

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Carolina Suguiura Evangelista

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO AMBIENTAL**

O caso do SINIMA

Brasília

2016

Carolina Sugiura Evangelista

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO AMBIENTAL**

O caso do SINIMA

**Monografia apresentada junto ao curso de
Direito da Universidade de Brasília (UnB)**

Orientadora: Prof. Dra. Ana Cláudia Farranha

Brasília

2016

Carolina Suguiura Evangelista

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO AMBIENTAL**

O caso do SINIMA

**Monografia apresentada junto ao curso de
Direito da Universidade de Brasília (UnB)**

Orientadora: Prof. Dra. Ana Cláudia Farranha

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dra. Ana Cláudia Farranha

Professora Dra. Gabriela Lima

Mestre Maria Eugênia Cireno

Brasília

2016

Agradecimentos

A minha orientadora, Ana Cláudia Farranha, pelo disk-mãe, pela orientação, suporte, correções e conversas de todo este semestre.

A minha mãe e meu pai por todo companheirismo, cuidado e base de sempre.

As minhas amigas e amigos, pelas noites viradas, incentivos e paciência de todos os dias.

E a todas e todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

Resumo

O direito de acesso à informação e o direito ambiental – ambos enquanto direitos fundamentais – ao se fundirem gera o direito de acesso à informação ambiental. Ocorre que a legislação ambiental no Brasil é uma das mais completas e avançadas do mundo – organizada em sistemas bem estruturados – de modo que as garantias legislativas de acesso existem na teoria. Entretanto, a estruturação em sistemas e a legislação avançada, por si só, não são suficientes para garantir o acesso, diante disso, o presente trabalho se propôs a analisar alguns instrumentos do Sistema Nacional de Informação – SINIMA, em especial o sistema de indicadores proposto pelo Painel Nacional de Indicadores ambientais (PNIA 2012). A análise dos instrumentos leva a conclusão de que não têm sido suficientes para garantir o completo acesso à informação ambiental, pois possuem linguagem muito técnica, não acessível e de difícil utilização pelo público-alvo. O sistema de acesso exige, portanto, aprimoramentos entre eles o investimento em uma linguagem menos técnica e investimento e educação ambiental.

Conceitos chave: Acesso à informação, direito ambiental, SINIMA, efetivação de direitos.

Abstract

The right of access to information and environmental law – both as fundamental rights – when merged, generate the right of access to environmental information. The environmental legislation in Brazil is one of the most complete and advanced in the world – it is organized structured systems and advanced legislation alone are not enough to guarantee said access. That is why this study aimed to analyze some instruments of the National Panel of environment Indicators (PNIA 2012). The analysis of the instruments led to the conclusion that they have not been sufficient to ensure full access to environment information, as they have very technical language, which is inaccessible and difficult to use by the target audience. This access system therefore requires enhancements, including investment in a less technical language and investment in environmental education.

Keywords: access to information, environmental law, SINIMA, rights effectivity

Sumário

Introdução.....	9
Capítulo 1 – Direito de acesso à informação, Direito ambiental e o direito de acesso à informação ambiental.....	11
1.1 Direito à informação.....	12
1.1.1. Limitação do direito de acesso à informação.....	15
1.1.1.1.Limitação ao acesso à informação no Brasil.....	17
1.1.2. Convenção de Aarhus.....	18
1.1.2.1.Limitação do acesso à informação na Convenção de Aarhus.....	19
1.2. Direito ao meio ambiente.....	20
1.2.1. Artigo 225 da Constituição Federal - direito ambiental enquanto direito fundamental	22
1.3. Princípios do direito ambiental e sua ligação com o direito de acesso à informação	26
1.3.1. Princípios do direito ambiental brasileiro.....	27
1.3.1.1. Princípio da participação e Princípio da informação.....	27
1.3.1.2. Princípio da precaução.....	29
1.3.1.3. Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.....	30
1.3.1.4. Princípio meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	31
1.3.1.5. Princípio da publicidade.....	31
1.3.2. Princípios da ONG Artigo 19.....	33
1.3.2.1. Máxima Divulgação.....	33
1.3.2.2. Obrigação de Publicar.....	34
1.3.2.3. Promoção de um governo aberto.....	34
1.3.2.4. Limitação da abrangência das exceções.....	34
1.3.2.5. Processos para facilitar o acesso.....	35
1.3.2.6. Custos.....	36
1.3.2.7. Reuniões Abertas	36
1.3.2.8. Divulgação tem primazia.....	36
1.3.2.9. Proteção de denunciantes.....	36
1.4. Conclusão do capítulo.....	37

Capítulo 2 – Direito ambiental, lei de acesso à informação e gestão pública.....	39
2.1.Política Nacional do Meio ambiente.....	39
2.1.1. SISNAMA.....	41
2.1.2. CONAMA.....	43
2.2.SINIMA – Sistema de Informação Ambiental	44
2.2.1. Análise dos Eixos do SINIMA.....	46
2.2.2. CNIA.....	48
2.3.Análise da lei de informação 2011.....	49
2.3.1. Comparação entre a lei de acesso de 2011 e a lei de acesso à informação ambiental.....	53
2.4.Correlação da discussão dos princípios a informação identificado na Política nacional de meio ambiente com a atual de Lei de Acesso à informação e o SINIMA.....	56
Capítulo 3 – Efetivação dos Instrumentos de Acesso.....	58
3.1.Resultados e Análise da Pesquisa.....	58
3.1.1. Desenhando o instrumento da pesquisa.....	58
3.1.2. Análise dos resultados da pesquisa.....	58
3.1.2.1. Informações Básicas.....	59
3.1.2.2. Impressões sobre o SINIMA.....	59
3.1.2.3. Lei de Acesso à informação.....	60
3.1.2.4. Sugestões e Críticas.....	61
3.1.3. Conclusão acerca da análise das impressões dos respondentes do questionário de pesquisa.....	62
3.2.PNIA.....	62
3.2.1. Marco ordenador e indicadores – definições e conceitos.....	63
3.2.2. Conceitos adotados pelo PNIA.....	66
3.2.3. Análise dos indicadores.....	69
3.2.3.1.Primeiro Indicador Escolhido: Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P	69
3.2.3.2. Segundo Indicador Escolhido: Implementação da Agenda 21 Local.....	72
3.1.1.1. Conclusão acerca da análise dos indicadores.....	75
Conclusão.....	76
Referências Bibliográficas.....	78

Introdução

O acesso à informação é um direito fundamental essencial para a garantia de outros tantos direitos. A efetividade do direito ambiental, – também considerado enquanto fundamental – em especial, está intrinsecamente ligada ao direito de acesso à informação, gerando o que se chama de direito de acesso à informação ambiental.

O direito ambiental brasileiro é um dos mais avançados em termos de sistema normativo jurídico, tendo como base de seu regime o artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Este artigo estabelece uma defesa do meio ambiente e das condições de equilíbrio enquanto responsabilidade tanto do Poder Público quanto da coletividade. Nesse sentido, acesso às informações ambientais é um ponto determinante para essa possível responsabilização.

Ocorre que apesar de ambos os direitos – ambiental e de acesso à informação – fundirem-se para gerar o direito de acesso à informação ambiental, suas literaturas e evoluções caminharam de forma separadas e distintas. O estudo deles deve, inicialmente, ser feito de forma autônoma, para, apenas depois de delimitadas suas questões de forma individual, os conceitos se unam para análise do direito gerado.

Analisados o que significam e como evoluíram cada um destes, o trabalho visa responder as seguintes questões: será que todo esse sistema normativo avançado brasileiro garante o acesso à informação para o poder público e para a sociedade civil? A legislação tem sido efetiva no sentido de fornecer acesso às informações ambientais da forma como deve ser garantido o acesso à informação de forma geral?

O sistema normativo, por mais avançado que seja, não é capaz por si só de garantir a efetividade do direito enunciado. Para dar efetividade tanto ao funcionamento do sistema quanto ao direito, é necessário que se acople medidas ou instrumentos de efetivação de políticas especialmente quando se trata de acesso à informação.

Um destes instrumentos para a possibilidade de efetivação do direito de acesso às informações ambientais é o Sistema Nacional de Informação Ambiental – SINIMA. Desta forma, a principal finalidade deste trabalho é analisar se esse sistema de informação tem sido efetivo no sentido de elaborar e divulgar informações ambientais de forma que garanta o acesso e utilização dessa informação tanto para a sociedade quanto para os gestores públicos.

Analisar essa questão é essencial para identificar e buscar solucionar e/ou corrigir possíveis falhas de acesso à informação. A gestão pública, a coletividade e o meio ambiente se beneficiam diretamente com a efetividade e melhoria do sistema de

informação, posto que isso facilitaria tanto o processo de tomada de decisões quanto o de controle social de forma responsável e benéfica para o meio ambiente.

Metodologicamente, este trabalho adotou, além da pesquisa bibliográfica acerca do direito de acesso à informação e do direito ambiental, – com base em autores como Paulo Affonso Leme Machado e Toby Mendel – análise da legislação ambiental que estrutura a Política Nacional do Meio Ambiente – em especial o SINIMA – e envio de questionários à colaboradores envolvidos com a gestão ambiental.

Além disso, buscou-se analisar o Painel Nacional de Indicadores Ambientais de 2012 para responder se este documento juntamente com o sistema de indicadores, - analisado sob as perspectivas de autores como Paulo de Martino Jannuzzi e Rayén Quiroga – parte do Sistema Nacional de Informação Ambiental, tem sido suficiente na efetivação do direito de acesso à informação ambiental.

Para tanto, o presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo tem por objetivo de descrever tanto o direito à informação quanto o direito ambiental buscando explicar como ambos se fundem e originam o direito de acesso à informação ambiental. Para tanto, está dividido em subtítulos que tratam, separadamente do direito à informação, direito ambiental e princípios a serem perseguidos para esses direitos.

O capítulo seguinte trata de analisar a legislação que estruturação do Sistema Nacional de Informação Ambiental que faz parte da Política Nacional do Meio ambiente e a Lei de Acesso à informação. Para tanto, se estrutura em subtítulos referentes a Política Nacional e, internamente, ao SINIMA e, posteriormente, análise da legislação de acesso.

Por fim, o último capítulo trata dos questionários enviados aos gestores do Ministério do Meio ambiente e do Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA) com o objetivo de responder se, na prática, o acesso à informação tem sido cumprido de forma efetiva.

Capítulo 1 – Direito de acesso à informação, Direito ambiental e o direito de acesso à informação ambiental

A relação homem e natureza existe desde sempre. Todos os povos, de acordo com suas culturas e o meio ambiente, demonstraram ligação com o ecossistema à sua volta. Essa ligação, em todas as vezes demonstrou “a capacidade humana de transformar e de ser transformada pelas condições naturais”¹.

Geraldo Lanfredi afirma que entre natureza e cultura existe uma estrita comunicação, um diálogo permanente. Esse diálogo se dá por intermédio dos homens e mulheres que são da natureza dependentes e da cultura criadores, logo, a cultura e a forma como ela é desenvolvida dependem, de forma intrínseca da natureza que as cerca. A natureza determinará o tipo de cultura criada.

Desse ponto de vista, compreender a relação de cuidado e respeito de diversos povos antigos com o meio ambiente que os cercava, é uma tarefa fácil. Nesse caso, tem-se, entretanto, que a preocupação com meio ambiente, na modernidade é uma pauta extremamente nova. Isso se deve, em parte, a ideia que se acreditava de inesgotabilidade da capacidade do meio ambiente de fornecer e com o desenfreado crescimento insustentável do capitalismo.

Ocorre, entretanto, que o meio ambiente, enquanto ecossistema harmônico e vivo deu – e dá, todos os dias – sinais de esgotamento. De extinção de espécies que aparentemente não faziam parte da interação humana a tragédias tanto naturais – no sentido de não poderem ser previstas ou evitadas – quanto provocadas por ações humanas irresponsáveis.

