

A LEI BRASILEIRA SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MEIO AMBIENTE

THE BRAZILIAN LAW ON ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION AS A TOOL FOR THE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF THE ENVIRONMENT

RACHEL BIDERMAN FURRIELA

Advogada ambientalista. Mestre em Ciência Ambiental pela USP. Mestre em Direito Internacional pela American University – Washington College of Law. Consultora autônoma. Consultora externa do Escritório de Advocacia Santos e Furriela.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O direito de acesso à informação no ordenamento jurídico nacional – 3. O direito de acesso à informação ambiental nas normas internacionais e no ordenamento de outros países – 4. Conclusão.

RESUMO: O acesso à informação ambiental é um direito básico garantido por normas internacionais e pela legislação brasileira. Trata-se de pressuposto da gestão democrática dos recursos ambientais. Sem acesso à informação pertinente, a tomada de decisão não é eficaz, é falha, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental do cidadão, não pode ser garantido. A participação pública em processos de tomada de decisão sobre a gestão ambiental depende do amplo acesso à informação fidedigna e pertinente. O artigo discute essas questões e a nova lei brasileira de acesso à informação ambiental, a Lei 10.650, de 2003, considerada de vanguarda em todo o mundo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de Acesso à Informação. Acesso à Informação Ambiental. Democracia Ambiental. Gestão Pública Participativa. Direito de Acesso à Participação Pública. Lei Brasileira de Acesso à Informação Ambiental.

ABSTRACT: Access to environmental information is a basic right guaranteed by international and Brazilian law. It is the basis for the democratic management of environmental resources. Without access to pertinent information decision-making is ineffective; it is in fact inefficient, and the right to a balanced environment - a fundamental right

of every citizen - cannot be guaranteed. Public participation in environmental decision-making depends on access to pertinent and reliable information. This article discusses Brazilian Law 10.650 of 2003, which throughout the world is recognized as being in the vanguard on access to environmental information.

KEY WORDS: Freedom to information. Access to information on the environment. Participative public administration. Freedom of access to public participation. Brazilian law on access to information on the environment.

Recebido para publicação em fevereiro de 2004.

1. Introdução

A participação na tomada de decisão só se torna eficaz na medida em que se tem informação pertinente sobre aquilo que se decide. A gestão participativa de questões de interesse público pressupõe o amplo acesso à informação detida pelos órgãos de governo. A informação deve apresentar algumas características básicas para que isso possa acontecer, devendo ser de qualidade, facilmente disponível, fidedigna, acessível aos interessados e útil ao processo.

As normas sobre o acesso às informações detidas pelos organismos com responsabilidades públicas devem servir para promover sua transparência e a ampla divulgação das questões de interesse público. O fornecimento de informações aos cidadãos sobre atividades que possam alterar ou impactar significativamente o seu meio ambiente é um princípio que deve nortear a gestão ambiental, de forma a permitir a adequada tomada de decisões e a promoção de ações visando a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.

O acesso facilitado à ampla gama de informações existentes no nível nacional e internacional permite o maior engajamento dos atores sociais na implementação de

soluções para os problemas ambientais. A troca de informações ambientais entre os diferentes atores da sociedade deve ser estimulada, e o poder público deve ser o principal gerador e provedor dessas informações para o bem da humanidade.

2. O direito de acesso à informação no ordenamento jurídico nacional

O direito de acesso à informação – indispensável para a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado e saudável constante do art. 225 da Constituição brasileira – é amplamente citado na Agenda 21, e consolidou-se em tratados internacionais e no ordenamento jurídico brasileiro.

