunião, então eu estava curioso em participar pra saber exatamente.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> Eu não sabia ainda o que ia ser discutido na reunião, mas eu sabia que era sobre o empreendimento da Usina de Queimado. Então como a gente ia ser afetado aqui, a gente foi lá pra saber o que eles iam falar, o que eles iam mostrar, mostraram os slides, o que ia acontecer.</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Foi porque no começo a gente estava meio desligado dos assuntos e depois da reunião que a gente conseguiu se atualizar. O motivo maior foi a curiosidade pra saber como era. Até o momento não sabia o que ia ser discutido na reunião, só depois da reunião.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que o poder político e/ou econômico (vereador, prefeito, governador, empresário, grupo econômico etc.) exerce algum tipo de influência negativa no processo decisório quando da avaliação de uma obra causadora de impacto ambiental em licenciamento? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Na minha opinião também acho a parte política sempre está envolvida com este tipo de empreendimento, porque essa parte de geração de impostos, de empregos, a parte política sempre está envolvida com isso.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> Eu acho que sempre gera alguma coisa né .... Tudo que é feito sempre alguma coisa traz benefício. Eu acho que a política sempre está no meio dessas coisas. Toda a vida quando existe um empreendimento, que nem esse tipo da Usina de Queimado, sempre a parte política sempre tem que tá no meio porque já vai gerar imposto pro Município, vai gerar imposto pro Estado, pra uma coisa pra outra ...</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Eu acho que sempre existe né (....). O político sempre leva pra lado favorável a ele, também, porque ele participando disso aí ele também tá favorecendo o lado dele.</p>
<p><b>Você procura obter informações sobre o meio ambiente? Por meio de que instrumentos ou locais? Tem dificuldades em encontrar? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Eu não tenho dificuldade a respeito da questão ambiental, porque eu participo às vezes nos órgãos ambientais na questão de licenciamento de outorga de água, eles pegam muito em cima dessa questão ambiental, então a gente está até bem informado a respeito dessa questão.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> Assim, a gente quando pega alguma informação é por intermédio do pessoal da EMATER, até tivemos uma reunião há poucos dias, porque tá surgindo aqui o problema da Hantavirose (doença praticada pelos ratos silvestres) né ... e o pessoal da EMATER está falando que é por causa do desmatamento, por causa que não deixam mais os inimigos naturais combater o rato da Hantavirose, inclusive pede pra não matar cobra, coruja, não matar os bichos predadores naturais. Agora eu acho o seguinte que a Usina com a expansão da água ela também espantou muito os animais predadores dessas coisas. Mas o que se vai fazer? A Usina não tinha jeito de você mandar eles pararem ... Nós não temos dificuldades de obter informações sobre meio ambiente, aqui, por exemplo, sempre tem os caras do empreendimento, falaram muito sobre isso, ou até mesmo a gente faz reunião, não tem, sobre isso não temos dificuldades.</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Geralmente a gente procura esses programas de televisão quando aparece alguma coisa, um programa melhor você pode se atualizar e dentro daquilo vai aproveitando. Por exemplo, até aqui com a vivência que a gente tem aqui a gente vê que o pessoal hoje já está bem mais desenvolvido e está tentando segurar o meio ambiente mais consciente. A gente não tem dificuldade em obter informações de órgãos públicos, sempre que a gente precisou a gente tem informação.</p>
<p><b>Enquanto cidadão, você se sente informado pelo governo a respeito dos problemas ambientais existentes? Na sua opinião, o que pode ser feito para que a população tenha mais acesso a informações sobre tais questões? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Eu acho que a maior informação que venho obtendo é através dos órgãos governamentais, da SEMAH, do IBAMA, onde a gente tem um maior envolvimento nessas questões, é através desses órgãos mesmo. Acho que deveria ser feita uma divulgação melhor na área rural de como se preservar as nascentes, a própria bacia hidrográfica em geral, acho que deveria ser melhor informado, porque as pessoas às vezes até degradam a área por não ter informação né... e futuramente a gente sabe que o problema de água cada vez vai ficar mais sério.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> A gente ouve muito assim, o jeito que a gente fica mais informado é pela televisão né. O governo divulga coisas pela televisão e quando tem alguma reunião que os órgãos do governo faz é quase praticamente junto com a EMATER. Pra gente que fica aqui na roça é difícil de ter negócio pra informar, poderia ser divulgado por rádio, por televisão, essas coisas, aí todo mundo fica sabendo.</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Eu acho que o governo deixa muito de lado, acho deveria conscientizar mais, dar programas, pro pessoal se conscientizar porque o meio ambiente faz uma boa parte do nosso mundo.</p>
<p><b>CATEGORIA II</b></p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que as Audiências Públicas contribuem para a publicidade de informações ambientais? Considera que a atual forma de divulgação contribui para o nível de esclarecimento da sociedade em relação à proteção do meio ambiente? Que aspectos precisam ser enfatizados e quais necessitam de melhoria ou aperfeiçoamento? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Sim, porém muito pouco. As Audiências Públicas contribuem pouco porque o acesso às discussões é muito limitado e não há uma divulgação mais ampla das discussões. O acesso fica restrito à quem tem interesse em participar das reuniões. A divulgação é limitada e por isso contribui pouco para o nível de esclarecimento. [Falta] maior divulgação e em vários meios de divulgação.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> Sim. A audiência pública representa a concretização da participação da população atingida pela implantação do empreendimento. Nesta fase, as comunidades, após terem tido acesso ao RIMA, podem se manifestar, esclarecer dúvidas a respeito da atividade que será desenvolvida no local, questionar quais os tipos de impactos que serão gerados, propor medidas mitigadoras, destinação da compensação ambiental para alguma Unidade de Conservação, etc. As datas, horários e locais de realização das audiências públicas são divulgadas na imprensa local, conforme estabelecido na Resolução</p>

<p>CONAMA nº 09/87. Essas audiências são marcadas após o término do prazo de 45 dias contados a partir do recebimento do RIMA pelo órgão ambiental. Esse período de 45 dias foi fixado com o intuito de permiti à população conhecer o conteúdo do RIMA.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Não. As Audiências Públicas no máximo servem para que alguns setores mais organizados (não necessariamente representantes das populações afetadas) travem alguns embates em torno de significados, disputem compensações. Funciona também como um palco onde se ganha visibilidade. O problema das Audiências Públicas precede a sua divulgação, se bem que esta também seja falha. Haveria que se discutir o próprio formato do EIA/RIMA e até mesmo a forma como é contratada a sua realização. Hoje, quem contrata a empresa para a elaboração do EIA é o próprio empreendedor. Dificilmente um EIA bancado pelo interessado na realização da obra discutirá com seriedade, os riscos ambientais e tecnológicos decorrentes do empreendimento. Aliás, é de se esperar que ele os minimize. Como esperar que o RIMA, que é elaborado para discussão com as populações afetadas, reflita coisa diferente?</p> <p>Quanto à atual forma de divulgação (das Audiências), ela se restringe, burocraticamente, à publicação em periódicos de grande circulação. Na maioria das vezes, as chamadas para audiência pública são localizadas na área dos anúncios classificados, que a maioria das pessoas não lê. Neste sentido, ela não esclarece nada.</p> <p>Por outro lado, se a sua indagação sobre a forma de divulgação diz respeito, à Audiência como mecanismo de publicização de informações ambientais, também é possível afirmar que elas não contribuem de forma efetiva, para o esclarecimento da sociedade. Isto porque, na maioria das vezes, o que se observa nas Audiências Públicas, é um diálogo entre peritos (ambientalistas X consultores). A sociedade, ao que me consta não é formada somente por estes atores. Pelo contrário.</p> <p>Para melhorar a efetividade das Audiências públicas é necessário que os EIA/RIMA sejam elaborados por instituições independentes, ainda que o ônus financeiro de sua elaboração deva ser da responsabilidade do empreendedor. Desta forma se garantiria (ou se tentaria garantir) alguma neutralidade. É necessário também que se considere que as populações efetiva ou potencialmente afetadas pelo empreendimento detêm conhecimentos sobre o seu espaço de vida, independentemente de seus níveis. Desta forma, se a Audiência Pública tem como objetivo disponibilizar as informações e recolher subsídios e sugestões que auxiliem a tomada de decisão pelo órgão ambiental torna-se necessária a construção de um processo anterior que efetivamente viabilize a compreensão dos riscos potenciais do empreendimento (que não são evidentes, na maioria das vezes) por parte de leigos e que habilite estes setores a dialogarem com os peritos (órgão ambiental e ONGs ambientalistas).</p>
<p><b>Na sua opinião, o empreendedor elabora um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) numa linguagem clara, compreensível e acessível? As comunidades atingidas conseguem entender as vantagens e desvantagens da instalação de um empreendimento nas proximidades ou no entorno de seu ambiente? Quais as informações que são mais ressaltadas numa Audiência Pública (são os impactos positivos, como geração de emprego e renda ou os negativos que afetarão diretamente a comunidade e o meio ambiente, indicando as perdas que isso pode representar para toda a sociedade)? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> A linguagem dos RIMAs é muito técnica e não é clara/compreensível para o cidadão comum, portanto a informação fica inacessível à este. A parte da comunidade mais preparada e que assiste às reuniões, até que consegue, de uma forma ou de outra, entender os efeitos do empreendimento porque os líderes comunitários são pessoas com preparação específica e trabalhadas pelos educadores ambientais. [em relação ao último quesito] Não sei responder!!!</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Caso não seja considerada linguagem clara, compreensível, o órgão ambiental licenciador tem a obrigação de reprovar o RIMA, devolvê-lo ao empreendedor responsável pela elaboração e exigir os devidos ajustes, pois o órgão deve garantir o acesso à informação às comunidades atingidas pelo empreendimento. O objetivo do RIMA é exatamente a compreensão das vantagens e desvantagens da instalação de empreendimento pela população do entorno, e o órgão ambiental deve assegurar a qualidade do documento, para que este atinja esta finalidade. Os questionamento da população variam de acordo com o empreendimento e o nível de desenvolvimento da região, além de diversos fatores peculiares a cada local. Em relação aos impactos positivos, a geração de emprego e renda para população local normalmente é o ponto mais importante abordado pelos atingidos. Quanto aos impactos negativos, predominam questões sobre perda de alguma paisagem, reassentamento de famílias que serão obrigadas a sair de suas propriedades, perda de áreas férteis, etc.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Bom, como colocado na primeira questão, o RIMA, na maioria das vezes peca pela falta de clareza e pela utilização de uma linguagem excessivamente técnica. Entretanto, a participação de populações minimamente informadas, quando ocorre, demonstra que estas conseguem sim, entender algumas das vantagens e desvantagens dos empreendimentos. Entretanto, nem sempre a relação entre o dano ambiental e a qualidade de vida das populações é direta e evidente. Penso que caberia ao órgão ambiental (enquanto Estado exercendo seu papel de regulação do uso dos bens ambientais) fazer esta discussão nas audiências públicas, além de publicizar efetivamente o conteúdo do RIMA para que, aí sim, as pessoas pudessem pesar as vantagens e desvantagens.</p> <p>Quanto às informações que são mais ressaltadas, verifica-se que as consultorias contratadas pelo empreendedor sempre ressaltam os benefícios em detrimento dos impactos negativos. É óbvio, caso contrário, perderiam o emprego.</p>
<p><b>Na sua opinião, os participantes das Audiências Públicas têm conhecimento prévio sobre o que vai ser discutido? Em caso negativo, você considera que a falta de conhecimento prévio representa uma barreira para que os atores possam apresentar demandas ou questionamentos? Poderia apontar outras dificuldades encontradas para que a divulgação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) deixe de cumprir plenamente seu objetivo? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Não sei responder!!!</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Os interessados têm acesso ao RIMA que apresenta os impactos positivos e negativos levantados no EIA em uma linguagem compreensível. O conhecimento prévio é garantido pelo prazo de 45 dias entre o recebimento do RIMA pelo órgão ambiental e o estabelecimento das datas de realização das audiências públicas. Caso esse conhecimento prévio fique prejudicado por alguma falha na divulgação, o próprio órgão ambiental pode solicitar ao empreendedor que modifique o meio de comunicação utilizado, pois várias localidades do interior são formadas por pessoas de baixa escolaridade que não teriam acesso à imprensa escrita. Uma dificuldade é a apresentação do conteúdo do RIMA apenas pela forma escrita. Os empreendedores poderiam divulgar o conteúdo como pó exemplo por meio de fitas de vídeo.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Na maioria das vezes, os participantes têm conhecimento prévio sobre o que vai ser discutido, até mesmo</p>