Diante deste quadro na modernidade, tornou-se muito claro que o Direito Ambiental era uma questão que não podia mais esperar, pois, foi durante muitos anos, negligenciado em todo o mundo. Tem-se, entretanto, que com a globalização e a estruturação mundial em uma “sociedade internacional”, a questão ambiental, que se percebeu com um cunho bastante econômico e coletivo, veio à tona. Acidentes ambientais, além de poderem gerar danos econômicos, podem afetar não apenas um

¹ LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental** – Busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo: revista dos tribunais ltda, 2002.

local pontual em que ocorra, mas também tem influência sobre outros ambientes, por ser uma estrutura complexa e sinérgica. Para Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros:

O direito Ambiental encontrou reflexo nos espaços de esfera pública, por se fazer necessária uma discussão coerente e atual, preocupada e eficaz quanto à posição da sociedade civil organizada perante as evidentes degradações ambientais.²

Garantir a efetividade do direito ambiental na esfera pública perpassa, necessariamente, pela garantia do acesso à informação ambiental. Desta forma, o objetivo do presente capítulo será descrever o princípio da informação e algumas nuances do direito ambiental e buscar explicar como ambos se fundem e dão origem ao direito de acesso à informação ambiental.

1.1.Direito à informação

A união entre direito à informação e direito ambiental ocorre por uma busca de efetividade a esse direito ambiental que se coloca como um direito com várias nuances, como a própria sustentabilidade e a participação social, prevista pela Constituição de 1988. Ora, ambas questões só podem ser efetivadas com uma boa estrutura de informação. Tanto a participação da sociedade civil quanto a gestão sustentável do meio ambiente dependem da informação ambiental gerada.

Logo, com uma análise conjunta de ambas as áreas, quer-se descobrir se de fato esse direito à informação vem sendo implementado no direito ambiental brasileiro.

A discussão internacional acerca do direito à informação é anterior ao desenvolvimento do pensamento ambiental, o direito à informação se trata de uma discussão mais antiga, mas nem por isso mais estabilizada. A ONU já reconhecia, em 1946, a noção de liberdade de informação.

Entretanto, é a partir da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 10 de dezembro de 1948, que a noção de direito à informação – e o acesso à esse direito – passa a ganhar um molde parecido com a atualidade. Esta declaração, em seu artigo 19 explicita:

² MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio ambiente** – direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.³

no mesmo sentido o artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos dos Homens⁴.

Percebe-se, portanto que, inicialmente, a questão do acesso à informação oferecida pelo Poder Público não era, em tese, diretamente uma questão abordada na DUDH. Toby Mendel ao analisar a questão conclui que o direito não é uma ciência estática e que:

este reconhecimento (da necessidade de proteção tanto do destinatário quanto do emissor da informação) agora está sendo compreendido como inclusivo do direito a informação no sentido do direito de pedir e receber acesso à informação sob o controle de órgãos públicos.⁵

Essa evolução da garantia de direito ao acesso de informações em posse de poder público é facilmente notado com a análise de alguns documentos internacionais que tratam acerca da informação. Como, por exemplo, as Declarações Conjuntas dos mandatários especiais para a liberdade de expressão que, em 1999, emitiram documento com a seguinte assertiva:

Implícito à liberdade de expressão está o direito das pessoas de acesso aberto a informação e a saber o que os governos estão fazendo em seu nome, sem o qual a verdade definharia e a participação do povo no governo permaneceria fragmentada.⁶

Percebe-se, como elaborado acima, que o direito à informação está sempre intrinsecamente ligado ao direito à participação, pois, entende-se que a participação sem informação é inútil e, por vezes, perigosa. Gerard Monédiaire, por exemplo, entende ser indissociável a questão da informação e da participação, sendo evidente que a

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 9.5.2016

⁴ COUNCIL OF EUROPE. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, 1950. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em 9.5.2016.

⁵ MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 9.

⁶ **Declarações Conjuntas dos mandatários especiais para a liberdade de Expressão**. Sob os auspícios da ONG Artigo 19, 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-1999.pdf>>. Acesso em 9.5.2016.

Original: Implicit in freedom of expression is the public's right to open access to information and to know what governments are doing on their behalf, without which truth would languish and people's participation in government would remain fragmented

participação dos ignorantes se torna um álibi ou uma idiotice, conforme destaca Paulo Machado⁷.

Outro exemplo é a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão de outubro de 2000, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, em seu parágrafo 4º, entende o acesso à informação em poder do Estado como um direito fundamental, sendo obrigação desse Estado garantir esse direito, *in verbis*:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.⁸

Note-se que o próprio parágrafo tem a preocupação de falar sobre a possibilidade de limitações, como exceção e não regra, desse direito de acesso à informação detida pelo poder estatal. Em sentido praticamente idêntico tem-se o princípio IV da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África⁹

Diferentemente, o artigo 42 da Carta de direitos fundamentais da União Europeia que apenas prevê o direito de acesso, sem estabelecer ou falar, diretamente, acerca de limitações possíveis:

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu do Conselho e da Comissão.¹⁰

Ocorre, entretanto, que outro tipo de limitação pode ser claramente observada neste artigo e não no parágrafo 4º da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. No documento da União Europeia, exige-se, para fins de acesso à informação, que o indivíduo seja cidadão da União ou que tenha residência ou sede social em um dos Estados-Membros.

⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010, p.101

⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão** 2000. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>> Acesso em 9.5.2016

⁹ COMISSÃO AFRICANA PARA OS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. **Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África**. Tradução não oficial feita pelo Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas em Angola. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd11_05princip_liberdade.pdf>. Acesso em 9.5.2016

¹⁰ JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia**, 18 dez. 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 9.5.2016.

Superada, portanto, a questão do direito de acesso à informação em poder de entes estatais enquanto um direito fundamental, importante analisar a abrangência desse direito fundamental. Apesar de assim considerado, o direito à informação não pode ser ilimitado e indiscriminado, uma vez que poderia isso gerar situações problemáticas, como risco à segurança do Estado.

Importante analisar, portanto, quais mecanismos e possibilidades de limitação são possíveis em todo esse aparato internacional acerca do acesso à informação.

1.1.1 Limitação do direito de acesso à informação

Os mandatários especiais para liberdade de expressão adotaram, na declaração conjunta de 6 de dezembro de 2004, a seguinte redação, segundo Toby Mendel:

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções¹¹

Tem-se, portanto, já uma análise do acesso à informação que especificamente está em posse das autoridades públicas. Diante desse contexto, a própria declaração reconhece a possibilidade de limitações ao acesso à informação de forma, entretanto de forma restrita.

Como já observado, o direito de acesso à informação deve ser visto como regra e não como exceção. Instituir a possibilidade de limitação ao acesso às informações de forma arbitrária pelo poder público tende a gerar diversos tipos de distorções e, por vezes, abusos. A exceção, ou seja, a impossibilidade de fornecer algum tipo de informação ou dado deve ser fundamentada e justificada.

Toby Mendel, ao elaborar as características de um regime de direito à informação, estabelece que o princípio 4 se trata do que ele chama de limitação da abrangência das exceções. Para ele:

Por um lado, um sistema de exceções amplo em demasia pode prejudicar seriamente o direito. Em alguns casos, leis de direito a informação que de outra forma teriam grande efetividade são prejudicadas em grande parte por um regime de exceções excessivamente amplo e aberto. Por outro lado, é obviamente importante que todos os interesses legítimos de sigilo recebam a

¹¹ MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009, pp. 9-10.

devida consideração, do contrário os órgãos públicos seriam licitamente obrigados a divulgar informações, mesmo que isso pudesse causar danos desproporcionais.¹²

Ora, encontrar o limiar ideal entre o direito de ter acesso às informações e outros direitos, como, por exemplo, o direito à privacidade – e outros que se mostram até mais perigosos, como a relação entre direito de acesso à informação e o cuidado com a segurança pública – é um grande desafio visto a complexidades das relações sociais e das estruturas institucionais.

Nessas mesmas legislações analisadas no subtítulo anterior tem-se claro a preocupação das organizações internacionais com esse limite ideal entre estes direitos que, aparentemente, podem ser, por vezes, conflitantes.

A declaração de princípios sobre a liberdade de expressão da Comissão Interamericana de direitos humanos, em seu parágrafo 4º colecionado anteriormente fala claramente sobre a possibilidade de limitações excepcionais previamente estabelecidas em lei e apenas em casos de ameaça a segurança nacional ou do que a declaração chama de “perigo real”.

Observa-se que essa redação do parágrafo é mais uma garantia de liberdade do acesso à informação do que limitação, pois estabelece que, em regra, a informação deve ser acessível e ainda restringe as possibilidades que podem gerar algum tipo de exceção.

Já o artigo 42 da Carta de direitos fundamentais da União Europeia igualmente supracitado estabelece um outro tipo de limitação bem mais discutível. A limitação estabelecida, de forma proposital ou não, é de quem poderá ter acesso aos documentos de que trata a Carta.

“Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-membro”, ora, essa limitação, em especial, não deveria ocorrer dessa forma visto que o direito de acesso à informação, enquanto direito fundamental, trata-se de um direito de todos os indivíduos do planeta e não deveria haver diferenciação entre a possibilidade de um cidadão de um Estado-membro da União Europeia e de um outro cidadão qualquer para obter informações.

¹² MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 36.

1.1.1.1.Limitação ao acesso à informação no Brasil

No Brasil, o artigo 3º da Lei 12.527 de 2011, converge com a corrente internacional e doutrinária ao estabelecer, no inciso primeiro que uma das diretrizes para assegurar o direito fundamental que é o direito de acesso à informação é que a publicidade é o preceito geral e o sigilo trata-se de uma exceção. O inciso III, artigo 4º desta mesma lei informa, como conceito de informação sigilosa aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

Trata-se de um cuidado em dizer quais informações serão sigilosas justamente para garantir o acesso às que não são e para garantir que qualquer informação não possa ser considerada sigilosa de forma arbitrária pelas entidades que detém essa informação.

Interessante notar também que a lei 12.527/2011 coloca como atribuição dos órgãos e entidades do poder público que assegurem tanto a proteção dessa informação considerada sigilosa quanto da informação pessoal, estabelecendo este último, também, como um tipo de exceção à regra de acesso à informação. Tem-se, diante dessa constatação, mais uma vez, a dificuldade em estabelecer o limite entre acesso à informação e direitos individuais, por exemplo, como a privacidade.

O Decreto 7.724 de 2012 que regulamenta a lei supracitada, estabelece que a informação sigilosa é aquela “submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo”. E, ainda, estabelece na Seção I a forma de classificação das informações quanto ao grau e prazos de sigilo.

Este decreto cria, ainda, a possibilidade de os órgãos e entidades poderem constituir uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS), cabendo a ela algumas atribuições como opinar e assessorar acerca das informações e seu grau de sigilo, propor destino final de informações desclassificadas e subsidiar a elaboração de rol anual de informações classificadas e desclassificadas quanto ao sigilo.

Nesse sentido, tem-se que a abrangência da possibilidade de limitação ao acesso à informação é bem estruturada e coesa no Brasil, existindo legislação regulamentadora

e específica quanto à possibilidade de classificação, a forma e graus de limitação de informações – entendidas como todo um conjunto de “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento contidos em qualquer meio, suporte ou formato”¹³.

1.1.2. Convenção de Aarhus

A Convenção de Aarhus trata-se de um outro marco regulatório internacional acerca de Acesso à informação, entretanto, merece especial análise uma vez que trata em especial do acesso à informação ambiental, sendo chamada de Convenção sobre Acesso à informação, participação do Público no Processo de tomada de decisão e acesso à Justiça em Matéria de meio ambiente.

O primeiro artigo da Convenção já enuncia seus objetivos para garantir o acesso à informação, à justiça e participação pública na tomada de decisões em matérias ambientais, tratando-se de “contribuir para a protecção do direito que qualquer indivíduo, das gerações actuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem estar”¹⁴.

Interessante notar que o grande objetivo dessa Convenção é regulamentar as possibilidades e formas de acesso à informação especificamente ambiental de modo a garantir a participação dos populares na tomada de decisões/ na gestão das questões relativas ao meio ambiente.

Em busca desse objetivo, a Convenção de Aarhus destaca três eixos de atuação essenciais: a) acesso à informação acerca do meio ambiente, sendo as detentoras principais dessa informação as autoridades públicas bem delineadas pela própria Convenção; b) garantia da participação no processo de tomada de decisões e c) e estender as possibilidades de acesso à justiça em matérias ambientais.