No ordenamento jurídico nacional, e no Estado de São Paulo, constam diversas previsões legais que embasam o direito de acesso à informação, e, em particular, o direito de acesso à informação ambiental. Citamos as seguintes:

- A Constituição brasileira garante às pessoas o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo (art. 5.º, XXXIII) e estabelece o princípio da publicidade, como

- orientador de toda a atuação da administração pública (art. 37).
- A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (n. 6.938/81) prevê entre seus objetivos a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (art. 4.º, V). Estabelece ainda que o Poder Público deve prestar informações sobre o meio ambiente e produzir essas informações, quando inexistentes. Essa lei estabelece também a obrigatoriedade da publicidade dos pedidos de licenciamento ambiental, sua renovação e respectiva concessão (art. 10).
 - A obrigação do Poder Público de informar a população sobre os níveis de poluição, a qualidade do meio ambiente, as situações de riscos de acidentes, a presença de substâncias potencialmente nocivas à saúde na água potável e nos alimentos, bem como os resultados de monitoramento e auditorias nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, está prevista na Constituição do Estado de São Paulo.
 - A Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo estabeleceu uma norma relativa ao “Acesso à Informação Ambiental” (Resolução SMA 66/96), que obriga os órgãos da administração direta e indireta vinculados à Secretaria de Estado do Meio Ambiente a permitir o acesso público aos processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações desta natureza que estejam sob sua guarda. Dentre outras medidas, a

Resolução 66/96 obriga a publicação no *Diário Oficial* e a disponibilização em locais de fácil acesso de informações sobre licenciamento, pedidos e autorizações para supressão de vegetação, infrações e penalidades, termos de ajustamento de conduta ambiental, reincidências, recursos e Estudos de Impacto Ambiental. A resolução determina também a publicação dos relatórios anuais relativos à qualidade do ar, água e balneabilidade das praias.

- Foi aprovada recentemente pelo Congresso Nacional a Lei de Acesso à Informação Ambiental, Lei 10.650, de 16.04.2003, que 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 6.938, de 31.08.1981.

3. O direito de acesso à informação ambiental nas normas internacionais e no ordenamento de outros países

No nível internacional e em ordenamentos de outros países são inúmeros os exemplos de dispositivos legais relativos ao direito de acesso à informação ambiental, citados, em parte, a seguir.

A “Declaração do Rio”, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), estabelece o princípio Dez que determina: “As questões ambientais são melhor administradas com a participação de todos os cidadãos interessados, nos níveis apropriados. *No nível nacional, cada cidadão deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente, sob a guarda das autoridades públicas, inclusive informações*

sobre materiais perigosos e atividades realizadas em suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos decisórios. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização pública através do fornecimento amplo de informações. Acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive compensação e remédios legais, deverão ser disponibilizados”.

O Conselho das Comunidades Europeias aprovou a Diretiva 90/313/CEE, de 07.06.1990, sobre “Livre Acesso à Informação”, com o fim de facilitar o acesso público a registros e informações sob a guarda do Poder Público. Como consequência dessa norma, muitos países da Europa adotaram normas e procedimentos para regulamentar e facilitar o acesso à informação ambiental.

A principal norma internacional sobre a matéria é um tratado de caráter regional, conhecido como Convenção de Aarhus. A Convenção de Aarhus¹ sobre Acesso à Informação, à Participação Pública em Processos Decisórios, e à Justiça em Matéria Ambiental, aprovada em 1998, estabelece que “cada Parte da Convenção deverá assegurar que as autoridades públicas, mediante solicitação de informação ambiental, deverão disponibilizar referida informação ao público, de acordo com legislação nacional própria”. O art. 1 dessa Convenção anuncia um direito fundamental: “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”. Apesar de ser uma norma regional e não alcançar a totalidade dos países do planeta, trata-se de um exemplo sobre o qual muitos países têm refletido,

que vem servindo de base para adoção de normas em vários lugares.