<p>porque, como já colocado, quem participa das audiências públicas de licenciamento ambiental são, via de regra, membros de ONGs ambientalistas que se articulam para interferir. Isto é legítimo. Mas isto não significa necessariamente que há participação social. Existem casos, como o do Movimento dos Atingidos por Barragens, que são exceção. Uma saudável exceção, na medida em que, demonstram que é possível, com organização e mobilizações, interferir no processo e negociar melhores condições para aqueles setores da afetados pelos empreendimentos e que não conseguiam se fazer representar. Sim, a falta de conhecimento prévio representa uma barreira. Daí a necessidade de um trabalho de esclarecimento e de mobilização anterior à audiência pública.</p> <p>Penso que o RIMA não cumpre plenamente seu papel por ser visto, na maioria das vezes, como apenas uma burocracia a mais. O órgão ambiental deveria analisar o RIMA à luz do contexto social onde se insere o empreendimento para verificar se ele é adequado, claro. Por outro lado, verifica-se uma certa confusão quanto à legitimidade que devem ter os atores sociais que se apresentam como representantes das populações afetadas.</p>
<p><b>Na sua opinião, os atores sociais costumam questionar sobre a relevância do empreendimento, apresentando ressalvas ou demandas? Tais questionamentos costumam ser incorporados ou levados em consideração em relação à melhoria ou pertinência do projeto? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Os questionamentos, quando são feitos, são feitos normalmente pelo lado dos afetados pelo empreendimento. A partir deste ponto é que são feitas ressalvas e demandas. Da mesma forma a partir desse momento é que essas considerações são levadas em conta, dentro de aspecto que altere o mínimo possível a idéia inicial do projeto.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> Sim. Questionam principalmente as vantagens que a implantação do empreendimento trará para a sociedade local, no que se refere à geração de emprego e renda. No caso de usinas hidrelétricas e linhas de transmissão, questionam se aquela energia será gerada em benefício dos municípios atingidos. Quando possível, o empreendedor incorpora as considerações. Além disso, o órgão ambiental tem a prerrogativa de tomar os entendimentos da população, quando cabíveis, uma obrigação para o responsável pelo projeto.</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Quando devidamente informadas, sim. No entanto, na maioria das vezes, suas ressalvas e demandas, quando ocorrem, são levadas em consideração. Verifica-se um certo desdém pelos conhecimentos que os setores populares detêm. Neste caso, a composição das equipes de análise dos EIAs é de suma importância pois os peritos (técnicos) devem ter a capacidade de reconhecer e dialogar com outros saberes.</p>
<p><b>Na sua opinião, quais os segmentos da sociedade que mais participam de Audiências Públicas?</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> A parte da sociedade civil organizada!</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> O Ministério público, o Movimento dos Atingidos por Barragens, associações de moradores que serão reassentados.</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Como já colocado, são grupos ambientalistas, os quais, na maioria das vezes são compostas por setores mais intelectualizados e com níveis de renda mais elevados. É comum, ainda, que o empreendedor leve para as audiências seus funcionários, como forma de constituir um ambiente favorável a seu empreendimento. Verifica-se também os quoruns conseguidos à custa de benesses, tais como a oferta de transporte, lanches, camoietas, bonés, etc.</p>
<p><b>Na sua opinião, o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), está cumprindo o seu papel de modo concreto e efetivo (sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis)? Em caso negativo enumere as principais dificuldades para a implementação desse Sistema. Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> O SINIMA, hoje, deixa muito a desejar como supridor de informações para as audiências públicas. Primeiro que hoje ele se resume ao sistema de bibliotecas dos órgãos participantes da Renima - Rede Nacional sobre o Meio Ambiente, ou seja, só dispõe informações bibliográficas e não está presente em todo o Brasil, pois nem todos os Estados são participantes da Renima. Vários são os problemas para implementação do Sinima. 1º ainda não foi realizada uma discussão para se definir quais as informações (o que?) que se pretende disponibilizar no Sinima e como as informações seriam disponibilizadas e acessadas: que infra-estrutura (o como?). Terceiro qual a participação de cada órgão componente do Sinima nesse sistema, uma vez que estamos falando de vários tipos de órgãos, de vários níveis e com várias realidades diferentes. Quarto que recursos serão utilizados pela Sinima?. Em outras palavras, falta está faltando uma definição de estruturação do sistema e implantação do sistema. É necessário se dizer que estas etapas devem ser acordadas entre os vários participantes do mesmo.</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> É um sistema que ainda está em construção e não permite ainda a comunicação entre todos os entes que compõem o SINAMA, como por exemplo, os órgãos ambientais estaduais e o IBAMA. No entanto, várias experiências e tecnologias estão sendo compartilhadas entre os órgãos com o objetivo de implementar o compartilhamento de informações.</p>
<p><i>Entrevistado 3:</i> Não. Inúmeras são as dificuldades. Algumas, estruturais. Apesar de sua importância, o setor ambiental também foi vítima do descaso e do processo de desmantelamento do Estado ocorrido nos últimos anos. Exemplo disso é a precariedade das condições de trabalho dos técnicos do setor. E, se as condições são precárias na área federal, quando se trata dos órgãos estaduais, a situação, com raras exceções é pior. Desta forma, o SINIMA não consegue ter a agilidade que deveria ter.</p>
<p><b>Na sua opinião, os canais e as formas de comunicação como são publicados os chamados para Audiências Públicas são suficientes para que as comunidades atingidas direta ou indiretamente pelos impactos provocados pelo empreendimento tenham conhecimento de sua realização e de sua importância? Comentários.</b></p>
<p><i>Entrevistado 1:</i> Acho que não. Só para dar um exemplo do que falta muito com relação à divulgação sobre audiências públicas, busque na Internet os Rimas brasileiros!! Da mesma forma, procure responder com que frequência você viu algo sobre audiências públicas em jornais de circulação normal? E Rádio? E TV?</p>
<p><i>Entrevistado 2:</i> A forma de comunicar a realização da audiência pública vai variar de acordo com a localidade onde esta se dará, uma vez que não havendo jornais ou no caso da imprensa escrita ser de difícil acesso para a maioria da comunidade, a divulgação deve ser feita de um modo que atinja a sua finalidade.</p>

<p><b>Entrevistado 3:</b> Não. Os canais e as formas de comunicação são burocráticas. Poderia ser diferente. Por exemplo: quando se discutia a hidrovía Araguaia-Tocantins, a prelaia de São Félix do Araguaia, juntamente com o CIMI e a Prefeitura local organizou uma Audiência Pública não oficial, para a apresentação do EIA/RIMA do empreendimento. Uma ONG de Brasília apresentou o RIMA cumprindo todo o rito previsto na legislação. Ocorre que houve um processo de mobilização anterior, com a montagem de uma estrutura que permitiu que todos os setores afetados pelo empreendimento (populações ribeirinhas, pequenos agricultores, pescadores etc) participassem e discutissem efetivamente a forma com este afetaria suas vidas. Foram, se não me engano, três dias de discussões.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que a mídia contribui para o esclarecimento de questões ambientais em relação a determinados empreendimentos causadores de impactos ambientais? Considera que a mídia representa uma forma alternativa de dar publicidade a essas questões? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Está pergunta está respondida pela resposta da pergunta [anterior].</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Infelizmente, a mídia não tem contribuído para esclarecimento de impactos ambientais causados pela implantação de empreendimentos, pois o setor produtivo interfere em grande parte da mídia, plantando matérias falsas para desestabilizar os órgãos ambientais, principalmente acusando-os de “entraves ao desenvolvimento do país”. No momento em que a área ambiental se torna mais exigente para garantir o mínimo de preservação da biodiversidade brasileira, transbordam matérias jornalísticas falaciosas, alegando uma morosidade que não existe. Muitas vezes, os empreendimentos não são licenciados, pois a qualidade dos estudos ambientais apresentados é péssima; os empreendimentos não são implantados, pois não estão previstos no orçamento do governo federal; as áreas que deveriam ser desapropriadas ainda não foram; existem ações jurídicas contra a operação do empreendimento, e várias outras situações.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Acho que a mídia pode contribuir, tanto para o esclarecimento quanto para bagunçar o processo. Temos que ter clareza quanto ao fato de que hoje, os grandes veículos de comunicação se confundem com grandes empresas. Assim, é muito difícil esperar uma atitude neutra por parte desses veículos de comunicação. Um exemplo concreto disso é a campanha sistemática de desqualificação do Ibama que o jornal do Brasil vem fazendo. Todos sabemos a serviço de quem está aquele jornal. Hoje quem detém o controle acionário daquele jornal chama-se Antonio Ermírio de Morais, que há muitos e muitos anos vem tentando viabilizar um empreendimento em São Paulo que é ambientalmente inviável. E tem esbarrado no Ibama. Mas, a mídia alternativa pode ser uma alternativa. O problema é que nem sempre, estas têm o necessário alcance.</p>
<p><b>As cópias dos Relatórios de Impactos Ambientais (RIMAs) ficam disponíveis em que locais e por quanto tempo para a consulta do público em geral? Tais documentos passam a fazer parte do acervo do Centro de Documentação do IBAMA? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Na prática, não, pois, apesar da obrigatoriedade de serem entregues ao CNIA a sua entrega é eventual, pois o próprio CNIA não tem estrutura para acompanhar o ambiente em torno dos licenciamentos. Por outro lado, a área de Licenciamento do IBAMA não tem tido o cuidado de enviar ao CNIA os Rimas já trabalhados. Isto significa um acesso eventual, pois o CNIA só busca em determinado Rima quando é demandado por um usuário.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> No caso do IBAMA, o RIMA é disponibilizado nas Gerências Executivas dos Estados envolvidos naquele licenciamento, nas prefeituras, nos órgãos ambientais estaduais. Todos os estudos são arquivados no centro de documentação.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Geralmente os RIMA ficam disponíveis em Prefeituras ou nos órgãos ambientais locais. Não me recordo do tempo. No caso do Ibama, consta que sempre que o setor de licenciamento recebe o RIMA, uma cópia e encaminhada ao Centro Nacional de Informação Ambiental – CNIA. Entretanto, como não sou da área de licenciamento, seria melhor apoiar-se nas informações de alguém do licenciamento.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que os segmentos empresariais, além dos aspectos econômicos, estão se preocupando mais com as questões socioambientais quando da elaboração, financiamento ou execução de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Acho que não. Esta mudança está longe de acontecer apesar do grande esforço da própria sociedade. A grande prova disso são os freqüentes desastres que se tem presenciado nos tempos recentes, como os vários derramamentos de petróleo nas nossas costas marítimas, só para citar um exemplo. E neste caso estamos falando de uma empresa que se diz consciente da questão ambiental!</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Sim. Principalmente para evitar o pagamento de multas e ações de embargo contra suas obras.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Não. Parece-me que a preocupação com o “ambiental” se dá em função da necessidade de viabilizar a obra e os lucros.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CATEGORIA III</b></p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que as Audiências Públicas contribuem para a publicidade de informações ambientais? Considera que a atual forma de divulgação contribui para o nível de esclarecimento da sociedade em relação à proteção do meio ambiente? Que aspectos precisam ser enfatizados e quais necessitam de melhoria ou aperfeiçoamento? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> As audiências públicas garantem uma publicidade diferenciada, porque ensinam que o público entre em contato com as informações de forma diversa da leitura de publicação oficial, por isso as considero positivas. Todavia, não soluciona de forma plena o fosso de informação entre o cidadão e a Administração Pública. A atual forma de divulgação ainda não é a desejável, porque não atinge toda a comunidade, porque a participação da população na questão ambiental ainda não é considerada uma pauta relevante para os nossos meios de comunicação de massa. Acho que a forma como são redigidos os Rimas deve ser melhorada, muito embora os dados técnicos sejam extremamente relevantes mas existe muita dificuldade de compreensão da população em geral, o que permite que a mesma seja totalmente manobrada no momento da audiência.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> As AP's contribuem para a discussão das temáticas ambientais no que se refere aos agentes envolvidos no processo. Entretanto, a sociedade não fica a par dessas exaltações em função da pouca atenção dada pela mídia de massa</p>