¹³ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 18 de novembro de 2011. Artigo 4º, inciso I.

¹⁴ **Convenção Sobre Acesso à informação, Participação do Público no processo de tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente**. Quarta Conferência Ministerial em Aarhus, 1998. Disponível em: < <http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>> . Acesso em 3.6.2016.

Para efetivação dos objetivos de cada eixo, a Convenção estabelece alguns deveres que deverão ser cumpridos pelas partes (entendida como os/as contratantes da Convenção de Aarhus), alguns exemplos deles são tomar medidas legislativas e regulamentares necessárias; promover educação e sensibilização pública com relação à matéria ambiental; assegurar que autoridades e funcionários possam ajudar e orientar o público; reconhecer e apoiar associações, organizações ou grupos que promovam a proteção do meio ambiente, garantindo que os sistemas nacionais sejam compatíveis com essa proteção.

Como a participação dissociada do acesso à informação se mostra vazia, a Convenção estabelece que para início do processo de tomada de decisões, o público interessado deverá dispor de informações básicas de forma efetiva, tempestiva e adequada. O rol dessas informações é a atividade proposta e o pedido sobre o qual será tomada a decisão, a natureza da decisão, a autoridade responsável por ela, o procedimento previsto para a decisão e o procedimento que se pretende adotar na avaliação de impacto, caso haja.

Outra obrigação das partes e interessante destacar no presente trabalho, é a necessidade de estabelecer, progressivamente, um sistema em nível nacional de base de dados eletrônica de fácil acesso ao público, com informações e dados relativos ao direito ambiental.

Esse rol e outras garantias adotadas pela Convenção buscam garantir ampla informação e possibilidade de participação em todo o processo de decisão que causará algum significativo impacto ambiental, seja elaboração de políticas, normas ou legislações ambientais.

1.1.2.1.Limitação do acesso à informação na Convenção de Aarhus

Como já analisado anteriormente, o acesso à informação, apesar de constituir-se como uma regra, nem sempre poderá ser ilimitado. Diante disso, a Convenção de Aarhus – importante marco acerca do acesso à informação ambiental – estabelece, também, possíveis limitações ao acesso.

Tem-se, portanto, que há possibilidade de recusa ao fornecimento de informações em casos em que: a) a autoridade não dispor da informação solicitada devendo ela, entretanto, informar ao interessado à qual autoridade solicitar a

informação; b) o pedido não for razoável ou tiver sido formulado de forma muito vaga e; c) se o pedido envolver matéria ainda em elaboração ou que a comunicação interna da autoridade pública esteja isenta pela legislação nacional ou prática habitual.

Estabelece o texto da Convenção, ainda que o pedido poderá ser recusado nos casos em que a divulgação da informação prejudicar um rol de oito situações, entre elas o direito de propriedade intelectual, as relações internacionais, defesa nacional e segurança pública entre outros e a confidencialidade prevista nas legislações nacionais de procedimento das autoridades públicas.

Pode-se entender, portanto, que esse rol é taxativo, devendo ser analisado de forma restritiva levando em consideração, ainda o interesse público na decisão de divulgação ou não da informação solicitada.

Uma importante garantia acerca da limitação do acesso é a obrigação de que a recusa à informação deverá ser fundamentada – e por escrito, caso o pedido tenha sido formulado por escrito ou quando assim quiser o interessado – e indicar qual o processo de revisão do indeferimento/recusa ao acesso.

1.2. Direito ao meio ambiente

O direito ambiental apenas teve alguma relevância no âmbito mundial e passou a ser visto como uma questão a ser observada em 1972, na famosa Convenção de Estocolmo. Inicialmente, cumpre ressaltar a evidente polarização nessa convenção entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e seus interesses acerca do resultado da convenção.

O resultado dessa convenção deu-se, basicamente com a elaboração dos seguintes documentos: a) a declaração de Estocolmo, mais conhecida como Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano; b) o Plano de ação para o meio ambiente; c) resolução acerca de aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da ONU e d) resolução de instituição do PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente), que é um órgão subsidiário que compõe a ONU.

As consequências da convenção de Estocolmo são visíveis e essenciais. Passa-se, após essa convenção a considerar o meio ambiente na tomada de decisões, passa a ser “levado a sério”, “o meio ambiente passa a ser tutelado como um bem jurídico per

si”¹⁵. Guido Fernando Silva Soares chega a destacar, na obra intitulada “A proteção internacional do meio ambiente”, um fenômeno pós convenção de Estocolmo ocorrido na Europa comunitária, em que:

(...) a legislação comunitária passaria a ter mais uma função, além das tradicionais funções econômicas que já tinha: a de realizar a harmonização das legislações domésticas dos Estados-partes e da constituição de um vigoroso direito uniforme supranacional entre eles, em matéria de direito ambiental regional e internacional ¹⁶.

Percebe-se que a partir dessa convenção, várias constituições passaram a tratar de questões ambientais, como é o caso das Constituições do Chile e do Panamá, ambas datadas de 1972, a Constituição Espanhola de 1978, Constituição da Grécia de 1975 entre várias outras que já na década de 70 sinalizaram mudanças substanciais acerca da relação de seus Estados com o meio ambiente.

O Brasil, apesar de só dar relevância constitucional ao meio ambiente na Carta de 1988, além de signatário da Convenção de Estocolmo foi também palco da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio-92.

Tal convenção resultou na Agenda 21, importante instrumento referente a questão ambiental global assinado por 179 países. O Ministério do Meio Ambiente – MMA define da seguinte forma a Agenda 21:

A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. ¹⁷

Analisadas de forma geral os marcos fundamentais acerca de direito internacional ao meio ambiente, faz-se necessário um maior aprofundamento do direito ambiental no âmbito nacional. Esse aprofundamento tratará de entender como o direito

¹⁵ TESSLER, Luciane Gonçalves. *Coordenação*: BEDAQUE, José Roberto do Santos e MARINONI, Luiz Guilherme. – **Tutelas Jurisdicionais do Meio ambiente**: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: RT, 2004, p. 50.

¹⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do Meio Ambiente*. Barueri: Imprensa, 2003, p. 47.

¹⁷ BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em 7.6.2016.

ambiental, assim como o direito ao acesso à informação, se configura enquanto direito fundamental.

1.2.1. Artigo 225 da Constituição Federal - direito ambiental enquanto direito fundamental

Assim como o direito de acesso à informação é um direito fundamental, o direito ambiental é entendido também como direito fundamental, sendo essa classificação essencial para o fortalecimento da importância do direito ao acesso das informações ambientais. Portanto, passa-se agora por uma análise breve do direito ambiental enquanto direito fundamental.

A Constituição Federal de 1988 é a primeira a tratar de forma direta do direito ambiental em um capítulo próprio, entretanto, que possui apenas o artigo 225, que segue, na íntegra:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.¹⁸

Tal artigo é extremamente rico e pode ensejar diversas análises acerca da natureza desse direito ambiental constitucional e diversas classificações, como, por exemplo, a análise feita por Luciane Tessler, que entende o direito ambiental como um direito constitucional, subjetivo, difuso, como um bem de uso comum do povo e um direito intergeracional.¹⁹

Tratam-se de diversas análises interessantes acerca do referido artigo que merecem ser explanadas, entretanto, de forma resumida, para não se perder o foco da questão que se quer tratar. É um direito constitucional por estar na constituição. Direito subjetivo pelas razões acima anunciadas. É entendido como bem de uso comum do povo por ser classificado, o meio ambiente, enquanto bem jurídico de interesse público, na esfera constitucional e civil, apesar da objeção da autora em entender que o meio ambiente se trata, em verdade, de um bem jurídico de caráter metaindividual, direito difuso.

Essa classificação relativa à meio ambiente enquanto direito difuso merece especial atenção. Direito difuso, segundo a Lei 8.078/90, inciso I, art. 81, são “direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Ainda segundo à autora “A importância da qualificação e definição do meio ambiente na categoria de direito difuso reside na necessidade de aplicar-lhe o regime diferenciado que garanta a efetividade da sua tutela.

¹⁸BRASIL. **Constituição Federal**. 5 out. 1988. Art. 225.

¹⁹ TESSLER, Luciane Gonçalves. *Coordenação*: BEDAQUE, José Roberto do Santos e MARINONI, Luiz Guilherme. – **Tutelas Jurisdicionais do Meio ambiente**: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: RT, 2004, p. 46 – 74.

O meio ambiente, como direito difuso, sujeita-se a um regime processual diverso”²⁰. Ora, a efetividade da tutela do direito ambiental é justamente o que se discute no presente trabalho.

Por fim, o meio ambiente enquanto direito intergeracional fica claramente explícito no *caput* do supracitado art. 225 da Constituição Federal que utiliza a expressão “defendê-lo (*o meio ambiente*) e preservá-lo (*idem*) para as presentes e futuras gerações”. Portanto, o meio ambiente trata-se de um direito que ultrapassa gerações sendo direito, inclusive de gerações que estão por vir, sendo dever tanto do poder público, quanto da coletividade (geração que existe no presente) a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para que possa continuar sendo usufruído pelas gerações posteriores.

Apesar de essa análise do artigo 225 ser extremamente interessante, o foco deste ponto é o de mostrar como a doutrina tem entendido o direito ambiental enquanto direito fundamental. Para tal, Anizio Pires Gavião Filho, por exemplo, dedica uma obra inteira, chamada *Direito Fundamental ao Ambiente*²¹, à elucidação do tema.

Para o autor, a constitucionalização do ambiente tem a ver com a natureza jurídica desse meio ambiente e, conseqüentemente a possibilidade de real efetivação desse direito, com relação à “força normativa das normas constitucionais referentes ao meio ambiente em sede de sua implicação jurídica para com as funções legislativa, executiva e jurisdicional”²². Para ele tem-se, claramente, que as prestações contidas na norma do supracitado artigo 225, responsável pela configuração do que é direito fundamental ao ambiente, vinculam²³.

A base da argumentação de Anizio Gavião Filho acerca da configuração do direito ambiental constitucional enquanto direito fundamental tem por base, portanto, a vinculação e a pretensão de eficácia, vistas pelo autor como questão chave para determinar direitos fundamentais. O autor, portanto, comunica-se também com a ideia

²⁰ TESSLER, Luciane Gonçalves. *Coordenação*: BEDAQUE, José Roberto do Santos e MARINONI, Luiz Guilherme. – **Tutelas Jurisdicionais do Meio ambiente**: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: RT, 2004, p. 67.

²¹ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires Gavião. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

²² GAVIÃO FILHO, Anizio Pires Gavião. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 26.

²³ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires Gavião. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pp. 25-29

da Luciane Tessler, que também destaca a eficácia como ponto chave do direito ambiental constitucionalizado.

Outro ponto interessante acerca desse artigo 225 é a questão da responsabilização tanto do poder público quanto da sociedade civil, tornando o direito ambiental um direito-dever em alguns sentidos. Para a sociedade civil é de fato um direito-dever completo, visto que tanto ela tem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto tem o dever de preservá-lo – sendo, nesse ponto, tão responsável quanto o poder público, nascendo daí a necessidade de participação. Nesse sentido, a sociedade civil como um todo é entendida como um sujeito de direitos e deveres com relação ao meio ambiente.

Ocorre, entretanto, que do ponto de vista da análise do poder público, e em especial da gestão, âmbito com o qual se compromete o presente trabalho, o direito ambiental é um dever prestacional. Isso significa que cabe ao poder público a gestão de forma responsável do meio ambiente, buscando um equilíbrio ecológico. Nesse aspecto pode-se ver o meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto um direito-dever com outro significado, sendo direito da população e dever prestacional do Estado.

Na busca dessa prestação eficaz e eficiente desse direito fundamental, desenvolve-se todo um aparato estrutural institucional que, no direito ambiental brasileiro, surge por meio da Política Nacional do Meio Ambiente organizada em sistemas, que será objeto de análise do capítulo seguinte.