Ainda sobre o tema contido na Convenção de Aarhus, reuniu-se em 1997 um grupo de ONGs, que assinou uma declaração, sem valor jurídico, porém de relevante interesse para o tema ora tratado. A Declaração Bled propõe, no que tange ao acesso à informação ambiental, o seguinte: “a) a informação que os governos detêm é pública e do povo; b) o valor e a relevância da informação dependem de que seja fornecida num período razoável de tempo; c) a informação deve ser disponibilizada ao público de forma utilizável e compreensível; d) a disponibilização de informação só poderá ser recusada se o provimento de informação implicar em maior dano ao interesse público do que o não-provimento; e) os cidadãos devem ter acesso à informação ambiental crítica detida pelo setor privado; f) certas categorias de informações ambientais devem ser disponibilizadas através da Internet; g) exigem que a questão sobre a informação a respeito de organismos geneticamente modificados seja incluída”.

Há vários países e organizações internacionais, como o Banco Mundial, que editaram leis e normas sobre acesso à informação, assegurando a ação informada dos cidadãos, o que é vital para o funcionamento de uma sociedade democrática, em que governantes respondem com responsabilidade aos seus governados.

Nos Estados Unidos, por exemplo, existe o Freedom of Information Act, que assegura a todos o acesso aos registros das agências governamentais, sejam eles de natureza pública ou privada, bastando ao requisitante uma descrição simples do material desejado. A Agência Norte-americana de Proteção Ambiental, a EPA (Environmental Protection Agency), tem polí-

tica e prática em implementação para facilitar a organização e disseminação de informação ambiental ao público. Na Nova Zelândia, as empresas públicas e agências governamentais também devem disponibilizar ao público informações sob sua guarda. No Canadá e na Austrália os materiais das agências governamentais são também acessíveis ao público em geral. A Diretiva da União Européia sobre o tema assegura o amplo acesso à informação detido por qualquer ente governamental, seja ele nacional, regional ou local.

A Agenda 21, apesar de não constituir tratado internacional, cuida da questão em diferentes capítulos, e dedica todo o Capítulo 40 ao assunto. Este capítulo, intitulado Informação para a tomada de decisões, dispõe, entre outras coisas, que: deve-se garantir que a planificação do desenvolvimento sustentável em todos os setores se baseie em informação fidedigna, oportuna e utilizável; a informação pertinente deve ser acessível na forma e no momento em que for requerida para facilitar o seu uso; devem ser realizados inventários de dados ambientais para o gerenciamento do desenvolvimento sustentável; devem-se estabelecer mecanismos de apoio para obtenção da informação e conhecimentos; deve-se dar ênfase à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Há outros capítulos da Agenda 21 que mencionam o acesso à informação. O capítulo 8 destaca que deve ser assegurado o acesso do público às informações pertinentes, facilitando a recepção das opiniões do público e abrindo espaço para sua participação efetiva. O capítulo 23 dispõe que: “indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacio-

nais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental”.

4. Conclusão

Com a edição da Lei 10.650/2003 no Brasil coloca-se para a cidadania o desafio de provocar e cobrar a sua implementação. A lei é inédita e representa um avanço no Direito Ambiental por tratar-se da incorporação de um dos princípios internacionais sobre democracia ambiental no ordenamento jurídico de um país. Poucos países do mundo editaram legislação semelhante e a norma está sendo considerada um avanço por juristas brasileiros e de outros países.

A lei promove a regulamentação dos dispositivos citados neste texto e visa garantir um direito fundamental dos cidadãos, o direito de acesso à informação ambiental. Esse direito é pressuposto de outro direito, constante do art. 225 da Constituição brasileira, que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sem acesso à informação pertinente e fidedigna, os tomadores de decisão não têm como assegurar o devido cumprimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei 10.650 foi baseada em parte na Resolução da Secretaria de Estado do Meio Ambiente 66, de 1996, que regulamenta o acesso à informação ambiental detida pelos órgãos ligados àquela Secretaria de Estado. Já em implementação há meia década, a resolução tem se provado uma importante ferramenta para profissionais que dependem de informações corretas e sistematizadas para realização de suas atividades. Um usuário típico do direito garantido pela resolução tem sido a imprensa, que recorre

a essa norma para exigir documentos ou informações que necessita para divulgar casos de danos ao meio ambiente.