<p>para o assunto em tela, mesmo quando se considera a convocação, com a respectiva minuta das reuniões, para tais eventos. A fim de se mudar o cenário atual, faz-se necessária a adoção de uma comunicação mais efetiva para englobar os mais variados setores da comunidade em uma AP ou, até mesmo, simplesmente para a enaltação dos tópicos abordados na mesma. Tais ações permitiriam um maior conhecimento das pessoas sobre a questão ambiental, não restringindo, portanto, esse tópico a agentes econômicos envolvidos no processo.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Sim. As audiências públicas são uma forma de envolver a sociedade na discussão de temas de interesse. Falta, todavia, uma melhor cobertura dos meios de comunicação antes, durante e depois.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> As Audiências Públicas só exercem sua função de levar a população a participar das decisões quando existe mobilização popular. O fato é que esta mobilização só ocorre quando há interesses populares, os atuais representantes da sociedade civil as ONGS ou OCIPS não representam a população daí não auxiliam na mobilização da população para participar das Audiências Públicas. Daí as Audiências Públicas não contribuem para a publicidade, cumprindo apenas critérios formais. Não há divulgação para esclarecimento da sociedade. O aspecto principal que precisa ser enfatizado é a mobilização popular como meio do exercício da cidadania e educação ambiental.</p>
<p><b>Entrevistado 5:</b> Sim. A divulgação das Audiências Públicas são obrigatoriamente feitas através de convites formais, pelos veículos de mídia de maior alcance na região/comunidade. Não vejo outra forma de fazê-lo. De qualquer forma acho que seja passível de melhoria.</p>
<p><b>Entrevistado 6:</b> Na minha opinião, as Audiências Públicas contribuem para a promoção da participação popular no processo de tomada de decisão.</p>
<p><b>Entrevistado 7:</b> Elas são importantes. Aqui não acompanhamos muito a convocação de das audiências públicas por falta de tempo e de estrutura do órgão em que atuamos. Se o projeto dizer respeito diretamente ao órgão aí sim. Só conseguimos ir para as que são realizadas pelo IBAMA. Nesse sentido o órgão sai perdendo principalmente pelo logo patrimônio que detém os Estados brasileiros.</p>
<p><b>Entrevistado 8:</b> Sim. Sim. Se os aspectos são relativos ao meio ambiente, a proposta da audiência pública deve ter, primeiro, apelo específico: água, ar, som (som, por exemplo, pouca gente sabe que pode ser tão deletério quanto os demais itens).</p>
<p><b>Na sua opinião, as informações sobre meio ambiente estão sistematizadas, atualizadas e são de fácil acesso do público em geral? Em que áreas? O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), está cumprindo o seu papel de modo concreto e efetivo (sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis)? Em caso negativo enumere as principais dificuldades para se ter acesso a essas informações? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Não plenamente. Já houve um enorme avanço na questão, mas a linguagem, o problema de acesso às informações digitais, a dificuldade de acesso ao trâmite dos processos nos órgãos ambientais e mesmo no Ministério Público, publicidade mitigada são fatores que mitigam a eficiência do SINIMA.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Com o crescente desenvolvimento dos meios de comunicação, principalmente a informativa, os dados referentes ao meio ambiente carecem de um banco de dados mais abrangente, aberto a consulta de todos. Em função de serem assuntos mais sensacionalistas, as causas indígenas e reservas florestais acabam por terem mais atenção da mídia, chegando de forma mais fácil à população. Temas sobre recursos hídricos, educação ambiental e causas sócio-ambientais ficam à adjacência do processo, sendo, por vezes, banalizadas.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Já existem muitas informações, sistematizadas e disponibilizadas. Os meios de comunicação deveriam participar do processo de socialização das informações.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> As informações disponíveis que mais utilizo, são mas informações hidro-meteorológicas, disponíveis gratuitamente na página da ANA, são tecnicistas, o que exclui o cidadão comum de sua compreensão. O SINIMA ainda não existe, não existe nenhum link na página do MMA. A principal dificuldade de acesso ao SINIMA é sua existência, eu particularmente desconheço.</p>
<p><b>Entrevistado 5:</b> Não. O SINIMA além de não estar ainda totalmente implantado, ainda não é alimentado convenientemente e o acesso e/ou forma de acessar, além de elitizado (via internet) é, conseqüentemente, divulgado inadequadamente. O grande público desconhece o que é o SINIMA.</p>
<p><b>Entrevistado 6:</b> Não soube informar.</p>
<p><b>Entrevistado 7:</b> Não temos acesso, principalmente por falta de tempo e estrutura como dito antes. Achamos importante, mas deveria ser mais divulgado, enviando informações para os órgãos públicos sobre o que está ocorrendo. Isso agilizaria e daria para acompanhar de forma resumida os projetos, enviando também aos Estados, ONG e toda a sociedade organizada, que em tese ficaria mais atenta aos projetos.</p>
<p><b>Entrevistado 8:</b> Não. Não se divulgam corretamente a respeito do uso indiscriminado da água e outros bens naturais. poderia chegar às residências e escolas de modo mais forte, promover palestras para bairros, etc. o uso responsável do meio ambiente não pode ser promovido apenas por jornais da tv, com notícias de que o planeta está doente. é preciso mostrar o que tem sido feito e o que pode ser feito.</p>
<p><b>Na sua opinião, os canais e as formas de comunicação como são publicados os chamados para Audiências Públicas são suficientes para que as comunidades atingidas direta ou indiretamente pelos impactos provocados pelo empreendimento tenham conhecimento de sua realização e de sua importância? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Sem resposta [acredita-se que tenha esquecido].</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Conforme citado anteriormente, há que se melhorar o canal de comunicação para a sociedade como um todo para que o conhecimento e as discussões promovidas nas AP's não fiquem restringidas apenas aos agentes político-econômicos interessados. A evolução cada vez mais crescente da informática possibilita tal feito, por exemplo.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Não. Não são suficientes e não são antecipadamente preparadas. Faz-se necessária uma estratégia de capacitação dos profissionais de comunicação para uma prática de comunicação ambiental.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> Não, não existe preocupação alguma de atingir as comunidades e sim apenas os ditos representantes, além</p>

do mais, estas audiências ocorrem em horário comercial, o que impede o cidadão comum de participar.
<b>Entrevistado 5:</b> Acredito que poderia ser melhorada a forma de divulgação das AP's independentemente da afirmação da pergunta 1, como por exemplo ir de modo mais direto às populações ribeirinhas, via fixação de cartazes, distribuição de panfletos e até convites individuais.
<b>Entrevistado 6:</b> Não soube informar.
<b>Entrevistado 7:</b> É muito frágil ... nem sempre o próprio IBAMA comunica, depende muito do comprometimento político em relação ao meio ambiente do Estado em que se encontra o projeto.
<b>Entrevistado 8:</b> Um pouco. É preciso examinar o perfil da comunidade a que se dirige a informação e ajustá-lo. há um caso de ocorrência de pessoas que impressiona: as cisternas para coleta de água da chuva, no interior pernambucano. as audiências públicas na capital tiveram muito menos apelo que as “reuniões” de grupos e famílias interessados.
<b>Na sua opinião, os participantes das Audiências Públicas têm conhecimento prévio sobre o que vai ser discutido? Em caso negativo, você considera que a falta de conhecimento prévio representa uma barreira para que os atores possam apresentar demandas ou questionamentos? Comentários?</b>
<b>Entrevistado 1:</b> Não tem informação de todos os dados relevantes, o que obviamente constitui uma barreira para a participação mais crítica nas audiências.
<b>Entrevistado 2:</b> O conhecimento prévio nos assuntos a serem tratados nas AP's são a essência do evento. Sua razão de existir advém da necessidade dos interessados no assunto exporem seus pontos de vista nas reuniões e somarem às diretrizes estabelecidas pelo governo. Ressalva faz-se quando há atores que participam para adquirirem conhecimento, experiência tão válida quanto àquela referente aos participantes mais ativos.
<b>Entrevistado 3:</b> Certamente. A falta de comunicação anterior compromete os resultados das audiências públicas.
<b>Entrevistado 4:</b> A falta de conhecimento prévio dos assuntos a serem discutidos é fato, e está relacionada a falta de divulgação das audiências, só um pequeno grupo de iluminados participam representando a população, as ONGs e OCIPs.
<b>Entrevistado 5:</b> Os documentos apresentados para serem discutidos nas AP's (EIA/RIMA) nem sempre são de fácil entendimento além de serem limitados, o que representa, de fato, uma barreira para que os atores (população) possam apresentar suas reivindicações ou questionamentos.
<b>Entrevistado 6:</b> Não soube informar.
<b>Entrevistado 7:</b> Raramente existe a pauta. O que observamos é ver se existe EIA/RIMA – obrigando a ter estudo quando determina a legislação.
<b>Entrevistado 8:</b> Insuficiente. Sem a menor dúvida. a pessoa primeiro vai se informar do tema para depois opinar, quando deveria receber notícia sobre os aspectos mais polêmicos, de modo a se pré-posicionar.
<b>Na sua opinião, você considera que o poder político e/ou econômico exerce algum tipo de influência negativa no processo decisório quando da avaliação de uma obra causadora de impacto ambiental em licenciamento? Comentários.</b>
<b>Entrevistado 1:</b> O poder político e econômico exercem influência evidente na condução do processo de licenciamento, o que não é necessariamente negativo, depende da debilidade dos órgãos públicos licenciadores para tornar essa influência negativa. O que se vê na prática é que critérios técnicos prevalecem na atuação cotidiana desses órgão, o que, às vezes, não é observado quando se apresentam projetos de grande interesse político e econômico. A ausência de garantias para a independência é bastante problemática.
<b>Entrevistado 2:</b> Tanto o poder econômico, quanto o político exercem participação em qualquer decisão nesse âmbito. Essas medidas são salutares, uma vez que há que se estabelecer um norte de atuação. Diretriz esta imposta pelos poderes políticos. O caráter econômico é proveniente da necessidade de viabilização de um projeto para que este não caia em uma utopia e, conseqüentemente, se tornar ineficaz. Grande parte dos projetos caem em um paradoxo entre preservar e explorar o meio ambiente, sendo esta dicotomia um ator muito ativo na banalização da causa ambiental. Tal mazela procura ser sanada pelas decisões políticas e econômicas, uma vez essas sendo coerentes com o estágio de desenvolvimento sócio-econômico da região, bem como condizente com o interesse da população de forma geral.
<b>Entrevistado 3:</b> Quando o poder político serve ao poder econômico o social sai comprometido.
<b>Entrevistado 4:</b> Penso, que a questão não é exercer influência negativa, as regras não levam a participação popular, veja só, não existem uma vinculação direta entre as compensações ambientais e as audiências públicas, o poder político local pode aplicar pela lei da maneira que quiser os valores das compensações ambientais.
<b>Entrevistado 5:</b> O poder político e econômico influencia no processo decisório, seja positivo seja negativamente. Essa influência diminui a medida em que se melhora o processo de divulgação, de acessibilidade e inteligibilidade dos EIA/RIMA's.
<b>Entrevistado 6:</b> Não soube informar.
<b>Entrevistado 7:</b> Isso é um processo de dinamismo. Se a população fica na miséria ela perde os valores enquanto ser humano (cite o exemplo dos calungas). Aí existe uma meia-verdade (estradas facilitam o acesso, criando-se condições por exemplo de não gerar o êxodo rural e fazer com que as crianças daquela comunidade tenham acesso mais fácil à escola). Por outro lado, não se pode privar ninguém do progresso equilibrado. As comunidades têm que ter plena consciência do equilíbrio da preservação para poderem decidir e escolher o seu futuro de forma sustentável. Na verdade existe política e “políticas”.
<b>Entrevistado 8:</b> Sem a menor dúvida. O poder público constituído de poder político e poder econômico não tem noção exata do que é ambiente e da sua importância. veja-se, para ilustrar, que a transgenia equivale, nos dias atuais, ao uso de agrotóxicos, há mais de cem anos (DDT, 1874), com todos os males que foram constatados ao longo dos anos. no entanto, hoje, quer-se, como no passado, resultados imediatos. se a soja transgênica, por exemplo, não acarreta malefício, então porque a Monsanto não enfrentou, até hoje, os exames necessários à definição de impacto ambiental, mediante relatório?
<b>Na sua opinião, você considera que a mídia contribui para o esclarecimento de questões ambientais em relação a determinados empreendimentos causadores de impactos ambientais? Considera que a mídia representa uma forma alternativa de dar publicidade a essas questões? Comentários.</b>