Ainda acerca do artigo 225, o §1º, inciso VI, trata de educação ambiental. A lei que institui a Política Nacional de educação ambiental – Lei 9.795/99 – estabelece como um dos objetivos da educação ambiental o de garantir a democratização das informações ambientais. Assim como são indissociáveis participação e informação, o mesmo se dá entre educação e participação. Inclusive porque uma das dimensões da educação ambiental é a conscientização para interesse em uma participação efetiva.

Logo, também não há que se falar em educação ambiental sem acesso à informação ambiental. Percebe-se, portanto, que parte do direito ambiental gira em torno da necessidade de participação, inclusive porque a sociedade civil está também sujeita a responsabilização, sendo a manutenção do meio ambiente ecologicamente

equilibrado também seu dever. E participação apenas é viável com educação ambiental e garantia de acesso à informação.

Desta forma, o tema informação é um aspecto fundamental desta construção. Assim, esse trabalho procura identificar como um determinado sistema de informação (SINIMA) pode contribuir para efetivação dos princípios ambientais, os quais compõe o estatuto dos direitos e garantias fundamentais desenvolvidos nesse tópico.

Integra a perspectiva do trabalho, a ideia de que a valorização do direito ambiental acabou por elevá-lo a categoria de direito fundamental e, portanto, merecedor de algumas garantias. Entre elas, a garantia do acesso à informação, que se trata, também de outro direito fundamental, nascendo, daí, o conceito de direito de acesso à informação ambiental.

1.3. Princípios do direito ambiental e sua ligação com o direito de acesso à informação

Os princípios do direito ambiental são vários e estão intrinsecamente ligados uns aos outros. A classificação e seus nomes dependem do autor utilizado. Para fins deste trabalho, pretende-se adotar os princípios gerais estabelecidos por Paulo Affonso Leme Machado, quais sejam: (a) princípio do direito ao meio ambiente equilibrado; (b) Princípio do direito à sadia qualidade de vida; (c) Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais; (d) Princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador; (e) princípio da precaução; (f) Princípio da prevenção; (g) Princípio da reparação; (h) Princípio da informação; (i) Princípio da participação e (j) Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

Ocorre que para além destes princípios, a Organização não-governamental “Artigo 19” estabeleceu também um total de nove princípios com o objetivo de permitir, a partir deles, uma análise comparada com as leis nacionais para verificar se tais leis são acesso genuíno à informação oficial. Os princípios propostos são: a) Princípio da divulgação máxima; b) obrigação de publicar; c) promoção de um governo aberto; d) âmbito limitado de exceções; e) processos para facilitar o acesso; f) custos; g) reuniões abertas; h) primazia da divulgação e; i) proteção dos denunciantes.

Propõe-se portanto, no presente tópico, fazer uma comparação de alguns dos princípios do direito ambiental à luz dos princípios elaborados pela ONG Artigo 19 para verificar se estão em conformidade com as orientações internacionais.

1.3.1. Princípios do direito ambiental brasileiro

1.3.1.1. Princípio da participação e Princípio da informação

Paulo Affonso Leme Machado começa a análise do princípio da participação destacando que a conservação do meio ambiente trata-se de um interesse difuso e coletivo da sociedade e que o princípio da participação é indissociável do princípio da informação.

Para José Rubens Morato Leite:

O princípio da participação decorre da forma de governo adotada pela República Federativa do Brasil, em que a titularidade do poder pertence ao povo (art. 1º, parágrafo único, e 18 da CF/88). Preleciona esse princípio a participação ativa da coletividade das decisões ambientais. Pressupõe educação, informação e consciência ambiental ²⁴.

Tem-se, portanto, que é um consenso entre os estudiosos do direito ambiental que a análise do princípio da participação perpassa, necessariamente, pela ideia do direito à informação. Paulo Affonso vai além e considera como princípio também a informação.

Para o autor, a Declaração do Rio de Janeiro/92 consagra tal princípio em uma frase do Princípio 10, onde se lê: “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado à informações relativas ao meio ambiente que de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”. E afirma, ainda:

A informação serve para o processo de educação de cada pessoa da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada ²⁵

Observa-se, portanto, que o princípio da informação é instrumento de efetivação do princípio da participação, posto que, o segundo, sem o primeiro, de nada serve. Não

²⁴ LEITE, José Rubens Morato. *Direito ambiental Simplificado*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 19.

²⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010, p. 97.

é possível a população civil, de modo geral, participar ativamente da tomada de decisões ambientais se não conhece sobre o tema. Ou, pior ainda, a participação sem a devida informação pode servir apenas de massa de manobra a interesses diversos aos buscados pela sociedade.

Desta forma, Paulo Affonso separa a participação em direta e indireta. De forma direta trata-se de instituir plebiscitos ou referendos com, por exemplo, populações sujeitas a alguma questão ambiental, devendo essa população, emitir sua opinião acerca de ações que influenciarão sua região e sua vida de forma direta, exercendo seu direito-dever de participação.

Essa participação popular direta cria um efeito importante: quem fala sobre a questão e emite opinião sobre ela são pessoas diretamente atingidas. Esse exemplo ilustra quão importante e essencial é a garantia do direito à educação ambiental, pois, para que se efetive a participação popular direta, as pessoas envolvidas precisam estar a par da situação que lhe vai ser imposta e perguntada, e qualquer decisão que tomarem, se tiver efeito vinculante, estará atingindo diretamente a população local.

De forma indireta, para Paulo Machado, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são grupos essenciais a efetivação do princípio da participação no âmbito do direito ambiental. Para o autor:

Os indivíduos isolados, por mais competentes que sejam, não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governos e pelas empresas. Os partidos políticos e os parlamentos não podem ser considerados os únicos canais das reivindicações ambientais.

As ONGs não têm por fim o enfraquecimento da democracia representativa. As ONGs não são – e não devem ser – concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, mas intervêm de forma complementar, contribuindo para instaurar e manter o Estado Ecológico de Direito. (p. 102)

Percebe-se que o autor considera o papel das ONGs fundamental para o exercício da democracia representativa, enfatizando, entretanto, que essa participação não irá substituir a atuação do Poder Público, sendo reservado, ainda ao Poder Legislativo algumas matérias que referem-se ao meio ambiente, até pela preservação do princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder público, que será analisado mais adiante.

Destaca-se, entretanto, que a atuação das ONGs deverá ser independente e autônoma, inclusive para evitar que sejam consideradas apenas massa de manobra de

empresas privadas ou até mesmo de setores internos ao Poder Público que tenham interesses ambientais conflitantes com o equilíbrio ecológico.

Sobre a atuação das ONGs, Paulo Affonso Leme Machado observa ainda que mesmo que não tenham poder decisório, por não ter força institucional enquanto associação, em diversos países, elas atuam enquanto fiscalizadoras ou apenas enquanto órgãos consultivos. Nessa seara, é evidente sua importância em relação ao princípio da participação, pois enquanto fiscalizar e publicizar os processos de tomada de decisões ambientais, está, de forma mais imparcial e autônoma, contribuindo para o efetivo direito à informação.

Conclui-se, portanto, acerca desses dois princípios que estão interligados. A garantia de um, sem o outro, não atende ao objetivo buscado que é uma participação efetiva e crítica da população acerca das questões ambientais. Há, ainda, algumas formas diferentes de garantir tal participação, não apenas de forma direta, mas também indireta como na atuação de ONGs.

1.3.1.2. Princípio da precaução

Outra ideia que vale ser destacada é a do princípio da precaução, correspondente ao princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro/92 que diz: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou 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”.²⁶

Esse princípio é importante especialmente do ponto de vista da tomada de decisões ambientais, posto que pretende prevenir riscos possíveis.

Precaução é a cautela antecipada, significa tomar alguma atitude ou deixar de tomá-la apenas para prevenir um possível risco do qual não se tem nem mesmo certeza de que poderá acontecer. A própria redação do princípio 15 deixa clara que a ausência de certeza científica do dano não pode ser desculpa para permitir a degradação

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio), adotada de 3 a 14 de junho de 1992.

ambiental. Pelo contrário, essa incerteza deve ser fundamento suficiente para impedir qualquer tipo de ação prejudicial ao meio ambiente.

A tomada de decisão na seara ambiental deve, portanto, ser precavida com um objetivo específico, qual seja a proteção ambiental em primeiro lugar em detrimento de outras questões, como avanço tecnológico desenfreado ou ganho econômico, por exemplo, uma vez que podem haver danos sérios e irreversíveis que, no momento da tomada de decisão são incertos.

1.3.1.3. Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público

Esse princípio é positivado tanto na Declaração de Estocolmo de 1972 quanto no princípio 11 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992. De forma mais completa a Declaração de Estocolmo prenuncia: “Deve ser confiada às instituições nacionais competentes a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização os recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”.²⁷

A constituição em seu art. 225, caput, expõe claramente que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” e ainda afirma que é função do Poder público uma série de ações responsáveis por assegurar a efetividade do direito.

Paulo Affonso Leme Machado resume de forma precisa que:

O poder público passa a figurar não como proprietário dos bens ambientais – águas, ar e solo, faunas e florestas, patrimônio histórico –, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens ‘de uso comum do povo’²⁸

Mais que claro, portanto, que a nossa constituição apresenta esse princípio de forma praticamente expressa e que o poder público tem papel primordial e protagonista

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo), adotada de 5 a 16 de junho de 1972.

²⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010, pp. 110-111.

na garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo e devendo, por ele ser cobrado.

Dessa forma, tem-se que tal princípio garante a responsabilização do Estado pelas decisões tomadas acerca da questão ambiental, sem, entretanto, deixar de responsabilizar a sociedade civil, como será observado nos capítulos seguintes.

1.3.1.4. Princípio meio ambiente ecologicamente equilibrado

Paulo Affonso Leme Machado, acerca desse princípio, explica que:

A especial característica do princípio (ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁹

Percebe-se, portanto que tal princípio tem a função de garantir a todos os seres humanos um meio ambiente estável que lhe proporcione desenvolvimento equilibrado. Ora, não há outra forma de estabilidade ambiental se não pela preservação, desta forma, os outros princípios já analisados surgem para garantir essa preservação.

1.3.1.5. Princípio da publicidade

Apesar de não ser considerado um princípio geral do direito ambiental, o princípio da publicidade, oriundo do direito administrativo, é essencial quando se fala de participação social no direito ambiental.

Tal princípio está expresso no artigo 37 da Constituição Federal e, segundo Maria Sylvia Zanella de Pietro, “exige uma ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei”³⁰.

Ainda segundo a autora³¹, no artigo 5º da Constituição há vários outros dispositivos que confirmam ou restringem tal princípio, como, por exemplo, a restrição quando o interesse social assim exigir, expressa no inciso LX do supracitado artigo. Ou, o inciso XXXIII, que, pro direito ambiental, é essencial, vez que trata de estabelecer que todos têm direito a receber de órgãos públicos informações de interesse coletivo ou

²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010, p. 60.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013, p. 72.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013, pp. 72-77.

geral - que, com certeza, é o caso das informações relativas ao meio ambiente, posto que, como já vimos, é um direito-dever de toda a coletividade - que deverão ser prestadas conforme prazo de lei (a lei de acesso à informação ambiental estabelece esse prazo), sob pena de responsabilidade (garantida também pela Lei de acesso à informação de 2011, como será analisado adiante).

Restaram, ainda, alguns princípios gerais do direito ambiental não analisados, tem-se, entretanto que, para a causa que se pretende analisar, os essenciais foram exaustivamente dissecados. Pode-se, portanto, tirar algumas conclusões. Os princípios do direito ambiental estão organizados numa rede de dependência, ou seja, um princípio, sem a observância do outro, carece de efetividade.

Não se pode falar em meio ambiente ecologicamente equilibrado, se não se fala de responsabilização da sociedade civil e do Poder Público pelo meio ambiente. Não se pode, entretanto, responsabilizar a sociedade se não se garante participação que, por sua vez, é garantida pelo acesso a informação, responsabilidade do Poder público, por meio de mecanismos como a publicidade.

Ou seja, os princípios são interdependentes e geram, quando funcionando em completa harmonia e organização um direito ambiental dos mais completos do ponto de vista teórico. Garantir o ideal cumprimento desses princípios é essencial para efetivação de todo sistema ambiental o qual se deseja.