Ainda sobre o histórico dessa lei, cumpre salientar que seu projeto foi proposto pelo mesmo autor da Resolução SMA 66, de 1996, o Deputado Fábio Feldmann, que apresentou a proposta de lei em conjunto com a Deputada Rita Camata ao Congresso Nacional em 1998. A lei somente foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República em 2003.

A lei gera importantes conseqüências para os órgãos públicos que terão de adaptar suas práticas para o cumprimento de uma série de seus preceitos, já que deverão organizar e tornar mais facilmente acessível um conjunto de dados sobre qualidade ambiental que anteriormente encontravam-se sob a guarda de servidores públicos isoladamente, e indisponíveis sob a forma sistematizada que a lei estabelece. Isso não significa que a lei vai tornar acessíveis dados antes indisponíveis, pois eram e continuam sendo dados públicos, mas ela obriga o Poder Público a organizá-los de forma racional e eficiente e torná-los mais facilmente encontráveis em diferentes meios e formatos.

A lei obriga os órgãos públicos 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: qualidade do meio ambiente; políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de

risco ou de emergência ambientais; emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; substâncias tóxicas e perigosas; diversidade biológica; organismos geneticamente modificados.

A lei prevê também que as autoridades públicas poderão exigir a prestação periódica de qualquer tipo de informação por parte das entidades privadas, sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo. Isso significa que o poder público poderá instar causadores de degradação ambiental a produzirem e fornecerem informações em qualquer situação, sem que seja necessária a existência prévia de um processo administrativo investigativo, por exemplo. Isso é relevante também em situações de acidentes e risco, ou em ações de caráter preventivo, ou de planejamento ambiental.

Outra medida que amplia as possibilidades de acesso à informação relevante para a gestão ambiental é a obrigatoriedade de publicação em *Diário Oficial* e disponibilização no órgão ambiental, em local de fácil acesso ao público, de listagens e relações contendo os dados referentes a: pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão; pedidos e licenças para supressão de vegetação; autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais; lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta; reincidências em infrações ambientais; recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões; registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição. Essa determinação da lei obrigará os órgãos públicos a criar sistemas de gerenciamento e atualização de informações que servirão não só para a população

ter conhecimento sobre a qualidade de seu ambiente, mas também para o próprio governo promover ações de planejamento eficazes visando à manutenção e melhoria da qualidade ambiental.

Outro avanço significativo é a obrigatoriedade imposta aos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), criado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981), de elaborar e divulgar relatórios anuais relativos à qualidade do ar e da água e, na forma da regulamentação, de outros elementos ambientais. Relatórios de qualidade ambiental são essenciais para a garantia do direito ao meio ambiente saudável, já que representam instrumentos de planejamento e organização das atividades de uma sociedade. Em outras palavras, sem esse tipo de informação fica difícil saber se existe risco para populações viverem em determinadas áreas ou consumirem água de certos cursos hídricos, por exemplo. Outros elementos ambientais são passíveis de análise e registro periódico, e cabe ao poder público regulamentar essa outra possibilidade.

A intenção do legislador foi boa e resta à população e à sociedade civil organizada exigir o cumprimento dessa norma. O movimento ambientalista e a classe jornalística, dentre outros potenciais usuários, têm agora à sua disposição um importante instrumento para demandar informações sobre qualidade ambiental e promover a cidadania.

Os cidadãos devem ter acesso à informação de forma a garantir a melhoria da qualidade das decisões tomadas e de sua implementação e contribuir para o conhecimento geral do público sobre as questões ambientais. E não basta ter acesso à informação garantido. É preciso que a qualidade das informações seja elevada, e, apenas

exercitando o dever de exigir informações, poder-se-ão garantir sistemas adequados de produção de informações ambientais.