<i>Entrevistado 1:</i> A mídia deveria ser uma forma alternativa, e em muitos casos é a única forma de se dar efetiva publicidade nas sociedades de massa. Em geral a abordagem é favorável à proteção do meio ambiente em abstrato, quando existe um conflito que envolva a proteção ambiental, geralmente relativo à produção, geração de empregos etc. a mídia se posiciona desqualifica o discurso de proteção ambiental. Não acho que se possa fazer um julgamento generalizado da mídia pois existem veículos mais sérios que outros na abordagem das questões ambientais, de qualquer maneira quem dá a pauta da mídia é a sociedade, e talvez não seja uma efetiva demanda da sociedade.
<i>Entrevistado 2:</i> A mídia atua muito de forma sensacionalista. Projetos muito impactantes aos indígenas e obras com um grande magnitude, por exemplo, são largamente explorados pelos veículos de comunicação. Por outro lado, problemas de desenvolvimento local/regional, impactos sócio-ambientais, alteração de índices de desenvolvimento social e econômico advindos de projetos impactantes são pouco abordados pela publicidade ou não são levados em consideração pela mesma.
<i>Entrevistado 3:</i> O envolvimento dos comunicadores com as temáticas ambientais fará com que estas questões se fortaleçam na sociedade.
<i>Entrevistado 4:</i> Perfeito.
<i>Entrevistado 5:</i> Sim. Como já comentado anteriormente. A mídia pode ser perniciosa ou positiva com relação ao empreendimento que será instalado.
<i>Entrevistado 6:</i> Considero que a mídia contribui para o esclarecimento de questões ambientais, no entanto, não deve ser uma forma alternativa e sim complementar.
<i>Entrevistado 7:</i> A mídia poderia elaborar melhor a fala. Existe parte da mídia comprometida e outra sensacionalista. Achamos que o governo deveria regulamentar certas questões (é diferente de censurar) com vistas a servir à comunidade. Os cursos de comunicação social deveriam abrir mais a sua concepção nessa questão. Isso é muito dialético...
<i>Entrevistado 8:</i> Não. A mídia tem relação direta com os interesses econômicos de terceiros. é movida por patrocinadores. suas informações são incompletas, curtas ou tendenciosas.
<b>Na sua opinião, você considera que os segmentos empresariais, além dos aspectos econômicos, estão se preocupando mais com as questões socioambientais quando da elaboração, financiamento ou execução de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Nos empreendimentos de ponta sim, sobretudo quando o público alvo do empreendimento é mais informado. Também se revela a preocupação com padrões ambientais nos empreendimentos que recebem financiamento internacional.
<i>Entrevistado 2:</i> Os segmentos empresariais procuram a maximização do lucro. Se medidas ambientais favorecerem tais objetivos, a classe em questão fornecerá subsídios para esses fins. Ganhos indiretos como adição de novo mercado preservando a imagem verde, minimização da chance de autuação, através de medidas de comando e controle, participação no mercado europeu e MERCOSUL são exemplos desta assertiva.
<i>Entrevistado 3:</i> A responsabilidade social das empresas está sendo enriquecida pela responsabilidade ambiental das empresas.
<i>Entrevistado 4:</i> Penso que sim, pois devido a escassez dos recursos naturais está havendo um crescimento da consciência de valoração ambiental entre o empresariado urbano e rural, o que até certo ponto coincide com a preocupação ambiental.
<i>Entrevistado 5:</i> Sem dúvida. Não interessa ao bom empreendedor assumir riscos ambientais depois de ter investido recursos no empreendimento. Além do que hoje as empresas (principalmente as grandes) tendem a utilizar na sua gestão a ISO 14.000.
<i>Entrevistado 6:</i> Esse aspecto tem evoluído ao longo do tempo, porém isso não deixa de ser uma questão econômica, tendo em vista que, na maior parte dos casos, a preocupação com as questões socioambientais está relacionada a estratégias de promoção da imagem da empresa. Digo isso sem entrar no mérito de se deveria ou não ser assim.
<i>Entrevistado 7:</i> Quando há lei cobrando sim, o quando há embargo de obras ou quando existe uma punição pecuniária. Falta mais educação patrimonial, o empreendedor pouco tem conhecimento de alguns valores a esse respeito. Outras vezes existe o marketing da empresa que quer se promover em nome do meio ambiente, cria-se um setor para isso mas na prática o interesse econômico é sempre o determinante.
<i>Entrevistado 8:</i> Não. Veja-se o Rio Tietê. está limpo, como era o declarado propósito empresarial? Há progressividade nos tratamentos de rios, de um modo geral, no sentido de sua preservação ou, ao contrário, é crescente a degradação?
<b>Enquanto cidadão, você se sente informado pelo poder público a respeito dos problemas ambientais existentes? Na sua opinião, o que pode ser feito para que a população tenha mais acesso a informações sobre tais questões? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> É difícil separar as informações que se têm acesso como profissional das que se sabe como cidadão. Obviamente que tenho acesso à informação acima da média pela minha atividade, e meu próprio interesse. O fato de ter acesso à Internet, assinatura de jornais e revistas também permite um conhecimento mais específico sobre o tema. É fundamental se propiciar melhores condições de vida e de acesso à formação escolar. O nosso problema ainda é de base.
<i>Entrevistado 2:</i> A participação do poder público na divulgação das problemáticas ambientais é mínima, quando não nula. A reversão deste quadro recorre às questões acima respondidas.
<i>Entrevistado 3:</i> A comunicação ambiental está escrita na Lei 9795/99, da Política Nacional de Educação Ambiental. É linha de ação do Programa Nacional de Educação Ambiental e está também no código de ética dos comunicadores. A comunicação ambiental deve fazer parte da formação profissional dos comunicadores.
<i>Entrevistado 4:</i> Lógico que não me sinto informado, já disse anteriormente que é a divulgação dos temas ambientais que levem a mobilização e participação popular, pois, a educação ambiental só ocorrerá com a conscientização proveniente da participação. Não sei se fui claro.
<i>Entrevistado 5:</i> Nos projetos de impacto local ou regional, as comunidades têm conhecimento dos impactos ambientais de sua implantação. Hoje em dia são raras as comunidades que desconhecem os seus efeitos. Tudo depende do interesse do cidadão ou de incentivar de forma adequada esse interesse.

<i>Entrevistado 6:</i> A publicação do GEO Brasil contribuiu bastante para isso. Com relação ao acesso da população a informações sobre temas ambientais, considero que se deve investir em educação ambiental.
<i>Entrevistado 7:</i> Como cidadão não. Conhecemos porque trabalhamos aqui num órgão público voltado para a questão. Acharmos que deveria haver uma linguagem mais direta com a população inclusive com o uso e proliferação da Internet como uma forma alternativa. Politizar questões tudo bem, o que não se pode é partidizar ...
<i>Entrevistado 8:</i> Não. Envolver a população, mostrando-lhe, primeiro, aspectos que lhe dizem respeito diretamente. buscar apoio financeiro de entidades internacionais dispostas a patrocinar condutas adequadas, promover a educação ambiental.
<b>CATEGORIA IV</b>
<b>Na sua opinião, você considera importante que a sociedade tenha acesso a informações sobre os impactos ambientais positivos e negativos de determinado empreendimento? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> É importantíssimo. O meio ambiente é a casa de todos nós. Todos sofremos as conseqüências dos impactos ambientais. Por isso é fundamental saber o que as empresas e os governos fazem em relação ao meio ambiente.
<i>Entrevistado 2:</i> Claro, é importante e necessário que seja informado da melhor maneira, de modo mais claro possível. Quanto mais clara for a informação, melhor se pode trabalhar. Qualquer obra que se faz tem impacto ambiental não só negativo, pode ser positivo. Não pode omitir isso da sociedade até para dar cumprimento à legislação, mesmo que não tivesse legislação obrigando, eu trabalhei muito tempo sem legislação, quanto melhor informada era a população mais fácil era de se tratar essa questão ambiental, principalmente na fase de desapropriação, quando da formação de lagos, em que havia você tinha que efetivamente trabalhar com deslocamento de pessoas.
<i>Entrevistado 3:</i> Sim. No processo de licenciamento ambiental existe, legalmente, a possibilidade de discussão pública sobre a implantação do empreendimento, considerando seus impactos positivos e negativos. Portanto, é importante que esse processo seja transparente, não apenas por uma questão de ética, como também pelo fato de que essa transparência, eliminando desconfianças entre as partes envolvidas, tende a produzir melhores resultados nas discussões.
<b>Na sua opinião, as informações sobre meio ambiente estão sistematizadas, atualizadas e são de fácil acesso do público em geral? Em que áreas? O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), está cumprindo o seu papel de modo concreto e efetivo (sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis)? Em caso negativo enumere as principais dificuldades para se ter acesso a essas informações? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> O Ministério do Meio Ambiente tem feito esforço significativo para disponibilizar informações relevantes. Acontece que a própria existência do SINIMA é pouco conhecida. Além disso, um percentual muito pequeno da população tem acesso aos meios onde as informações estão disponibilizadas. Essas são as duas principais dificuldades que vejo.7
<i>Entrevistado 2:</i> Eu acho que não. O que se faz (por parte da empresa) é cumprir a legislação, elaborar o EIA, emitir o RIMA etc. Deveria ter um documento de fácil linguagem e fácil acesso a qualquer nível da população. Tem RIMA que chega aqui que é tão grande que precisa de carrinho de mão pra carregar. Tem que ler, aí não contém nada, papel, papel e papel, informação não tem nada e não é acessível ao grande público. O RIMA é uma coisa simples, mas o empreendedor contrata as empresas de consultoria que fazem isso e elas ganham normalmente por folha de documento. Os órgãos de licenciamento deveriam cobrar mais efetivamente dos empreendedores esse RIMA simplificado, reconheço que é muito difícil simplificar um projeto, a descrição de um empreendimento, mas precisa ser feito. Mesmo não sendo tão simples, a audiência é uma oportunidade para esclarecer melhor, visto que ali tudo que se fala é documentado compando o processo de licenciamento. Mas vejo que o processo é muito deformado, as pessoas que vão ali não estão interessadas ou muitas vezes o cidadão comum nem sabe o que está perguntando, por ser às vezes manipulado. Questionar não precisa ser contra. O espírito da audiência é esclarecer formalmente, escrito, é compromisso. Quanto mais a gente entende as coisas mais fáceis ficam pra discutir. Mas hoje acho que os RIMAs não são muito claros, os órgãos ambientais têm essa dificuldade. O IBAMA diz que não tem gente pra analisar. Nas secretarias a mesma coisa. Tem muita falha nesse processo. Do lado do empreendedor há uma sistematização da informação ambiental. Do lado da população eu não sei. Há muita deformação na informação pra atender interesses vários. É o político (vereador, prefeito, deputado, senador), é o religioso, que tem interesse em manter a instabilidade social, pra eles é bom aquela agitação, ver a população insatisfeita. Você vai lá consegue uma coisinha com a empresa, com a ELETRONORTE, com o governo do Estado, qualquer coisa assim. Há muitos interesses e isso prejudica demais o entendimento da população. A população que não teve muito acesso à educação, de baixa escolaridade, mas não quer dizer que não entenda quando você explica. ONGs, políticos, às vezes geram expectativas positivas ou negativas na população. Isso vai acabar com vocês, negativa; vocês vão ficar tudo rico, expectativa positiva. Nos enquanto órgãos públicos, só podemos fazer aquilo que a lei prevê. Todos nossos processos mandamos em cópia impressa e eletrônica, até por obrigação. Quanto à sistematização por parte dos órgãos públicos, não tenho certeza, mas acho que há dificuldade por parte da população de obter e ter acesso a informações. O RIMA você publica e deixa lá no órgão durante um tempo (prefeitura, secretaria etc.), mas às vezes só uma cópia impressa, imagina se aparecer 300 pessoas ao mesmo tempo querendo ler. O órgão deveria disponibilizar a informação para a população. O órgão convoca a audiência e nós somos obrigados estar presentes a apresentar os esclarecimentos e dúvidas que a população tiver.
<i>Entrevistado 3:</i> Com o advento da Internet, existe muita informação sobre meio ambiente em geral, mas de forma descentralizada. O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), criado para fazer esse papel no âmbito do MMA e do SISNAMA, embora já instituído legalmente, ainda não está totalmente implantado. Uma das maiores dificuldades na obtenção de informações sobre o meio ambiente, está justamente nessa descentralização. É importante salientar, no entanto, que as informações relacionadas às Resoluções CONAMA e à legislação ambiental e estão bem sistematizadas no <i>site</i> do MMA e no de vários estados brasileiros.
<b>Na sua opinião, você considera que os Relatórios de Impactos Ambientais (RIMAs) são divulgados numa linguagem clara, compreensível e acessível sobre os impactos positivos e negativos da atividade em licenciamento?</b>
<i>Entrevistado 1:</i> A linguagem ainda é cifrada e de difícil assimilação pelos cidadãos. Além disso, torna a leitura lenta,