1.3.2. Princípios da ONG Artigo 19

Antes, entretanto, de analisar os princípios, cumpre esclarecer o que se trata a Organização Não-Governamental Artigo 19. Criada em 1987 em Londres, a organização trabalha com defesa e promoção dos direitos à liberdade de expressão e de acesso à informação. Para isso, segundo o site da organização:

organiza campanhas, prepara oficinas, publica relatórios, participa de articulações políticas, realiza litígios estratégicos, acompanha processos legislativos, entre várias outras ações, sempre no sentido de pressionar o poder público a garantir o direito das pessoas de se expressarem livremente e de terem acesso a informações públicas. ³²

Entre essas articulações, elabora-se a produção de certos trabalhos de orientação. Desta forma, os princípios de que trata a ONG – e que se pretende analisar agora – estão

³²ONG Artigo 19. **Perguntas e Respostas**. Disponível em: <<http://artigo19.org/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em 7.6.2016

na publicação “O direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação”³³.

Percebe-se que, dentre os princípios escolhidos e analisados do direito ambiental no presente trabalho, eles se ligam, essencialmente aos princípios da informação, participação e, de alguma forma, ao princípio da intervenção do poder público. Além disso, por óbvio, os princípios estabelecidos pela ONG estão intrinsecamente ligados ao princípio da publicidade, que, apesar de não ser originalmente um princípio do direito ambiental, está à essa área interligada.

Segue-se, portanto, explanação sucinta de tais princípios.

1.3.2.1. Máxima Divulgação

O princípio da máxima divulgação é uma busca para garantir que toda informação em mãos de organismos públicos deverá estar sujeita à divulgação, exceto as que, por algum motivo específico – ideia analisada pelo princípio da limitação da exceção – podem ter sua divulgação limitada.

Ocorre que essa divulgação deverá ser máxima não apenas na abrangência da informação, mas também nos indivíduos com possibilidade de reivindicar este direito à informação. Interessante notar, como analisado anteriormente, que alguns países impõem condições que, à luz deste princípio, estariam incorretas, como limitar a possibilidade de pedido ao acesso de informações apenas à cidadãos e cidadãs de seus países.

Outro viés deste princípio é ainda a obrigatoriedade das leis de manter e preservar os registros dos organismos públicos, de forma a dificultar ações que visem destruir ou danificar qualquer tipo de informação que os organismos públicos detenham.

³³ ONG Artigo 19. **O direito do Público a Estar informado** – Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação. Disponível em: <http://www.article19.org/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>. Acesso em 5.6.2016

1.3.2.2. Obrigação de Publicar

Quanto à obrigação de publicar, trata-se de um princípio que visa, em última instância, dar efetividade ao direito de acesso à informação. Toby Mendel³⁴ destaca que a efetividade de acesso para diversas pessoas perpassa pela publicação e divulgação de forma voluntária das informações.

Logo, o princípio se trata da obrigação de publicar informações consideradas essenciais. O documento produzido pela Artigo 19 enuncia algumas categorias de informação consideradas essenciais. Entre elas estão orientações sobre processos pelos quais os cidadãos e cidadãs possam prestar contribuições acerca de propostas políticas ou legislativas e o conteúdo acompanhado de razões para elaboração de decisões ou políticas que afetem o público.

1.3.2.3. Promoção de um governo aberto

A necessidade deste princípio parte de uma característica que a ONG Artigo 19 chama de cultura do segredo oficial, portanto, este princípio quer uma abertura do seio governamental. Toby Mendel acredita que há diversas maneiras de promover esse princípio. De estabelecimento de penalidades aos que obstruírem o acesso à informação à melhorias de registro e manutenção de dados e informações, por exemplo.

Para demonstrar essas formas e possibilidades de promoção de abertura dos governos, o autor destaca³⁵ um pedido da Declaração Conjunta de mandatários especiais de instauração de sistemas de melhoria e gestão de registros, sistemas estes que deverão promover a elevação de padrões na gestão de registros.

1.3.2.4. Limitação da abrangência das exceções

Tal princípio tem o objetivo estabelecer como regra o acesso de forma que ainda assim se possibilite haver exceções. Devem, entretanto, estas exceções serem claras e rigorosas. Diante disso, a Artigo 19 estabelece três princípios para testar a possibilidade de recusa de divulgação de informações pela autoridade pública, quais sejam: a) a informação deve ter relação com um dos objetivos legítimos citados na lei; b) a

³⁴ MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 34.

³⁵ MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009, p.35.

divulgação ameaçará causar graves prejuízos ao objetivo e; c) o prejuízo ao objetivo deve ser maior que o interesse público à informação solicitada.

Nesse sentido, a ONG destaca que restrições elaboradas com o fim de proteger governos de ilegalidades ou meras situações embaraçosas não poderão nunca ser passíveis de justificativa, de forma que o interesse público sempre deverá prevalecer. Interessante notar que a própria Convenção de Aarhus estabelece um rol de possibilidades de recusa de informação no artigo 4º, 4 e depois estabelece que

Os fundamentos para recusa acima mencionados serão interpretados de forma restritiva, tendo em consideração o interesse do público servido pela sua divulgação e tendo em consideração se a informação solicitada se relaciona com emissões para o ambiente.³⁶

Para tanto, a Organização sugere no documento elaborado, que as possibilidades de limitação ao acesso de informações sejam descritas em leis num rol taxativo, para que as limitações fossem mais claras e rígidas possíveis.

1.3.2.5. Processos para facilitar o acesso

Trata-se de exigir que os procedimentos estabelecidos para obtenção do acesso às informações sejam claros devendo ser processados de forma rápida, imparcial com uma revisão independente das decisões internas dos órgãos públicos.

Com relação à essa questão da revisão, a Organização não-governamental dá especial atenção tratando acerca de nomeação e atuação destes organismos internos administrativos de apelação cabendo à eles o ônus de provar que a recusa ao acesso é legítima

Interessante destacar também que ao analisar a redação acerca desse princípio, percebe-se que possui uma dimensão ligada à acessibilidade de pessoas que não sabem ler e escrever, por exemplo, ou que possuam alguma incapacidade física.

Este princípio também é tratado na Convenção de Aarhus no artigo 9º que trata de acesso à Justiça.

³⁶ **Convenção Sobre Acesso à informação, Participação do Público no processo de tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.** Quarta Conferência Ministerial em Aarhus, 1998. Disponível em: < <http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>>. Acesso em 3.6.2016.

1.3.2.6. Custos

O custo para obtenção de informações deverá ser acessível, de forma que não impeça nenhuma pessoa de ter acesso devido ao alto custo para solicitar a informação. Novamente podemos observar a garantia também na Convenção de Aarhus, artigo 4º, 8, em que “o pagamento não pode ser superior a um custo razoável”.

1.3.2.7. Reuniões Abertas

Este princípio estabelece que para garantir a liberdade de informação, as reuniões realizadas pelos órgãos públicos deverão ser abertas ao público e avisadas previamente, exceto se houverem razões relevantes para não o fazê-lo.

Ressalta-se que quanto à órgãos apenas consultivos, que não tomarão decisões, como conselhos, por exemplo, este princípio não necessariamente deve ser seguido, justamente porque não há decisões públicas sendo tomadas.

1.3.2.8. Divulgação tem primazia

Este princípio trata de dar maior importância à divulgação de informações do que as exceções que possam ser criadas.

Para tanto, considera que a lei de liberdade de informação deve prevalecer frente outras leis, e quando não fosse possível, ao menos a legislação posterior deverá ser norteada pelos princípios básicos daquela lei. De forma que o regime de restrições ao acesso de informações estabelecido por essa lei fosse abrangente, não sendo autorizado às outras leis criarem novas exceções.

1.3.2.9. Proteção de denunciante

Este princípio refere-se a proteger indivíduos de boa-fé contra a responsabilização pela divulgação de informações acerca de situações impróprias. Estas situações impróprias referem-se a, por exemplo, ações criminosas, erros judiciais, corrupções, prevaricações entre outras.

O objetivo deste princípio é garantir que a proteção seja oferecida inclusive em casos que o indivíduo denunciante estivesse transgredindo requisitos legais ou do emprego ao divulgar a informação, sendo, portanto, que ao divulgar a informação este indivíduo agiu conforme o interesse público.

1.4. Conclusão do capítulo

Ao se discutir acesso à informação ambiental é essencial ter claramente a ideia de como funciona o direito ambiental e o que significa o direito de acesso à informação. Observa-se, dessa forma, que são direitos que facilmente se encaixam.

O direito ambiental nos moldes em que se propõe atualmente é completamente ineficaz sem a elaboração de direitos de acesso à informação com relação à matéria ambiental, pois não seria possível garantir a participação e, por consequência, responsabilização, fiscalização e controle por parte da sociedade civil, sem fornecer a ela informações acerca do meio ambiente.

Os princípios elaborados pela ONG Artigo 19 buscam de variadas formas garantir o acesso às informações, mas, para além disso, proteger e resguardar todo o processo que funciona em volta do acesso à informação. Percebe-se com clareza que acesso à informação não é, unicamente, disponibilizar qualquer tipo de informação em qualquer meio e esperar que o público o acesse. Algumas garantias como custos para acesso acessíveis e proteção dos denunciante tratam-se mais de montar um processo de acesso à informação que seja garantido do que garantir puramente o acesso.

No mesmo sentido, os princípios de direito ambiental tratam de todo um sistema ambiental, tanto de garantias para a população como de proteção ao meio ambiente, perpassando por questões relativas ao direito econômico, ao qual o direito ambiental anda, de certa forma, unido. Não se pretendeu aqui exaurir questões ambientais, mas sim analisar como funciona no direito ambiental o acesso à informação.

Dessa forma, apenas a alguns princípios do direito ambiental deu-se ênfase, justamente àqueles que, de alguma maneira, se relacionam com o acesso à informações ambientais.

O que se observa é a possibilidade, da junção dos princípios do direito ambiental brasileiro e dos princípios sugeridos pela ONG Artigo 19, há potencial de efetivação de um sistema de acesso à informação ambiental completo e bem estruturado no sentido de promover de fato as garantias a que se propõe. O acesso à informação ambiental é uma figura que surge tanto das questões/estruturação de direito ambiental quanto da efetivação do direito fundamental de acesso à informação.

Resta observar, entretanto, como a legislação e as próprias instituições de direito ambiental nacionais reagem a esses princípios para dar-lhes efetividade. Sabe-se que o direito ambiental no Brasil é estruturado por uma Política Nacional do Meio Ambiente e essa política é construída em torno de órgãos e sistemas ambientais.

O próximo passo será, portanto, analisar a Política Nacional do Meio Ambiente e a legislação acerca de direito ambiental e observar se estão de acordo com as sugestões internacionais e se estão de fato efetivando o direito ambiental nos moldes constitucionais de forma a estar em funcionamento o pleno direito de acesso à informação ambiental.

Capítulo 2 – Direito ambiental, lei de acesso à informação, gestão pública

2.1. Política Nacional do Meio ambiente

O presente capítulo procura entender como a Política Nacional do Meio ambiente – e em especial o Sistema de Informação Ambiental (SINIMA) – normatiza o tema do direito à informação. Além disso, observar como essa legislação estabelecida encontra-se em conformidade – ou se há inconformidade – com os princípios e aspectos do acesso à informação ambiental.

A Política Nacional do Meio ambiente foi estabelecida pela Lei 6.938/1981, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no artigo 225 da Constituição Federal em uma tentativa de harmonização e coordenação de políticas relativas ao meio ambiente, na busca de efetivação e eficácia.

Seu objetivo e princípios, que não constituem os mesmos princípios do direito ambiental - Para Paulo Bessa Antunes³⁷ o aporte principiológico da Política Nacional do Meio Ambiente não abarca todos os princípios do direito ambiente explicitamente - estão descritos já no artigo segundo, quais sejam:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Observa-se que, diretamente, o acesso à informação não é tratado como um princípio assegurado na Política Nacional do Meio Ambiente. Entretanto, está assegurada como princípio a educação ambiental que, em alguma medida, está ligada a questão do acesso à informação, especialmente quando o inciso X destaca que o

³⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 69.

objetivo de promover a educação ambiental é capacitar a comunidade para uma participação ativa em questões ambientais.