Formam-se no mundo diversas redes de consolidação e produção de informações em várias áreas. Na área ambiental, as Nações Unidas, por meio do PNUMA, programa para o meio ambiente, tem liderado a formação de um banco de dados mundial designado Infoterra. Essa iniciativa deve servir de exemplo para todos os países do mundo gerarem e consolidarem bases de informação ambiental para servir de apoio à tomada de decisão e à formulação de políticas públicas.

A efetiva participação da sociedade na gestão pública do meio ambiente depende do acesso à informação, conforme comentado anteriormente, mas isso só não é suficiente. A informação tem de ser traduzida, decodificada, para que ocorra a verdadeira sensibilização e os dados possam ser utilizados da melhor forma possível. Daí a relevância da educação ambiental na sociedade moderna, para o aprimoramento da democracia ambiental. É a educação ambiental que permite a sensibilização dos atores relevantes e a transferência de conhecimento e informações necessários para a melhor gestão dos recursos ambientais. A educação ambiental é a ponte entre a disponibilização da informação e a sensibilização para a participação na tomada de decisão sobre temas ambientais. É a ferramenta que permite a efetiva transformação da sociedade em busca de um novo modelo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade.

Saliente-se que a educação política do povo é indispensável à democracia e à cidadania. A educação ambiental, portanto, deve constituir parte da educação política de um povo, e é indispensável para a gestão dos recursos ambientais, que constituem bens de todo o povo e devem ser geridos

de forma democrática. A educação ambiental só é possível se garantido um direito anterior, fundamental, que é o direito de acesso à informação ambiental.

A análise das leis brasileiras vigentes e do arcabouço jurídico internacional em vigor e em formulação, incluindo as premissas acima explicitadas, demonstra a consolidação do direito dos indivíduos de acesso à informação relativa ao meio ambiente, pressuposto da garantia do seu direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do seu direito a participar em processos de gestão ambiental.

NOTA

1. Informação ambiental é definida na Convenção da seguinte forma: “Informação ambiental significa qualquer informação em forma escrita, visual, audível, eletrônica ou em outro material qualquer, sobre: (a) o estado dos elementos do meio ambiente, tais como ar e atmosfera, água, solo, terra, paisagem e sítios naturais, diversidade biológica e seus componentes, incluindo organismos geneticamente modificados e a interação entre esses elementos; (b) fatores, tais como: substâncias, energia, ruído e radiação, atividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos ambientais, políticas, legislação, planos e programas, afetando, ou com potencial de afetar os elementos do meio ambiente, no âmbito do subparágrafo (a) acima, e a relação custo-benefício e outras análises econômicas e dados utilizados na tomada de decisão ambiental; (c) o estado da segurança e saúde humana, condições de vida humana, sítios culturais ou estruturas construídas, desde que estejam ou possam vir a ser afetados pelo estado dos elementos do meio ambiente, ou através desses ele-

mentos, pelos fatores, atividades ou medidas referidos no subparágrafo (b) acima”.

Referências

- ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*. 1977. Los Angeles, Universidade da Califórnia. A dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree Doctor of Philosophy in Urban Planning.
- AGENDA 21. Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo. São Paulo, 1998.
- ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL DA OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), Atenas, 05 e 07.06.2000, pela Diretoria de Meio Ambiente – Comitê de Políticas Ambientais, 04.07.2000, Doc. ENV/EPOC/GEP(2000)8.
- CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, 1988.
- DECLARAÇÃO DE BLED. Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios, e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, Slovenia, nov. 1997.
- DIRETIVA 90/313/CEE, de 07.06.1990, do Conselho das Comunidades Europeias sobre Acesso à Informação Ambiental.
- FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume, Fapesp. 2002.
- HUNTER, D.; SALZMAN, J.; ZAEKE, D. *International Environmental Law and Policy*. New York: University Casebook Series, 1998.
- LEI FEDERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL, Lei 10.650, de 16.04.2003.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1992). *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1999). *Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, à Participação em Processos Decisórios e à Justiça em Matéria Ambiental*.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. Tema de acesso à informação ambiental. Disponível em: <<http://www.unep.org/unep/access.htm>>.