cansativa e desestimulante.
<b>Entrevistado 2:</b> Acho que na nossa área (hidrelétrica) a informação para a população atingida não é clara, poderia ser mais simplificada, mas os interesses são contrariados .. são tantos... você tem que detalhar tanto a informação que torna às vezes a informação não muito clara. Eu gostaria muito de ver um empreendimento por meio de uma discussão boa, sadia, sem interesse e que a população realmente, ouvindo aquilo, pudesse dizer esse projeto é bom pra nós, ou então isso é ruim pra nós, não queremos, pode acontecer isso. (ênfatisou as indenizações e compensações financeiras que os entes federativos recebem quando as áreas são alagadas, Tucuruí, por exemplo, principalmente em terras improdutivas, citando também belo monte como fonte de riqueza para a região, dividendo certo que é distribuído pela ANEEL). Isso é um ponto positivo tanto para a população quanto para o empreendedor. O TCU fiscaliza com rigor, através de auditorias essas indenizações. Só podemos indenizar benfeitorias, não podemos indenizar terras então temos que relocar pessoas e isso há muitas reclamações. Isso tudo é documentado e fotografado para fazer parte do processo. O Ministério Público deve então ter a noção dos dois lados, a credibilidade.
<b>Entrevistado 3:</b> De maneira geral, não – o que se vê com frequência é o RIMA se constituir em um mero resumo do EIA, mantendo o mesmo tipo de linguagem deste.
<b>Qual a sua opinião sobre as exigências legais que regulamentam a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para empreendimento de significativo impacto ambiental? Você considera rígida ou branda? Teria outra sugestão a respeito de como o órgão ambiental poderia fazer o controle dessas atividades? Comentários.</b>
<b>Entrevistado 1:</b> O problema não está na rigidez ou brandura das exigências legais. A questão maior gira em torno da efetiva possibilidade de fiscalização dos empreendimentos. Os recursos tecnológicos, financeiros e a quantidade de pessoas disponíveis para acompanharem com efetividade os empreendimentos são insuficientes.
<b>Entrevistado 2:</b> Acho a legislação nossa boa, rígida, com alguns pontos que às vezes precisa se ajustar, até pela evolução da humanidade as coisas precisam ser ajustadas periodicamente. Por exemplo, a questão dos 100 metros tem que ser revista, pois é quase impraticável cumprir, então sempre fica na mão de um procurador mais rigoroso menos rigoroso. A legislação sendo rígida, muitos órgãos buscam os rigores da legislação penalizando demais o empreendedor. No meu entendimento os órgãos licenciadores deveriam atuar no sentido de conceder o licenciamento DENTRO DA LEI, desde que o governo entenda que seja bom para o país. Se o governo entender que após os estudos pela ELETRONORTE os impactos são perfeitamente administráveis, nesse caso quando o governo solicitasse ao IBAMA o licenciamento, o IBAMA enquanto órgão do governo deveria trabalhar para viabilizar, assumir o compromisso, tem que viabilizar porque que o meu governo quer fazer, dentro da lei existente. Não adianta comprar uma licença ilegal que o Ministério Público está muito atuante, e não só o MP qualquer pessoa da população pode embargar uma obra se ela não estiver corretamente licenciada. Os órgão licenciadores buscam muito os rigores da lei, deveriam mudar essa postura e viabilizar o empreendimento. Como? Orientando o empreendedor, corrigindo os erros. Por exemplo, jamais seria possível licenciar um aproveitamento hidrelétrico de cataratas de Iguazu, aquilo ali é ambientalmente inviável acabar com aquelas maravilhas (citou a usina de 3 gargantas na China que vai relocar 1.4000 pessoas, só que uma enchente apenas matou 40 mil pessoas, numa outra 80 mil, então reassentar 1,4 milhão de pessoas é pequeno em relação ao benefício, ela estabilizar a vazão, não vai ter mais inundação, atingindo uma população de 36 milhões de pessoas que vão poder plantar, irrigar e ter energia). Então tem que ouvir os dois lados, desapaixonadamente. É muito que o MP, o IBAMA conheça a legislação, vereador, fica mais fácil na hora de discutir e acredite nos estudos que a gente está propondo, vem um técnico aponta erros e prova que é diferente, aí os estudos perdem a credibilidade.
<b>Entrevistado 3:</b> A legislação que embasa tais exigências é adequada. Considero, no entanto, que o ponto principal quanto à essa questão, nem sempre de fácil equacionamento junto aos órgãos ambientais, é o estabelecimento de um termo de referência claro para a elaboração dos estudos ambientais, considerando o que estabelece a legislação. O que ocorre, muitas vezes, é que as exigências referentes a esses estudos ficam “soltas” e abertas a interpretações diversas, dependendo da equipe técnica que analisa os relatórios, dificultando assim, não apenas a elaboração dos estudos mas também o planejamento de aplicação de recursos.
<b>Na sua opinião, você considera que a mídia contribui para o esclarecimento de questões ambientais em relação a determinados empreendimentos causadores de impactos ambientais? Considera que a mídia representa uma forma alternativa de dar publicidade a essas questões? Comentários.</b>
<b>Entrevistado 1:</b> Seguramente a mídia tem um papel importante na questão. Ela deve ser contínua e qualitativamente pautada sobre o assunto. O problema é que, infelizmente, a mídia tem atuado de modo sensacionalista e episódico. Não dá seqüência às pautas, esquece rápido dos casos que denuncia e apenas se interessa pelo próximo escândalo. Falta um maior comprometimento com a causa ambiental, superando a visão de que preocupação com o meio ambiente é coisa de “eco-chatos” ou de gente que ideologicamente é contrária ao progresso. Não existe na mídia interesse pela divulgação de boas experiências na área ambiental, o que poderia ensejar a atuação mais engajada de outras instituições.
<b>Entrevistado 2:</b> A mídia deturpa muito, pra ela é interessante o acidente. A mídia deveria ser uma alternativa de publicidade, mas na prática, hoje a mídia é muita parcial, ou de atender interesses outros ou seus próprios interesses, que é vender. Nos casos de licenciamentos de usina a mídia é ruim. É necessária, precisa, jornais, rádio, tv, pra divulgar e esclarecer. Dá uma informação, você ouve fixa uma postura errada difícil de corrigir.
<b>Entrevistado 3:</b> Uma mídia independente é um espaço democrático fundamental para a sociedade e, como tal importante também para as discussões das questões ambientais. No entanto, as informações veiculadas precisam ser checadas do ponto de vista técnico e de informação em geral, o que nem sempre acontece.
<b>Na sua opinião, você considera que a simplificação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) no que diz respeito ao uso de uma linguagem didática, acessível e clara e de formatos mais adequados à comunicação com os segmentos menos esclarecidos da sociedade, poderia dificultar a sua aprovação junto ao órgão licenciador ambiental?</b>
<b>Entrevistado 1:</b> Acredito que é necessária a utilização de uma comunicação mais adequada à capacidade de compreensão do

receptor da mensagem, que é – em última análise – quem define a eficácia do ato comunicativo. Isso só tenderia a ajudar a transparência do processo de licenciamento ambiental. Com os dados e informações claros e bem compreendidos, a decisão tem tudo para ser de melhor qualidade.
<i>Entrevistado 2:</i> Se o cara quiser usar os rigores da lei pra dificultar dificulta. Ao simplificar pode omitir alguma coisa, principalmente projeto de barragem que é mais complexo, mas alguém pode alegar aquilo e querer embargar mesmo que aquele ponto não prejudique. É preciso fazer a audiência valer, mas às vezes só vai quem tem um interesse direto, outras alguém patrocina (o político, a própria empresa) o ônibus, paga lanche e isso acaba sendo um atrativo, mas uma forma de influenciar, não vale ameaça nem deformar o entendimento. O importante é questionar, participar, o que vale é o que vai ser escrito.
<i>Entrevistado 3:</i> Não. Considero, pelo contrário, que essa simplificação, na medida em que contribui para um melhor entendimento das implicações ambientais do projeto em questão e, conseqüentemente, para tornar a discussão sobre sua implantação mais transparente (ver resposta à primeira pergunta), tende a facilitar o processo.
<b>Enquanto cidadão, você se sente informado pelo poder público a respeito dos problemas ambientais existentes? Na sua opinião, o que pode ser feito para que a população tenha mais acesso a informações sobre tais questões? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Sinto-me pouco informado. Algumas coisas que poderiam ser feitas: a) melhoria da linguagem da legislação; b) ampliação dos canais de divulgação do governo sobre a legislação ambiental; c) maior comprometimento da imprensa com o assunto, relatando boas e más experiências concretas, explicitando o impacto delas na vida das pessoas; d) maior disseminação do assunto nos currículos escolares; e) ampliação das experiências das empresas que estão adotando critérios ambientais na sua atuação.
<i>Entrevistado 2:</i> Pelo Poder Público eu acho que o cidadão também não é bem informado. Já somos obrigados e monitorar a qualidade de vários aspectos ambientais. Obrigar as empresas a emitir boletins, relatórios periódicos para que os órgãos competentes divulguem. Responsabilizar os órgãos do governo pela má informação. Defendo que deve ter informação, boa ou ruim, porque a população informada. A informação só interessa quando não é uma informação normal. Todo mundo tem direito de denunciar de colocar uma informação, mas por outro lado tem que prova, tem que ter responsabilidade, sem sensacionalismo. Com a legislação ambiental o empreendedor está mais preocupado com a responsabilidade socioambiental, porque mesmo concedida a licença isso não implica no fim da fiscalização. Eu já fui predador, desmatava 5 vezes mais do que o necessário, no Japão não desmata meio metro a mais, a punição é rigorosa, hoje a legislação já nos obriga pois temos a recuperar a área degradada. Apesar de as empresas privadas procurarem minimizar custos. O empreendedor tem que ser indenizado na medida da degradação provocada. Um dos Estados melhores preparados é o Paraná.
<i>Entrevistado 3:</i> Com a Internet, a questão da informação melhorou muito mas poderia avançar ainda mais, principalmente quanto à sistematização e centralização dessas informações. A completa implantação do SINIMA, deverá contribuir para isso.
<b>CATEGORIA V</b>
<b>Na sua opinião, você considera que as Audiências Públicas contribuem para a publicidade de informações ambientais? Considera que a atual forma de divulgação contribui para o nível de esclarecimento da sociedade em relação à proteção do meio ambiente? Quais os aspectos que precisam ser enfatizados e aqueles que necessitam de melhoria ou aperfeiçoamento? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Contribui pra ser mais esclarecido e a gente ter mais conhecimento e seguir no ritmo para que a gente possa se posicionar em vários sentidos na parte do meio ambiente, preservar a natureza, acho que é muito importante a informação. Acho que pra melhorar deveria ter mais reunião, mais comunicado com a gente.
<i>Entrevistado 2:</i> A experiência que o movimento tem nestes muitos anos de luta, mostra que as audiências públicas servem (na grande maioria das vezes) para legitimar na sociedade decisões já tomadas. Em muitas barragens a população sequer é avisada das audiências, principalmente onde há processos de organização da população. Isso acontece por que uma vez organizada a população vai as audiências para questionar a própria construção das usinas. Nestes mais de 20 anos, não podemos citar nenhuma audiência onde a proposta dos atingidos fosse ouvida. Em muitos casos ficamos apenas sabendo dos resultados.
<i>Entrevistado 3:</i> As Audiências Públicas contribuem para a publicidade de temas ambientais na medida em que possibilita a apresentação de opiniões e informações que podem subsidiar abordagens mais aprofundadas sobre o assunto tratado. A forma de divulgação, na maior parte dos casos, deveria ser mais ampla, por meio dos diversos meios de comunicação hoje disponíveis, o que poderia possibilitar maior envolvimento da sociedade e, conseqüentemente, maior esclarecimento em relação à proteção do meio ambiente. Os aspectos a serem enfatizados deveriam contemplar maiores esforços que visassem o maior envolvimento da sociedade, assim como melhores dias e horários para sua realização, se possível, de acordo com a realidade da área objeto da audiência.
<i>Entrevistado 4:</i> A entrevistada esclareceu que a opinião a ser emitida seria pessoal tendo em vista que a missão da instituição que atua é muito mais abrangente. Sim. A sociedade ainda não se apropriou da audiência pública para permitir acesso à informação, utiliza pouco, apenas setores utilizam, a participação em audiências não é algo que faz parte da vida das pessoas.
<i>Entrevistado 5:</i> Sim, audiências públicas podem ser um mecanismo interessante de disseminação de informações ambientais. Atualmente não há "divulgação" nem da realização nem dos resultados das audiências, o que há são mecanismos de formalizar a realização das audiências, sem a preocupação de atingir os públicos interessados. É preciso instituir mecanismos de efetiva divulgação das audiências, para além da publicação oficial da convocação. Para isso é preciso que os empreendedores e órgãos oficiais reconheçam o papel das audiências e tenham real interesse na participação. Hoje eles estão apenas cumprindo preceitos legais.
<b>Na sua opinião, as informações sobre meio ambiente estão sistematizadas, atualizadas e são de fácil acesso do público em geral? Em que áreas? O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), está cumprindo o</b>