Percebe-se, entretanto, que apenas a educação ambiental não é suficiente para assegurar o pleno acesso à informação que possui diversas outras dimensões – como as analisadas no capítulo anterior – negligenciadas pelos princípios da Política Nacional.

A questão da informação, entretanto, aparece em alguns outros dispositivos da lei que dispõe sobre a Política Nacional. Estes dispositivos são: a) o art. 4º, inciso V que dispõe que a Política Nacional visará “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”; b) o art. 9º, inciso XI, que estabelece que um dos instrumentos da Política Nacional é “a garantia de prestação de informações relativas ao Meio ambiente, obrigando-se o Poder Público à produzi-las, quando inexistentes” e; c) o art. 9º-C, §3º, inciso III que determina que é dever do detentor da servidão ambiental “prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade”.

O ponto destacado acerca da servidão ambiental não trata, especificamente, do acesso à informação que se trabalha no presente, pois não é uma obrigação de prestar informação detida pelo Poder Público e sim dever de um particular em situação de servidão ambiental. Já os itens destacados nas letras “a” e “b” do parágrafo anterior tratam exatamente do acesso à informação, um estabelecendo o acesso como instrumento da Política Nacional e o outro como um ponto visado por esta mesma política.

Outro artigo que se destaca na Lei supracitada, trata-se do artigo 3º que estabelece diversos conceitos importantes quando se trata de discussões acerca de direito ambiental, como a definição do que se entende por meio ambiente, degradação e poluição entre outros conceitos importantes para a estruturação da política nacional, veja-se:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

O artigo 5º estabelece ainda que “as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico”. Ora, a essa política é, portanto, instrumento de gestão pública, sendo concretizado através do Sistema Nacional do Meio ambiente – o SISNAMA, que se torna, em última instância, o sistema de integração entre os três níveis da federação que coordena as políticas públicas do meio ambiente.

2.1.1. SISNAMA

O SISNAMA – Sistema Nacional do Meio ambiente – também foi constituído pela Lei de Política Nacional do Meio ambiente, Lei 6.938 de 1981 e regulamentado pelo Decreto 99.274 de 1990. Este decreto, em seu artigo 3º estabelece a estrutura e que o Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituição sem personalidade jurídica própria, será constituído pelos órgãos e entidades, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e fundações instituídas pelo Poder público, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tem a seguinte estrutura:

I - Órgão Superior: o Conselho de Governo;

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);

III - Órgão Central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR);

IV - Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais, bem assim os

órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e
VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições.

Portanto, para José Afonso da Silva SISNAMA é o conjunto articulado de órgãos, entidades, normas e práticas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e de fundações instituídas pelo Poder Público sob a coordenação do CONAMA³⁸.

Ainda segundo o Decreto que regulamenta o SISNAMA (Decreto 99.274/90), a sua atuação será efetivada através da articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem. Observados dois pontos, conforme o artigo 14 do Decreto: I - o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama e; II - caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do Sisnama, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

O objetivo do referido Sistema é, segundo o Ministério do Meio Ambiente³⁹, estabelecer um conjunto articulado e descentralizado de ações para a gestão ambiental no País, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de governo.

Destaca-se ainda que entre as diretrizes metodológicas do Ministério do Meio Ambiente, encontra-se o fortalecimento do SISNAMA por meio de incentivo e desenvolvimento de ações compartilhadas entre o Estado e a Sociedade Civil⁴⁰. O fortalecimento do SISNAMA é, portanto, fortalecimento de sua forma de atuação e fortalecer a atuação significa melhorar o acesso da opinião pública às informações relativas ao meio ambiente.

Percebe-se, portanto, que o acesso à informação apresentado na legislação condiz tanto com o princípio da promoção de um governo aberto quanto com o princípio relativo à obrigação de publicar, estabelecidos pela ONG Artigo 19.

Toda legislação nacional que estabelecer a obrigação do governo de alguma forma promover o acesso à informação estabelece ligação com o princípio terceiro da

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 224.

³⁹ BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em 15.4.2016

⁴⁰ BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Diretrizes metodológicas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/7529-diretrizes-metodologicas>>. Acesso em 17.4.2016

Organização não-governamental analisado no capítulo anterior. Já a questão acerca da obrigação de publicar, estabelece que uma das categorias mínimas de publicação refere-se à “Informações sobre quaisquer solicitações, queixas ou outras ações diretas que o cidadão possa levar a cabo contra o organismo público”⁴¹. Ora, tem-se, portanto, que o inciso I do artigo 14 do Decreto supracitado está em conformidade com a legislação internacional.

Há alguns outros artigos que tratam de informação em relação no Decreto 99.274/90, entretanto, todos eles tratam de competências e aspectos relativos ao CONAMA. Necessária, portanto, a análise deste órgão (CONAMA) para a compreensão da estrutura legislativa de acesso à informação no direito ambiental no Brasil.

Antes, entretanto, destaca-se, acerca do SISNAMA, um trecho de José Rubens Morato Leite:

O SISNAMA apresenta graves problemas de implementação em face de questões políticas, desigualdades técnicas, rivalidades regionais, opções econômicas em detrimento do meio ambiente.⁴²

Cabe refletir, portanto, que estar em conformidade com os parâmetros internacionais acerca do acesso à informação não é suficiente para efetivação destes parâmetros. Se os objetivos do órgão carecem de possibilidade de implementação, assim também ocorre com as sugestões internacionais que poderiam ser implementadas por estes órgãos.

2.1.2. CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – foi instituído pelo artigo 6º, inciso II, da Lei 6.938/81, observada a nova redação dada pela Lei 8.028/90. Segundo este inciso:

II – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.⁷

⁴¹ ONG Artigo 19. Princípios para uma Legislação sobre o Acesso à informação Pública, 2009. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81#1>>. Acesso em: 7.6.2016

⁴² LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental Simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 34.

Um ponto interessante sobre o CONAMA é a sua divisão de competências tão clara, podendo o Conselho trabalhar tanto no âmbito do assessoramento quanto no da deliberação, mostrando-se, nesse último ponto bastante produtivo, observadas as várias resoluções estabelecidas pelo Conselho desde 1984.

Considerado, portanto, um órgão tanto deliberativo quanto consultivo e unido isso com a sua composição – estabelecida no artigo 5º do Decreto 99.274/90, com as devidas alterações feitas pelo Decreto 3.942/01 –, o Conselho acaba por desempenhar papel fundamental tanto quanto à garantia de participação social na tomada de decisões quanto na possibilidade de acesso à informação.

Observa-se com uma análise do Decreto 99.274 de 1990, que dentro da estrutura da Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA funciona como um órgão articulador de informações, cabendo a ele, por exemplo, solicitar e receber informações dos Órgãos Seccionais (Arts. 15 e 16) e determinar a realização de estudos das alternativas e possíveis consequências ambientais e requerer informações indispensáveis para apreciação de EIAs - Estudos de Impacto Ambiental (Art. 7º, inciso II). Esse tipo de Estudo poderia funcionar bem mais como instrumento de informação ambiental para a sociedade poderia haver um esforço por parte do CONAMA na maior publicização desses estudos, como garantia de informação ambiental para o público.

Analisada de forma sucinta a Política Nacional do Meio Ambiente e os órgãos de maior importância estrutural dentro dela e com algumas possíveis relações deles com o direito ao acesso de informações, pretende-se, agora aprofundar-se no Sistema Nacional de Informação Ambiental – SINIMA por entender ser este essencial na análise de acesso à informação no âmbito ambiental.

2.2. SINIMA – Sistema de Informação Ambiental

O SINIMA, sistema de informação ambiental, foi criado pela Lei 6.938/81, Lei de política do meio ambiente, como um instrumento do SISNAMA. Entretanto, apenas em 2004, com a portaria 310/04 é instituído o Comitê gestor do SINIMA compostos pelos seguintes órgãos: Ministério do meio ambiente, Ibama, ANA, Jardim botânico, FBONS, ABEMA e ANAMMA. O sistema é gerido pelo Departamento de Articulação Institucional – DAI, conforme art.7º inciso VIII do Decreto 5.776/2006.

Trata-se de um sistema “desenhado como uma plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)”⁴³.

Interessante notar que o referido sistema busca uma centralização e unificação da informação, sendo um mecanismo aparentemente útil quando se discute acesso. A própria portaria 160/2009, que trata da política de informação do meio ambiente, estabelece em seu artigo 14 o monopólio da informação ambiental ao SINIMA, com o objetivo de estabelecer uma linguagem convergente e evitar informações conflitantes, conforme se vê a seguir:

Art. 14. Ao gerir as informações, principalmente as ambientais, o Ministério do Meio Ambiente não pode permitir a coexistência da plataforma SINIMA com sistemas paralelos ou não integrados. Assim, a adoção de políticas e especificações claramente definidas para interoperabilidade e gerenciamento de informações são fundamentais para propiciar a conexão do Ministério, tanto no âmbito interno como no do SISNAMA.⁴⁴

Cabe, entretanto, uma reflexão acerca do monopólio da informação. Por um lado, o monopólio da produção de dados evita informações conflitantes ao mesmo tempo que a concentração das informações em um único local ou “rede” poderia facilitar o acesso à essas informações. Ocorre que não haver dados conflitantes e sendo os dados produzidos e analisados pelas instituições públicas, maior a facilidade de retratar os dados e informações da forma como convém ao poder público. O poder público deveria visar ao interesse público da sociedade civil, sabemos, entretanto, que nem sempre é isso que se estabelece. Portanto, cabe ressaltar que o monopólio da informação tem pontos positivos e negativos com relação ao acesso à informação.

Nesta mesma portaria, em seu artigo 1º, estabelece-se o princípio básico da política de informação, veja-se:

O princípio básico da Política de Informação do MMA é: a construção e manutenção do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, como uma plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informação entre os diversos sistemas existentes, ou a construir, no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente, SISNAMA.⁴⁵

⁴³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016

⁴⁴ BRASIL. **Portaria 160 de 19 de maio de 2009/MMA – Ministério do Meio Ambiente**. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial da União de 20 de mai. 2009

⁴⁵ BRASIL. **Portaria 160 de 19 de maio de 2009/MMA – Ministério do Meio Ambiente**. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial da União de 20 de mai. 2009, art. 13.

Desde este início percebe-se que a princípio básico da informação não trata de para quem essa política de informação é criada. Essa mesma portaria, que trata da informação ambiental, é extremamente vaga quando se trata da utilização dessas informações pela sociedade. Entretanto, os artigos 13 e 16 merecem melhor análise.

O artigo 13 trata da informação como instrumento importante para a tomada de decisões transparentes, trata, essencialmente, da informação voltada à gestão pública.

Art. 13. A organização precisa pensar na informação como um de seus mais importantes componentes, principalmente no âmbito dos responsáveis pelas decisões estratégicas do Ministério do Meio Ambiente, envolvendo questões de ordem logística, como a disponibilidade de pessoal, de conhecimento técnico, de aspectos políticos e, buscando dirimir a dificuldade de transparência das questões que envolvem o risco ambiental e os impasses com a área econômica.

Já o artigo 16, destaca a questão do acesso público a documentos em sentido amplo que tratem de matéria ambiental, destacando, como um dos objetivos da política de informação ambiental a criação e manutenção do sistema de informação.

Art. 16. O objetivo básico da Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente é a criação e manutenção do SINIMA, entendendo-o, inclusive, com conceituação mais ampla do que o que deriva diretamente do texto legal, viabilizando o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, ou que sejam produzidas pelas entidades sob sua área de influência, no âmbito do SISNAMA ou na iniciativa privada.⁴⁶

Observa-se, portanto, que o Sistema Nacional de Informação, em termos normativos, busca, constantemente, garantir o acesso à informação. A busca da efetivação desse acesso se dá por meio dos eixos do SINIMA, analisado a seguir.