<b>seu papel de modo concreto e efetivo (sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis)? Em caso negativo enumere as principais dificuldades para se ter acesso a essas informações? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Não conheço esse sistema, aqui a gente trabalha mais com a EMATER. Acho que a gente ainda tem muita dificuldade de ter acesso a algumas informações.
<i>Entrevistado 2:</i> Não saberia responder.
<i>Entrevistado 3:</i> As informações sobre meio ambiente, geralmente disponibilizadas por meio de cartilhas preparadas por órgãos governamentais, ONGs e empresas privadas, não são sistematizadas, nem atualizadas e, raramente, são de fácil acesso ao público, pois são distribuídas em períodos curtos e em quantidade muito reduzida. Não tenho informações atualizadas sobre a atuação do SINIMA e, para se sincero, nem sabia que o mesmo existia.
<i>Entrevistado 4:</i> Não tenho usado o SINIMA, conheço pouco, é essencial para tornar a informação pública, mas não é totalmente organizado. Na área de Unidade de Conservação que é onde atua, carece de informação, apesar da lei dizer, na prática até hoje isso não foi feito, precisa, portanto, de mais organização, mas complementação.
<i>Entrevistado 5:</i> Não. A idéia de que sistemas informatizados disponibilizados na internet garantem acesso à informação não condiz com a realidade brasileira. E mesmo o que temos hoje disponível no SINIMA é ínfimo perto do que se tem produzido de informação ambiental. Em primeiro lugar, é preciso distinguir informação ambiental de interesse geral da informação sobre as ações de governo na área ambiental - que é apenas uma parte do que interessa. Sobre as ações de governo interessaria mais ter os resultados e mecanismos de acompanhamento dos processos, o que ainda é incipiente. O sistema que o IBAMA está montando para o licenciamento me parece uma ferramenta interessante. Resta saber se vai ter em cada gerência do IBAMA no país um terminal de acesso para que os usuários que não tem internet em casa possam também utilizar o sistema. Outra parte da informação ambiental que interessa e não é trabalhada é a informação mais geral, relativa à relação da sociedade com os recursos naturais. No Brasil o governo não faz campanhas públicas de amplo alcance voltadas, por exemplo, para utilização racional da água, destinação de lixo, etc e tal. Isso faz falta na conscientização da população.
<b>Você costuma pesquisar e encontrar cópias dos Relatórios de Impactos Ambientais (RIMAs) nos setores dos órgãos licenciadores (IBAMA ou órgão licenciador estadual), em especial nas Bibliotecas ou Centros de Documentação desses órgãos? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Não. Acesso a esses relatórios nunca tive não.
<i>Entrevistado 2:</i> Não costumo pesquisar os relatórios de impacto ambiental, porém sempre tivemos acesso aos que precisamos. O problema está na própria elaboração do relatório, temos experiências que mostram que eles não são verídicos, por exemplo: O mesmo relatório é usado para mais de uma barragem, traça-se apenas a capa e o nome da usina. Em outros casos, como o da barragem de Foz do Chapecó/SC municípios que pertencem ao estado de Santa Catarina parecem no relatório no Estado do RS. Hoje mesmo [19/08/04], acaba de ser liberada a licença ambiental da barragem de Barra Grande/RS. O relatório aponta que há na área 2.000 há de pinheiros. Na verdade há 8.000 há
<i>Entrevistado 3:</i> Não costumo procurar RIMAs, pois, infelizmente, a grande maioria parece não passar de um exercício de “copia e cola” de informações já existentes e geração de informações em escala inadequada para os estudos que deveriam ser realizados.
<i>Entrevistado 4:</i> Sim, mas diretamente com técnicos, já foi em bibliotecas, mas nem sempre achou o que precisava. Obtém também com alguns setores que fazem parceria como ONG etc.
<i>Entrevistado 5:</i> Sim. Normalmente a gente solicita ao Departamento responsável. O IBAMA tem colocado na Internet para acesso on line.
<b>Na sua opinião, os canais e as formas de comunicação como são publicados os chamados para Audiências Públicas são suficientes para que as comunidades atingidas direta ou indiretamente pelos impactos provocados pelo empreendimento tenham conhecimento de sua realização e de sua importância? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> Eu não acho suficiente porque muita gente não tá no momento pra ser comunicado. Acho que o certo seria comunicar diretamente para cada pessoa, uma reunião. Só pelo comunicado pela televisão e jornal fica muito fraco, porque às vezes uma pessoa vê e outra não vê e se eu passo uma notícia lá muita gente pode não confiar.
<i>Entrevistado 2:</i> Como já mencionei anteriormente este processo não é divulgado de forma democrática. Na maioria das vezes as populações diretamente interessadas ficam sabendo após o acontecimento da audiência. Na maioria das vezes as audiências são realizadas com outras forças que atuam no sentido de representar a população, como Comissões compostas pelas próprias empresas, prefeitos, comerciantes e outros.
<i>Entrevistado 3:</i> Entendo que esta pergunta está respondida nos comentários da Pergunta 1 (primeira da categoria)
<i>Entrevistado 4:</i> Não, a maioria das pessoas não tem acesso a esses canais, não é a ferramenta adequada, não faz parte do dia a dia do cidadão.
<i>Entrevistado 5:</i> Não. Como disse anteriormente, os empreendedores e órgãos de meio ambiente utilizam os canais formais sem se preocupar se a informação está chegando onde interessa. Quem não lê os avisos pagos publicados nos jornais das capitais não fica sabendo das audiências.
<b>Na sua opinião, os participantes das Audiências Públicas têm conhecimento prévio sobre o que vai ser discutido? Em caso negativo, você considera que a falta de conhecimento prévio representa uma barreira para que os atores possam apresentar demandas ou questionamentos? Comentários.</b>
<i>Entrevistado 1:</i> O conhecimento a gente só passa a ter na discussão mesmo, que vai ser demonstrado, falado, porque a gente vai pra uma reunião sabe do que vai ser tratado, mas o que o vai ser discutido a gente não tem conhecimento. Muita das vezes a gente fica perdido, no ar.
<i>Entrevistado 2:</i> Não há clareza do que será debatido. De qualquer forma as audiências não tem se mostrado como local de debate sobre os impactos sociais e ambientais. Na prática servem para legitima decisões e acordos definidos anteriormente.
<i>Entrevistado 3:</i> Ainda que não seja totalmente satisfatória, as comunicações chamando para audiências públicas costumam

<p>ser muito claras sobre o assunto a ser abordado. Entretanto, penso que a questão crucial seja a de se a sociedade tem conhecimentos básicos suficientes para compreender a importância dos assuntos, o que, em caso negativo, certamente contribui para a dificuldade de segmentos menos esclarecidos da sociedade se fazerem representar de forma adequada.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> Normalmente sim, ou quando estão envolvidos ou participando do processo</p>
<p><b>Entrevistado 5:</b> Normalmente não. Mas em muitos casos interessa ouvir as demandas e preocupações gerais da população de um determinado local onde vai haver um empreendimento, independente se elas estão formuladas de modo diretamente relacionado ao empreendimento. Cabe aos gestores públicos e empreendedores interpretar e buscar compreender as relações entre as demandas e os questionamentos da população e o empreendimento.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que o poder político e/ou econômico exerce algum tipo de influência negativa no processo decisório quando da avaliação de uma obra causadora de impacto ambiental em licenciamento? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Acho que o político exerce uma influência positiva, porque eles não deixam de participar né.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> O poder econômico internacional é que detém o controle do setor energético brasileiro. A geração de energia não é vista como um bem público e a serviço da população. A construção das usinas está a serviço da demanda do mercado. Com a justificativa de um suposto apagão, o setor elétrico consolidada na sociedade a necessidade de construção de barragens. Não se trata de um mero debate do modo de produção da energia e sim de para quem ela vai. Hoje 20 milhões de brasileiros não possuem energia elétrica, não por falta de geração e sim por que a energia é produzida para exportação em matéria prima transformada, ou em bens produzidos pelas grandes multinacionais instaladas aqui. Outro debate interessante de ser feito é quanto ao preço da energia, ao mesmo tempo em que as eletrointensivas pagam R\$ 23 o MW, a população chega a pagar R\$ 400,00.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Obviamente os interesses de segmentos da sociedade com maior poder político e/ou econômico têm maiores chances de prevalecer sobre os interesses de segmentos menos poderosos, o que sem dúvida pode vir a influenciar negativamente a avaliação de impactos ambientais, no sentido de licenciamento de obras sem que sejam asseguradas as devidas medidas preventivas e mitigadoras.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> Sim, quando tem interesse usam suas ferramentas.</p>
<p><b>Entrevistado 5:</b> Todos os grupos de interesse exercem influência nos processos decisórios. Normalmente o "poder econômico" é o maior interessado na aprovação das obras, e por isso sua influência tende a ser no sentido de minimizar as responsabilidades resultantes dos impactos ambientais. Mas não dá para generalizar e dizer que um poder tem influência "negativa" e outro "positiva" porque isso já significa um juízo de valor. Há casos em que dois setores econômicos diferentes tem interesses distintos em um mesmo caso, e a influência de um pode ser no rumo oposto ao do outro. Como qualificar qual influência é positiva ou negativa? É por isso que os processos de discussão dos empreendimentos tem que ser abertos, transparentes e negociados, de modo a que o poder público tenha que tomar suas decisões a partir de interesses claros de cada grupo, incluindo a população local. Influência por baixo dos panos é que não pode acontecer.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que a mídia contribui para o esclarecimento de questões ambientais em relação a determinados empreendimentos causadores de impactos ambientais? Considera que a mídia representa uma forma alternativa de dar publicidade a essas questões? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Acho que contribuiu sim, não sei se poderia ser melhor, porque enquanto está divulgando, seja do jeito for, já é uma coisa boa né.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Na minha opinião a mídia está a serviço de quem detém o capital. A empresa construtora de barragens já é a 4ª maior do mundo.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> A mídia, com raríssimas exceções, encontra-se muito comprometida com os setores mais poderosos da sociedade, públicos ou privados, e, geralmente, não contribui para o esclarecimento de questões ambientais, limitando-se, na maioria dos casos, a abordagens ecoturísticas e de denúncias que, após renderem espaço nos noticiários, não têm o devido acompanhamento.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> Às vezes sim, mas nem sempre a informação é completa.</p>
<p><b>Entrevistado 5:</b> A mídia pode ajudar, e deveria ser uma forma alternativa, mas não podemos esquecer que a mídia que temos no Brasil é um desses poderes citados na pergunta anterior. Então, normalmente ela tem sido mais uma forma de influência do que de informação e esclarecimento.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que os segmentos empresariais, além dos aspectos econômicos, estão se preocupando mais com as questões socioambientais quando da elaboração, financiamento ou execução de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Acho que estão mais preocupados sim. No caso do empreendimento da Usina de Queimado eles se corrigiram bastante, tentaram dar explicação pra nós, pro pessoal da região, acho que eles estão mais preocupados com as questões ambientais.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Falar em preservação do meio ambiente virou "moda", e como é uma preocupação de vários setores da sociedade passou a ser condição para investidores. Acho que no caso das grades empresas funciona como desencargo de consciência, ou mitigação. Podemos pegar o exemplo da Tractebel, construtora da usina de Cana Brava/GO. Após a construção da barragem fez um plantio de mudas de árvores. Por outro lado foram quase 900 famílias que perderam suas casas e postos de trabalho, foram milhares de árvores e animais submersos. Que tipo de preservação é esta?</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Os segmentos empresariais, de forma geral, têm sido praticamente sido obrigados a se adequar à legislação ambiental, em função de multas e imagem negativa junto à sociedade, o que vem se refletindo, principalmente, na elaboração e financiamento de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais. Quanto à execução, a precariedade de condições de trabalho e a corrupção dos agentes fiscalizadores, têm possibilitado que muitos destes empreendimentos continuem a não respeitar as diversas leis que dispõem sobre medidas preventivas e mitigadoras de impactos ambientais.</p>
<p><b>Entrevistado 4:</b> Alguns não tem muita preocupação, outros em função da exigência do mercado internacional (globalização)</p>