2.2.1. Análise dos Eixos do SINIMA

Para atender toda essa estrutura legislativa, o SINIMA passa a se organizar enquanto instrumento de gestão pública e base de dados tanto para tomada de decisões quanto para o acesso à informação para o público. Desta forma, sua atuação estabelece em três eixos:

⁴⁶ Porta BRASIL. **Portaria 160 de 19 de maio de 2009/MMA – Ministério do Meio Ambiente**. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial da União de 20 de mai. 2009, art 16.

Eixo 1 - Desenvolvimento de ferramentas de acesso à informação;
Eixo 2 - Integração de bancos de dados e sistemas de informação. Esses dois eixos são interligados e tratam de ferramentas de geoprocessamento, em consonância com diretrizes estabelecidas pelo Governo Eletrônico - E-gov, que permitem a composição de mapas interativos com informações provenientes de diferentes temáticas e sistemas de informação. São desenvolvidos com o apoio da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Informática - CGTI do MMA;
Eixo 3 - Fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores relacionados com as atribuições do MMA. Este é o eixo estratégico do SINIMA cuja função precípua é fortalecer o processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais; recomendar e definir a sistematização de um conjunto básico de indicadores e estabelecer uma agenda com instituições que produzem informação ambiental; propiciar avaliações integradas sobre o meio ambiente e a sociedade.⁴⁷

O primeiro eixo, e, aparentemente, mais simples, exige um desenvolvimento de ferramentas relativas ao acesso à informação. A proposta é que essas ferramentas sejam desenvolvidas com base em tecnologias de informação de baixo custo, como descrito pelo PNIA 2012⁴⁸.

O segundo eixo trata, de dois pontos: do “monopólio” da informação ambiental, questão reforçada de na portaria 160/2009, como vimos anteriormente, por meio da integração das informações e subsistemas em um único sistema, considerando, no âmbito do SISNAMA, o compartilhamento dos bancos de dados e as políticas de gestão da informação.

Por fim, o terceiro eixo, considerado estratégico, visa, por meio do fortalecimento de um sistema de indicadores, “consolidar a produção e a divulgação de informações estatísticas e de um conjunto básico de indicadores de referência”⁴⁹ com relação à área ambiental. Este último eixo será consubstanciado, inicialmente, por meio do PNIA 2012 – Painel Nacional de Indicadores Ambientais – documento o qual, em termos de SINIMA, será base de dados informacionais tanto para análise da gestão pública quanto para concretização do acesso à informação.

⁴⁷ BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>>. Acesso em 2.6.2016

⁴⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016

⁴⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 1.

Diante disso, este documento será objeto de análise do capítulo seguinte. Em se tratando de legislação e normas, o direito ao acesso à informação ambiental no Brasil se mostra bastante avançado. A análise do documento PNIA, entretanto, oferece uma noção da efetividade dessa legislação, visto que é documento considerado fonte de efetivação de acesso à informação por meio de indicadores, tanto para o público quanto para os gestores.

2.2.2. CNIA

O último órgão que se pretende analisar detidamente trata-se do CNIA – o Centro Nacional de Informação Ambiental. Apesar de não ser vinculado diretamente ao SINIMA, trata-se de um órgão extremamente relacionado à política de informação ambiental.

Criado pela Portaria 1.066/1989, e integrante do IBAMA, “atua na difusão da informação ambiental, com o objetivo de sistematizar as informações necessárias ao processo decisório da área ambiental, bem como dar suporte à política institucional por meio de base de dados, serviços técnicos e formulação de instrumentos e mecanismos específicos para o tratamento e a disseminação da informação ambiental, produzida em nível nacional e mundial”⁵⁰.

Tem como missão: Reunir, organizar e disseminar as informações sobre o meio ambiente, atuando como suporte de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, com o objetivo de difundir o conhecimento e consolidar a inteligência ambiental em âmbito nacional.

Trata-se, portanto, de mais um artifício sistêmico para garantia do acesso à informação ambiental e implementa as diretrizes estabelecidas pelo SINIMA, “objetivando maior visibilidade, acessibilidade e abrangência da gestão ambiental, através da disponibilização das informações técnico-ambientais aos setores produtivos - públicos e privado - e à sociedade em geral”.

⁵⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). CNIA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/cnia>>. Acesso em 19.4.2016>. Acesso em: 10.6.2016

Este Centro Nacional ainda atua na edição de livros, relatórios e diversas outras publicações produzidas pelo IBAMA acerca do tema ambiental.

2.3. Análise da Lei de informação 2011

A Lei de Acesso à informação (LAI), Lei nº 12.527 de 2011, considerada um marco e um avanço na política de acesso à informação no Brasil, é aplicável também ao direito ambiental. Pretende-se, portanto, analisar a estrutura e alguns conteúdos dos artigos para saber se estão em consonância com a forma de acesso à informação estabelecida pela ONG Artigo 19 e com as questões relativas ao direito ambiental.

O art. 3º desta lei estabelece as diretrizes do acesso à informação, trata-se, com relação ao direito ambiental, de diretrizes importantes, veja-se:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.⁵¹

Destaca-se, portanto os incisos I e III. O primeiro trata de uma determinação geral imputada, em especial, à administração pública, com relação ao direito ambiental e gestão pública, não poderia ser diferente.

Já o inciso III, se aplicado às questões ambientais, pode ser aplicado à tarefa desempenhada pelo SINIMA – Sistema Nacional de Informação Ambiental – sendo esse sistema o principal responsável pela gestão da informação ambiental, caberá a ele dar cumprimento a essa diretriz da Lei 12.527/01. Assim como o artigo 8º, §2º que coloca como obrigatória a divulgação de informações, em local de fácil acesso, entendendo o §2º que essa divulgação deverá ocorrer por meio da internet que se trata, de fato, da melhor forma de divulgação para controle social.

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 18 de novembro de 2011, artigo 3º.

Como não será possível analisar todos os pontos e questões relativas ao acesso dessa lei, analisaremos os capítulos analisando-os à luz dos princípios da “Artigo 19”, destacando alguns pontos.

Assim, o capítulo II – Do acesso a Informações e da sua Divulgação – gira em torno, em suma, dos princípios da máxima divulgação e da obrigação de publicar estabelecidos pela ONG. Destaca-se, entretanto, deste capítulo, o artigo 9º, inciso II que trata, ainda, do princípio das reuniões abertas. O inciso enuncia que uma das formas de assegurar acesso à informações será mediante “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”⁵².

Ainda relativamente à questão da garantia do acesso, o artigo 7º da referida lei trata de garantir a obtenção de “orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada” (Inciso I) e de informação relativa à “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” (inciso VII, alínea “a”). Ora, essa garantia se trata, novamente acerca do direito ambiental, de garantir acesso à informação para ocorrência de participação popular. No mesmo sentido, tem-se a determinação do artigo 8º, caput, §1º incisos V e VI.

Ainda na mesma esfera encontra-se o artigo 10 que afirma que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo apenas conter o pedido a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Observa-se que apesar de todos estes artigos tratarem do acesso à informação, tanto é uma obrigação do poder público oferecer meios de obter essas informações na forma de publicidade, como é direito dos cidadãos de requerer estas informações. Apesar da mesma finalidade, trata-se de formas diferentes de obter a informação. Todos os artigos se configuram para garantir, de todas as formas, o acesso àquelas informações

⁵² BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 18 de novembro de 2011, artigo 9º.

que detém o poder público, por iniciativa do próprio poder público ou do indivíduo-cidadão.

O capítulo seguinte trata do procedimento de acesso à informação, neste serão determinadas questões relativas ao princípio 5, chamado de “Processos para facilitar o acesso”. O capítulo que tratará dos procedimentos deverá estabelecer formas de obtenção de informações que sejam claras, rápida e imparcial, devendo ser a revisão independente das decisões internas dos órgãos públicos.

Como trata de procedimento, informa também acerca de recursos. Na Seção II e no artigo 12 da Seção I, fala-se sobre o princípio 6 estabelecido pela ONG, sendo este o que trata de custo para obter acesso a uma informação. Conforme o princípio estabelece, a LAI determina que o serviço de busca e fornecimento da informação deverá ser gratuito – e, portanto, acessível – salvo em casos que se permite cobrar o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e materiais utilizados.

Destaca-se, entretanto, que o parágrafo único do artigo 12 isenta mesmo desse custo de ressarcimento aquele para o qual pagar a taxa envolva prejuízo do sustento próprio ou da família, nos termos da Lei 7.115/1983.

O capítulo IV, chamado *Das Restrições de Acesso à Informação*, trata da situação determinada pelo princípio da limitação da abrangência da exceção, ou seja, estabelece restrições e seus limites. As três primeiras seções que tratam dos procedimentos que envolvem a classificação de informações como sigilosas e afins, assim como sua desclassificação, reclassificação e órgãos competentes. Devem portanto garantir regras mais claras e rígidas.

Destaca-se, ainda, a Seção V que trata do tratamento que deverá ser dado às informações pessoais que, em certos aspectos, é uma limitação à regra de acesso à informação.

O capítulo V, anterior ao capítulo das disposições finais, trata das responsabilidades. O princípio que a ele se liga é o da promoção de um governo aberto, estabelecendo, logo no artigo 32 como ilícitas a conduta de agentes públicos que obstruam de alguma forma o acesso à informação.

Destaca-se também o artigo 33 que responsabiliza também pessoas físicas ou entidades privadas, que possuem qualquer vínculo com o poder público, que detiver alguma informação por conta desse vínculo e deixar de observar o que dispõe a lei de informação. Nesse ponto, importante destacar, para entender a importância da harmonização entre a Lei de acesso à informação e as legislações ambientais, o disposto no artigo 18, inciso II da portaria 160/2009 em que, na garantia da integração transversal da informação:

e) para o atendimento do disposto na Lei no 10.650, de 2003, as autoridades públicas integrantes do SISNAMA podem 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;⁵³

Por fim, quer-se destacar ainda o que está disposto em três artigos, 2º, 5º e 44. O Artigo 44 trata do último princípio que se pretende destacar, qual seja o da proteção do denunciante. O artigo estabelece alteração no Capítulo IV do Título IV da Lei no 8.112, de 1990 estabelecendo que não poderá o servidor ser responsabilizado por dar ciência à autoridade de informações relativas a crime ou improbidade.

É, portanto, a concretização do princípio nono da ONG que busca proteger indivíduos de boa-fé contra a responsabilização pela divulgação de informações relativas a situações impróprias, com a especificação de estar atingida, de certa forma, a relação de emprego estabelecida visto que a Lei 8.112 trata dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis da esfera federal.

Destaca-se o artigo 2º apenas pelo fato de que ele aplica a LAI também às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recurso público e realizam ação de interesse público. E o Artigo 5º por estabelecer, como dever do Estado, garantir o direito de acesso à informação de forma objetiva, ágil, clara e em linguagem de fácil compreensão, sendo uma nuance do princípio da máxima divulgação.

A fim de melhor visualizar a correlação dos princípios da ONG Artigo 19 e dos pontos destacados na Lei 12.527/2011, elaborou-se a tabela a seguir:

⁵³BRASIL. Portaria 160 de 19 de maio de 2009/MMA – Ministério do Meio Ambiente. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial da União de 20 de mai. 2009, art. 18, inciso II, alínea “e”.

Quadro 1 – Princípios do acesso à informação e Lei 12.527/2011

Princípio	Correspondência na Lei 12.527/2011
1 - Máxima Divulgação	Capítulo II – Do acesso a Informações e da sua Divulgação e artigo 5º
2 - Obrigação de Publicar	Capítulo II – Do acesso a Informações e da sua Divulgação e Artigo 3º, inciso II
3 - Promoção de um governo aberto	Capítulo V – das responsabilidades Destaque: Art. 32
4 - Limitação da abrangência das exceções	Capítulo IV - Das Restrições de Acesso à Informação
5 - Processos para facilitar o acesso	Capítulo III - procedimento de acesso à informação
6 – Custos	Seção II e artigo 12 da Seção I do Capítulo III
7 - Reuniões Abertas	Artigo 9º, inciso II
8 - Divulgação tem primazia	-
9 - Proteção de denunciantes	Artigo 44

Quadro 1 - Princípios do acesso à informação e Lei 12.527/2011

Fonte: Autoria própria

Contudo, há também, no âmbito do direito ambiental, uma lei de acesso à informação própria. Trata-se da Lei 10.650 de 2003 que é, portanto, bem anterior a Lei de acesso à informação de 2011. Cabe, nesse aspecto, uma comparação detalhada entre as duas leis de informação e análise de cabimento da Lei de acesso à informação de 2011 quanto às questões ambientais.