sim, por questão de responsabilidade para entrar em outros mercados, mas sempre por necessidade econômica.
<b>Entrevistado 5:</b> Sim, em alguns raros casos por real preocupação e consciência com as questões ambientais e , na maioria das vezes por questões de marketing ou exigências externas de financiadores e da legislação.
<b>Enquanto cidadão, você se sente informado pelo poder público a respeito dos problemas ambientais existentes? Na sua opinião, o que pode ser feito para que a população tenha mais acesso a informações sobre tais questões? Comentários.</b>
<b>Entrevistado 1:</b> Sinto informado pelo governo. Acho que deveria ter uma comunicação mais direta com a comunidade, porque a sociedade fica mais informada e confiante. Às vezes a gente tem dificuldade em obter uma informação porque a gente é barrada por tanta coisa.
<b>Entrevistado 2:</b> Não, não me sinto informada. A primeira ação que deveria ser tomada é constituir verdadeiros espaços de discussão, isso inclui discutir com as populações locais se elas querem ou não a barragem, mas isso não é um debate simples, primeiro por que o Brasil tem uma cultura e concepção atrasada de produção de energia e segundo porque o capital internacional é que dá as regras, ao mesmo tempo não há iniciativas governamentais para mudar o quadro.
<b>Entrevistado 3:</b> Não me sinto devidamente informado sobre as questões ambientais em qualquer nível governamental. Acredito que a descentralização das ações de esclarecimento da população, principalmente por meio de parcerias com ONGs e associações comunitárias, poderia contribuir decisivamente para que os problemas locais, mais relacionados com o cotidiano dos cidadãos, pudessem ser melhor discutidos, o que possibilitaria maior amadurecimento da sociedade em questões ambientais e maior participação na discussão de problemas ambientais em níveis regional, nacional e mundial.
<b>Entrevistado 4:</b> Não. Se não trabalhasse pior ainda, não teria. Numa visão utópica para resolver esse dilema diria que a tv teria que reservar um espaço e se interessar mais a respeito desses temas e o governo deveria regulamentar os espaços para colocar mais clara a informação; a verdade às vezes não é dita. A tv é uma concessão pública.
<b>Entrevistado 5:</b> Não posso responder como cidadão, porque sou uma das pessoas que tem acesso a essas informações por dever de ofício. Sei que não é o que acontece com o público em geral. Acho que o governo deveria fazer campanhas maciças utilizando os espaços de mídia onde veicula sua propaganda institucional para tratar de temas de interesse da população em geral, entre eles as questões ambientais. As organizações da sociedade civil já fazem uma pequena parte desse trabalho, mas o impacto de uma vinculação de temas ambientais à propaganda oficial de governo seria fundamental.
<b>CATEGORIA VI</b>
<b>Na sua opinião, você considera que as Audiências Públicas contribuem para a publicidade de informações ambientais? Considera que a atual forma de divulgação contribui para o nível de esclarecimento da sociedade em relação à proteção do meio ambiente? Quais os aspectos que precisam ser enfatizados e aqueles que necessitam de melhoria ou aperfeiçoamento? Comentários.</b>
<b>Entrevistado 1:</b> Sim. Acredito que a realização de audiências públicas contribui – e muito – para o nível de esclarecimento da sociedade em relação à proteção do meio ambiente. Contudo, para que haja maior proveito das informações ali veiculadas, é necessário que haja a divulgação prévia, tanto pelos órgãos ambientais, quanto pelos empreendedores, na forma legal a ser prevista, sobre as peculiaridades de cada atividade considerada degradadora, seus impactos e as ações mitigadoras e compensatórias, em linguagem acessível à coletividade. Tal sistemática criaria um ambiente mais objetivo, menos sujeito a tumultos políticos, trazendo maiores informações e podendo, de maneira efetiva, ser uma oportunidade democrática de ouvir os anseios da comunidade envolvida.
<b>Entrevistado 2:</b> Não sou especialista e, tão pouco,tenho procurado pensar ou estudar esta questão das audiências públicas relacionadas com a questão ambiental. Posso, no entanto, assegurar que não são bem divulgadas. Em certos casos, há um certo boicote das grandes empresas ou mesmo do poder público (o caso mais claro é de Furnas até agora , aqui na nossa região), quanto os interesses coletivos são contrariados. Não me sinto seguro para tratar do tema e, muito menos, quais as medidas para seu aperfeiçoamento. Desculpe-me. Sei que poderiam ser mais abertas, mas articuladas e mais divulgadas no circuitos de comunicação popular,onde as majorias se informam. Esta na rede Globo, da maneira com os temas são tratados, não significa, necessariamente, que ficamos informados. Sobre os canais e as formas de comunicação como são publicados os chamados para Audiências Públicas: Acho, como disse antes, que os canais são insuficientes e, em muitos casos, desmobilizadores. Aqui temos o caso da usina e o lago de Serra da Mesa. Tudo feito debaixo de um quieto, com conseqüências ambientais (onde as humanas ( como a saúde) e a economia popular se incluem) desastrosas. LQuase ninguém no país acredita nisto. Não que não compreenda os riscos. Porque estão sem as informações necessárias que, via de regra, lhes foram sabotadas. Em Palmas, temos a usina e o grande lago do Lageado. Alguns poucos ambientalistas, que são considerados loucos inclusive por brigar contra dois furações ( Siqueira e a necessidade da energia elétrica ), e a nação Xerente que sobre as conseqüências e o descaso . O governo do Tocantins trata a questão deles com descaso. Os trabalhadores e população ribeirinha do rio estão mais miseráveis. Em cima deles, um projeto maluco de turismo e ponto final. Coordenei um módulo d eum curso de especialização em meio ambiente, da ULBRA. Depois da reflexão, nos dividimos em três grupos ( levei três câmeras e três bons monitores ) e produzimos três curtinhas sobre: o projeto urbanístico de palmas, a comunidade popular que vive atrás do palácio do governador e a usina de lageado. Muito curiosa a reação dos companheiros do curso. Ficaram surpresos em redescobrir cidade, com suas fragilidades, solidão e misérias. Muita gente chorou diante deste quadro. E Um grupo navegou pelo rio, falando dos riscos do lago sem um debate público satisfatório, sem um projeto que reduzisse os impactos (todos eles ) e a poluição que o próprio lago produziria com milhões de árvores do cerrado que não seriam ( e nem foram ) retiradas e os esgotos das cidades que se acumulariam juntinho com a cidade.dormir em palmas hoje é um troço: tem pernilongos o ano todo. Dizia ao grupo, de uma reflexão de um professor da Unicamp/USP, Osvaldo Cevá, que num seminário Fala ,Calunga! (no final dos anos 80 – Furnas queria construir a usina Foz do Bezerra dentro do território deles e ,além de expulsá-los, isolaria quase toda aquela região com o lago ): ” O rio Tocantins é como o Mississippi: brabo e de águas profundas. Um dia, mais cedo ou mais tarde , deixa seu leito”. Ele é especialista em energia alternativa. Foi profético: em 93 ou 94,não me lembro bem, o Mississippi transbordou e fez grandes estragos nos estados unidos. E, curioso, no debate e falou no mesmo dia que Furnas. Eu, por coincidência, coordenavao seminário. Tivemos que negociar durante os 50 minutos. Furnas, simplesmente, se recusava a falar antes dele. O esquema

<p>seria a empresa apresentar o projeto e ele, como especialista, fazer a crítica e estimular o debate. Aceitou falar antes, das alternativas, desde que lhe fossem concedidos 5 minutos depois da fala de Furnas. Foi um momento revelador, quando disse: “Furnas não tem vergonha de vir aqui, com uma equipe tão grande, e apresentar mapas e estudos preliminares. É uma vergonha”. Na seqüência, os calunga ameaçaram suicídio coletivo, se as águas vierem, e, no final do governo, Sarney suspendeu a obra. Dia 12 de março, creio. Universidade Federal, pela sua faculdade de comunicação, e movimentos sociais criaram o comitê calunga e conseguiram fazer estas ameaças e incoerências circular no mundo. Sobretudo a determinação calunga em “ se as águas vierem, fechamos as portas e vamos com elas”. Quando Collor, eleito, foi à Itália, em fevereiro, um jornalista italiano perguntou sobre os calungas. Foi o suficiente para a suspensão da obra, pelo menos por enquanto. Sobre a participação e conhecimento prévio nas Audiências Públicas: Sua pergunta já responde tudo. As audiências públicas seriam decisivas se nós, movimentos sociais, tivéssemos acesso às informações sobre o assunto e, o que seria mais importante, quais as outras alternativas, viáveis e sustentáveis, disponíveis. O silêncio controlador ainda é o grande cúmplice desta situação. Em que casos o ministério público, meios de comunicação, universidades estiveram do lado dos atingidos pelas barragens ou outros desastres anunciados? No caso de Serra da Mesa, por exemplo, temos três universidades costurando o alibi científico para Furnas roubar as terras avá-canoieiro ( 2/3 do lago são terras indígenas ): Federal de Goiás, Federal de Minas e Católica de Goiás. Na usina Corumbá, em Caldas, a Católica, na véspera da formação do lago, não informou que cobras e outros animais invadiram a cidade, sobretudo sua periferia. Paga por Furnas, se limitou a distribuir nos pontos turísticos folhetos e cartilhas com informações sobre animais pençonhetos. Como se fosse uma informação turística.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> A resposta poderia ser sim ou não, algumas vezes sim outras vezes não. Acho que o problema na divulgação. Muitas pessoas não sabem que vai haver AP. Os anúncios são publicados de uma forma que poucas pessoas costumam ler, além do que o nível de esclarecimento da sociedade em geral é muito pouco. Às vezes são temas bastante complexos e a sociedade raramente tem condições de discutir. Uma grande parte dos projetos é precária, não envolvem a questão ambiental com outros ângulos (sociais, econômicos etc.).</p>
<p><b>Na sua opinião, as informações sobre meio ambiente estão sistematizadas, atualizadas e são de fácil acesso do público em geral? Em que áreas? O Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), está cumprindo o seu papel de modo concreto e efetivo (sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e serviços disponíveis)? Em caso negativo enumere as principais dificuldades para se ter acesso a essas informações? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Não. Acredito que a informação ainda esteja muito dispersa e pouco sistematizada, mas não tenho muitos comentários a fazer sobre o SINIMA, pois não o tenho acessado para o desenvolvimento das minhas atividades profissionais.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Se tivesse, meu caro, o país não teria que enfrentar tantos desequilíbrios ambientais, incluindo, como se vê agora, a falta de água para beber. Basta ver que a maioria dos projetos aprovados pela Petrobrás Ambiental está relacionada com a recuperação de matas ciliares e cursos d’água. A situação é grave: aqui no centro-oeste, com a soja, os desertos estão aí. Rios secando e até mesmo o grande Araguaia, segundo D. Pedro Casaldáliga vem dizendo não de hoje, subiu muito seu leito com o monte de areia e terra que os seus afluentes estão levando.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Existe muita informação, mas o conhecimento de como se chegar até elas é que é o problema. O SINIMA não conheço (solicitou o site ...). Recebo muitas informações em função do meu cargo. A sistematização pelo poder público acho que ainda não alcançou o nível ideal.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que o poder político e/ou econômico exerce algum tipo de influência negativa no processo decisório quando da avaliação de uma obra causadora de impacto ambiental em licenciamento? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Sim. A falta de informação prévia sobre a atividade e seus impactos acaba por criar um ambiente de manipulação política das audiências públicas, transformando-as em um leilão de medidas compensatórias subjetivas, obtidas através do pleito de determinados grupos que não possuem, efetivamente, a representatividade e a legitimidade para pleitear pelos verdadeiros anseios da comunidade envolvida.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Basta retirar o ponto de interrogação de sua pergunta. É óbvio. Agora, por exemplo, o governo de esquerda (?), do PT, elaborou um discurso sobre a necessidade de construir usinas hidrelétricas. Um dos últimos discursos da ministra, tida como competente e progressista, lança luzes do temor sobre a prioridade de se garantir energia sobre outras prioridades. É a banda pragmática e nem sempre ética do governo Lula. Quem perderá com isto. O cientista político (americano) James Petras, da Universidade de N. York, alerta que os movimentos sociais populares têm que se preocupar com as questões ambientais, por uma razão bem simples: quando vem o desastre, os pobres são os que sofrem.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Em muitos casos sim, tanto atropelam a legislação quanto às convenções de âmbito ambiental, criando uma falsa oposição ambiente/desenvolvimento, levando em conta apenas os custos econômicos sem a preocupação com a viabilidade ambiental ao longo do tempo.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que a mídia contribui para o esclarecimento de questões ambientais em relação a determinados empreendimentos causadores de impactos ambientais? Considera que a mídia representa uma forma alternativa de dar publicidade a essas questões? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Sim. A mídia pode ser um grande instrumento para divulgação, prestando esclarecimentos sobre as questões ambientais. Contudo, a mídia acaba veiculando mais as conseqüências dos danos ambientais e as medidas que estão sendo tomadas para punirem os responsáveis. Neste sentido, acredito que o enfoque maior deveria ser dado às questões preventivas e relativas à educação ambiental. Sobre às audiências públicas, a mídia poderia ser um instrumento precioso relativo à divulgação da realização da audiência pública, aos impactos da atividade a ser licenciada, as medidas mitigadoras e compensatórias que serão tomadas pelo empreendedor, entre outros (a serem divulgados por jornais e televisões locais, por exemplo).</p>

<p><b>Entrevistado 2:</b> Lógico que não. Ela é paga pelo governo, como se viu, ou por interesses, nem sempre éticos, do capital. Veja, de novo, o serra da mesa. Dois ou três anos atrás, fechadas, período se seca longa, as comportas de Serra da Mesa. Os jornais da região estamparam pessoas atravessando a pé de um lado para o outro o rio, depois da barragem. Quatro cinco dias depois, os mesmos veículos passaram a exibir informes pagos de Furnas (uma empresa pública) em meia página. O assunto morreu, simplesmente.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> A grande circulação, conhecida como a grande mídia contribui pouco, menos do que se poderia... Só coloca os focos em momentos de crise. Fora disso, raramente trabalha.</p>
<p><b>Na sua opinião, você considera que os segmentos empresariais, além dos aspectos econômicos, estão se preocupando mais com as questões socioambientais quando da elaboração, financiamento ou execução de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Sim, com certeza. Além da evolução da preocupação ambiental em termos mundiais, as empresas hoje são cobradas ambientalmente: financiamentos são cancelados, atividades são paralisadas, a imagem é altamente prejudicada, as ações sofrem a desvalorização nas Bolsas quando a empresa não se adequou ambientalmente. A preocupação ambiental deixou de ser uma preocupação restrita e relativa, apenas, ao licenciamento ambiental; em geral, as empresas hoje se preocupam previamente (principalmente no tocante às atividades degradadoras), procurando adequar-se para não enfrentar problemas ambientais. Aquelas que não se adequam, sofrem pesadas conseqüências.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Em minoria muito reduzida. É só fazer de carro Tocantins-fronteira com o Paraguai. Daqui uns anos você me escreve, como estudioso, contando o que acontecerá com os cursos d'água, com agricultura, matas e povos indígenas se não houver uma reação forte dos movimentos sociais. E, o que parece assustar mais, com as grandes cidades. Os krahó, como se sabe, se preparam para vender ou ceder água para fazendeiros e a cidade de Itacajá, no futuro. Os rios que nascem fora da reserva ou estão poluídos com os agrotóxicos, sobretudo, da soja ou secam.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> Isso é uma exceção, creio que está começando a mudar. Existe um sinal forte nesse sentido. A indústria de petróleo internacional (citou algumas americanas), por exemplo, começa a sinalizar ao tomar consciência de limites que não podem ser ultrapassados, preocupadas com o futuro, embora direcionadas à questão de tecnologias... Esse movimento tende a se acentuar, agentes econômicos terão que observar esses limites (citou empresas de alimentação fast-food com a questão da ameaça da obesidade) como grande fator de mudança. Outro exemplo são as agências de seguro de indústria, com a cobrança e questão ambiental, estão ficando numa situação difícil, essa discussão está começando.</p>
<p><b>Enquanto cidadão, você se sente informado pelo poder público a respeito dos problemas ambientais existentes? Na sua opinião, o que pode ser feito para que a população tenha mais acesso a informações sobre tais questões? Comentários.</b></p>
<p><b>Entrevistado 1:</b> Não, não me sinto. É necessário que os órgãos ambientais estaduais e federais, e/ou o próprio Ministério de Meio Ambiente, criem um banco de dados sistematizado relativo aos números de empreendimentos licenciados, número de autuações, recursos recolhidos e aplicação dos recursos (inclusive no tocante ao percentual aplicado em relação à destinação orçamentária original, estadual e federal), as principais atividades de cada Estado, os principais impactos de cada atividade em relação às características ambientais de cada região, etc.</p>
<p><b>Entrevistado 2:</b> Lógico que não, por tudo que já falei. Nem nas questões macros, nem no lixo da minha rua. No esgoto que vai para os rios. Aqui o governo estadual gastou 32 milhões numa ETE. Um ano depois, sabe-se, que apenas 6% do esgoto entrou no esquema de tratamento. E tome milhões de reais em propaganda, obra de arte de Siron Franco na entrada e show dos ambientalistas Zezé di Camargo e Luciano. Acredito que nós, movimentos sociais, universidades e gente de boa vontade devemos organizar nossos circuitos de informação e fazer este enfrentamento informativo com o poder público, com o capital e os meios tradicionais (e burgueses) de comunicação. Eles, os três, não enxergam a natureza e o homem como uma só coisa. Comodiz o indigenista Fernando Schiavinni: O capital vê o ouro, a madeira e o petróleo. Enquanto as culturas populares, indígenas ou não, enxergam a natureza como um todo, geradora da vida e do próprio homem. Depende de nós, de nossa organização e determinação para fazer este novo e velho combate. Não foi, se não me equivoco, o cacique Seattle que disse, em meados do século 19: "você estão empurcalhando a terra. Chegará o dia em que não terá há para beber". Tiro e queda.</p>
<p><b>Entrevistado 3:</b> O poder público informa muito pouco. Há várias questões a serem colocadas. A sociedade não tem direitos à informação de qualidade e não tem direito de produzir... A Constituição Federal deveria respeitar a informação como um bem pertencente à sociedade. A Tv é uma concessão pública e isso tem que ter contrapartida. Por ser a questão ambiental é uma questão ameaçadora e os setores dominantes ou com poder tem terem que mudar seus métodos isso fica difícil acontecer na prática, tem dificuldades de mudar condutas, valores, métodos, aceitar custos (política, mídia, empresário etc.). Não querem mudar seus modelos.. Os jornalistas teriam que mudar a visão de mundo e para o cidadão, que se sente pequeno, isso é tão distante. Outra que a sociedade precisa se organizar para buscar seus espaços nessa questão. Cobrar dos políticos que essa discussão esteja no discurso e na prática política e eleitoral, ao invés de discutirem coisas de outro mundo.</p>

## ANEXO C – LEI BRASILEIRA DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

**LEI Nº 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, 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 a:

- I - qualidade do meio ambiente;
- II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
- III - 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;
- IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
- V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
- VI - substâncias tóxicas e perigosas;
- VII - diversidade biológica;
- VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

§ 2º É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

§ 3º A fim de que seja resguardado o sigilo a que se refere o § 2º, as pessoas físicas ou jurídicas que fornecerem informações de caráter sigiloso à Administração Pública deverão indicar essa circunstância, de forma expressa e fundamentada.

§ 4º Em caso de pedido de vista de processo administrativo, a consulta será feita, no horário de expediente, no próprio órgão ou entidade e na presença do servidor público responsável pela guarda dos autos.

§ 5º No prazo de trinta dias, contado da data do pedido, deverá ser prestada a informação ou facultada a consulta, nos termos deste artigo.

Art. 3º Para o atendimento do disposto nesta Lei, as autoridades públicas poderão exigir a prestação periódica de qualquer tipo de informação por parte das entidades privadas, mediante sistema específico a ser implementado por todos os órgãos do Sisnama, sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo.

Art. 4º Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos:

- I - pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão;
- II - pedidos e licenças para supressão de vegetação;
- III - autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais;
- IV - lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;
- V - reincidências em infrações ambientais;
- VI - recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões;
- VII - registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

Parágrafo único. As relações contendo os dados referidos neste artigo deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem.

Art. 5º O indeferimento de pedido de informações ou consulta a processos administrativos deverá ser motivado, sujeitando-se a recurso hierárquico, no prazo de quinze dias, contado da ciência da decisão, dada diretamente nos autos ou por meio de carta com aviso de recebimento, ou em caso de devolução pelo Correio, por publicação em Diário Oficial.

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º (VETADO)

Art. 8º Os órgãos ambientais competentes integrantes do Sisnama deverão elaborar e divulgar relatórios anuais relativos à qualidade do ar e da água e, na forma da regulamentação, outros elementos ambientais.

Art. 9º As informações de que trata esta Lei serão prestadas mediante o recolhimento de valor correspondente ao ressarcimento dos recursos despendidos para o seu fornecimento, observadas as normas e tabelas específicas, fixadas pelo órgão competente em nível federal, estadual ou municipal.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor quarenta e cinco dias após a data de sua publicação.

Brasília, 16 de abril de 2003; 182ª da Independência e 115ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Marina Silva*

*Álvaro Augusto Ribeiro Costa*

Publicada no DOU, de 17/04/2003.

**MENSAGEM (DE VETO) Nº 146, DE 16 DE ABRIL DE 2003.**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 93, de 2002 (nº 4.649/98 na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama".

Ouvida, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Art. 6º

"Art. 6º As requisições de informações oriundas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, dos órgãos encarregados da consultoria jurídica do Executivo e da Defesa da Fazenda Pública em juízo, assim como as do Ministério Público, deverão ser atendidas com observância do prazo que fixarem.

Parágrafo único. Quando as requisições ou requerimentos de informações de que trata este artigo forem obscuros, suscitarem dúvida fundamentada, mostrarem-se complexos ou de difícil atendimento, caberá ao órgão responsável, motivadamente, informar a circunstância emergente e solicitar a necessária dilação de prazo."

Razões do veto

"O texto do art. 6º, em suma, permite aos órgãos nele citados a definição arbitrária de prazo para atendimento das respectivas requisições. Além disso, tal redação permite a inferência de que mesmo os prazos assinalados por legislação processual possam vir a ser definidos pelos agentes públicos emissores de tais requisições, ofendendo o disposto no inciso XXXIII, art. 5º, da Constituição Federal, que exige a fixação de prazo legal."

Art. 7º

"Art. 7º As situações de grave risco ao meio ambiente ou à saúde pública deverão ser divulgadas pelo órgão responsável, cabendo-lhe, nessa hipótese, constituir grupo de trabalho com a finalidade de indicar as medidas para solucionar ou mitigar o problema.

§ 1º O órgão instituidor do grupo de trabalho deverá convidar para integrá-lo o órgão competente do Ministério Público, federal ou estadual, os órgãos das administrações federal, estadual ou municipal, conforme cabível, entidade do setor empresarial e organização não-governamental local, legalmente constituída e de finalidade correlata com o evento.

§ 2º A composição do grupo de trabalho deve ser publicada no Diário Oficial.

§ 3º As recomendações do grupo de trabalho e as medidas cabíveis para a solução da situação de risco deverão ser divulgadas ao público."

Razões do veto

"Ao determinar a constituição de grupo de trabalho, a proposta deixa de regular o acesso à informação, bem como se afasta das normas relativas à proteção do meio ambiente, passando a dispor sobre a forma de atuar dos órgãos da administração, não levando em conta a autonomia dada aos entes da federação pelo art. 18 da Carta Magna, nem a vedação de iniciativa parlamentar para dispor sobre funcionamento da administração federal (art. 84, VI).

Em obediência ao § 3º do art. 52 do Decreto nº 4.176, de 2002, que determina a fundamentação de afronta flagrante e inequívoca à Constituição, indica-se que os arts. 18 e 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição, exige a manutenção da autonomia dos entes federados, bem como a prerrogativa de que a iniciativa de lei que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública federal seja reservada ao Presidente da República.

No caso, o projeto de lei teve origem parlamentar e, por essa razão, não poderia conter norma do teor daquela que ora se examina, sob pena de afrontar o mencionado dispositivo constitucional."

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, 16 de abril de 2003.

Fonte: Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2004.