2.3.1. Comparação entre a lei de acesso de 2011 e a lei de acesso à informação ambiental

A Lei nº 10.650/2003, que trata do acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, é bem curta, constituindo-se de apenas 10 artigos, sendo dois ainda vetados.

O artigo 2º já trata, inicialmente, de corroborar tanto com o artigo 33 da Lei de acesso à informação quanto com o artigo 18, inciso II da portaria 160/2009 quando determina a obrigatoriedade de permitir acesso público aos documentos em sentido amplo que tratem de matéria ambiental, estabelecendo um rol exemplificativo das matérias, entre elas qualidade do meio ambiente e substâncias tóxicas ou perigosas.

Nesse mesmo sentido, tem-se ainda o artigo 3º da Lei 10.650/2003, que trata-se, praticamente, de uma cópia do disposto no artigo 18 da portaria, senão, veja-se:

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.⁵⁴

O parágrafo 1º do mesmo artigo da Lei 10.650 enuncia:

§ 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.⁵⁵

Percebe-se, então, que tal artigo encontra-se em total consonância com o disposto no artigo 10 da Lei de acesso à informação, complementando-o de forma a estabelecer que o indivíduo solicitante da informação assumirá obrigação de não utilizá-las para fins comerciais e de propriedade industrial.

O §5º ainda do artigo 2ª da Lei 10.650, estabelece uma questão nova e extremamente relevante que se trata de um prazo de 30 dias, contado da data do pedido, para ser prestada a informação requerida ou facultada sua consulta. Interessante notar que, quanto ao prazo, há uma relativa discordância entre as duas leis de informação. O artigo 11 da Lei 12.527/2011 enuncia:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1o Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

⁵⁴ BRASIL. Lei 10.650 de 16 de abr. de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Diário Oficial da União de 17 de abr. de 2003, art. 3º.

⁵⁵ BRASIL. Lei 10.650 de 16 de abr. de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Diário Oficial da União de 17 de abr. de 2003, art. 3º, paragrafo 1º.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente ⁵⁶.

Enquanto a Lei de acesso à informação geral estabelece que a informação deverá ser entregue de imediato ou num prazo não superior a 20 dias, se não houver a informação disponível, a lei específica de acesso à informação ambiental estabelece um prazo superior.

E, por fim, destaca-se um último ponto, qual seja relativo ao ressarcimento do custo dispendido para o fornecimento da informação. O artigo 12 da Lei de 2011 afirma que o serviço será gratuito, a menos que seja gasto, para o fornecimento da informação algum valor, que deverá, portanto, ser ressarcido. No mesmo sentido está o artigo 9º da Lei de 2003, que não garante o acesso gratuito expressamente, mas afirma que o valor do recolhimento será correspondente ao ressarcimento de recursos dispendidos.

Interessante notar que, de forma geral, ambas as leis tratam de acesso à informação de forma muito parecida, não causando muitos problemas com devido à choques, sendo, em verdade, interligadas constituindo uma malha de legislações acerca de informação bastante coesa.

Diante da análise detida de vários dos órgãos e institutos da Política Nacional do meio ambiente, percebe-se que todo aparato é, na teoria, montado para garantir tudo o estabelecido na Constituição Federal relativo à sociedade civil. Dentro do Direito ambiental, a questão do acesso para o público e para os gestores ambientais é bastante pontuada.

Ocorre, todavia, que o que se percebe é que esse acesso nem sempre ocorre, não sendo possível dizer, portanto, que todo esse aparato legal-positivado tem cumprido com seu propósito.

⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 18 de novembro de 2011, art. 11.

2.4. Correlação da discussão dos princípios a informação identificado na Política nacional de meio ambiente com a atual de Lei de Acesso à informação e o SINIMA

O que se pode observar acerca da análise da estruturação da Política Nacional do Meio ambiente e da legislação em torno do direito de acesso à informação puro e ambiental é que, de forma geral, obedece aos princípios tanto do direito ambiental quanto do acesso à informação.

A Lei de acesso à informação de 2011 possui, praticamente, todos os princípios citados no capítulo anterior sugeridos pela ONG Artigo 19 de modo que, na teoria, o regime normativo de acesso às informações no Brasil está de acordo com as tendências de garantia de acesso do mundo. A presidenta Dilma disse em 17.04.2012 que “A Lei de Acesso à Informação é uma das mais avançadas em matéria de acesso às informações públicas e de transparência ativa e passiva, promovendo inclusive a adoção de padrões de dados abertos”⁵⁷.

Regina Luna Souza, em seu artigo acerca do acesso à informação⁵⁸ destaca a posição do professor Carlos Fico com uma visão bastante otimista acerca do acesso à informação no Brasil. Ele enuncia que é normal que os governos sejam muito cautelosos com as informações que detém de forma que as leis de acesso à informação tratam-se de avanços, como, felizmente, ocorreu no Brasil para se defender dessa característica governamental. Para o professor, a mudança deve partir da postura do cidadão no sentido de demandar mais do poder público.

Também acerca da legislação ambiental brasileira, pretende ser uma das mais avançadas e completas do mundo⁵⁹. Segundo o advogado José Gustavo de Oliveira Franco, especialista em direito ambiental, em entrevista⁶⁰ concedida a Empresa Brasil

⁵⁷ ROUSSEFF, Dilma. Pronunciamento concedido em Brasília no dia 17 de abr. de 2012. Disponível em: <<http://dados.gov.br/noticia/presidenta-destaca-dados-abertos-em-reuniao-anual-da-parceria-para-governo-aberto/>>. Acesso em 15.6.2016

⁵⁸ SOUZA, Regina Luna Santos de. **Acesso à informação e organizações públicas abertas**: o próximo passo na construção da gestão democrática. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 out. - 2 Nov. 2012, p. 27. Disponível em: http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/informa.pdf. Acesso em 13.6.2016, P. 27

⁵⁹ BRASIL. Portal Brasil. Legislação ambiental no Brasil é uma das mais completas do mundo. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/10/legislacao>>. Acesso em 14.6.2016

⁶⁰ FRACO, José Gustavo de Oliveira. Entrevista concedida a Ana Lúcia Caldas em 8 de mai. 2011. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-05-08/legislacao-ambiental-brasileira-e-uma-das-mais-modernas-do-mundo-diz-especialista>. Acesso em: 14.6.2016

de Comunicação – EBC, a legislação brasileira é uma das mais modernas do mundo. O que de fato se verifica em termos teóricos.

A grande questão é, na prática, o mesmo avanço tem sido visível e efetivo? Põe-se em prática e cumpre-se essa legislação ambiental avançada? Fernando Tabet, colunista convidado da ONG Associação o ECO61, analisou: “Ocorre que, se formalmente estamos ‘bem na foto’, no dia-a-dia o Brasil está muito longe de ser uma ‘potência ambiental’, haja vista a falta de efetividade que nosso arcabouço normativo tem revelado neste campo ao longo dos anos”⁶².

Observada a ligação do direito ambiental com o direito econômico, percebe-se que, na prática, podem ocorrer momentos que os interesses econômicos dificultam a efetividade, não da legislação ambiental, – que tem fundo teórico – mas dos instrumentos e políticas que estão no âmbito da efetividade. Ou diversos outros fatores que não estão contribuindo para a efetivação do direito, como algum tipo de dificuldade no acesso, questão levantada pelo presente trabalho.

Diante disso, o capítulo seguinte terá por objetivo analisar alguns pontos do Sistema Nacional de Informação ambiental – SINIMA para verificar a efetividade de políticas e instrumentos de acesso à informação ambiental. Em especial aspectos do Painel Nacional de Indicadores Ambientais e a efetivação do terceiro eixo do SINIMA que busca, conforme visto anteriormente, “consolidar a produção e a divulgação de informações estatísticas e de um conjunto básico de indicadores de referência”⁶³.

⁶¹ ONG Brasileira sem fins lucrativos. Mais informações em: <<http://www.oeco.org.br/quem-somos/>>

⁶² TABET, Fernando. Brasil: uma potência ambiental. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/24809-brasil-uma-potencia-ambiental/>> Acesso em 14.6.2016.

⁶³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 1.

Capítulo 3 – Efetivação dos Instrumentos de Acesso

Efetivar o acesso à informação ambiental não é, como já visto, uma questão de realizar melhoras legislativas ou normativas. Efetivar o acesso é tornar possível que os instrumentos de acesso estejam em funcionamento pleno e de forma eficaz. A efetivação nesse sentido será, portanto, dos instrumentos de acesso e da forma como eles serão usufruídos depois de criados pelas leis.

Os instrumentos de acesso à informação ambiental possuem dois públicos-alvo bem definidos: a sociedade e os gestores públicos. O primeiro público é constitucionalmente corresponsável pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado devendo, portanto, estar e manter-se informado acerca das questões ambientais. Já o segundo público-alvo é responsável direto pela medidas de preservação e manutenção do equilíbrio do meio ambiente.

Nesse sentido, a efetivação do acesso é essencial para a própria efetivação constitucional e o acesso se dará por meio de instrumentos. O objetivo do presente capítulo será, portanto, analisar alguns desses instrumentos e saber se estão sendo efetivos quanto à possibilidade de acesso tanto da sociedade civil quanto dos gestores públicos.

3.2. Resultados e Análise dos questionários

3.2.1. Desenhando o instrumento da pesquisa

A metodologia utilizada, além de revisão bibliográfica acerca do tema, foi a análise de dados quantitativos e qualitativos – por meio do envio da pesquisa aos gestores do Ministério do Meio Ambiente.

A pesquisa, composta por nove perguntas, pretendia saber qual a impressão dos gestores acerca da atual estruturação do SINIMA e da Lei de acesso à informação - quanto à efetividade que tem para o processo de tomada de decisões – e qual sua visão de perspectiva acerca da efetividade desse sistema.

3.2.2. Análise dos resultados da pesquisa

A amostra real alcançada pelos questionários foi de três participantes de um total de vinte e dois pedidos de realização do questionário enviados, ou seja, aproximadamente 13,63% dos questionários obtiveram retorno. A Tabela 1 a seguir

detalha as informações básicas de cada gestor: seu gênero e a instituição para a qual trabalha.

3.2.2.1. Informações Básicas

Informações Básicas		
Participante	Gênero	Instituição em que trabalha
1	Feminino	MMA
2	Feminino	MMA
3	Masculino	MMA

Quadro 2 – Informações iniciais

Fonte: Autoria Própria

O principal dado da primeira tabela demonstra que o espaço amostral em que foram recolhidas as opiniões trata-se do Ministério do Meio Ambiente e a equipe de gestores que o compõem.

Foram sintetizadas e agrupadas as respostas dos três entrevistados divididas em três tabelas de acordo com o roteiro de entrevista, seguidas pelas considerações acerca das respostas coletadas: a) Tabela 2: Perguntas 3 a 6 – relativas unicamente às impressões sobre o SINIMA; b) Tabela 3: Perguntas 7 e 8 – relativas a Lei de acesso à informação e; c) Tabela 4: Pergunta 9 – relativa a sugestões e/ou críticas.

3.2.2.2. Impressões sobre o SINIMA

Perguntas 3 a 6 – Impressões sobre o SINIMA			
Participante	1	2	3
Pergunta			
Você/Seu órgão trabalha diretamente com a alimentação do sistema de informação ambiental?	Não	Não	Sim
Considera que as informações que ali se encontram são importantes para a tomada de decisões?	Não	Sim	Sim
Considera o SINIMA um sistema acessível para os gestores (em termos de linguagem, facilidade de acesso ao site e etc)?	Não	Não	Não Porque? Talvez porque o sistema ainda não está totalmente operante, no que eu sei ele está

E para a população em geral?	Não	Não	muito focado na área de indicadores. Não Porque? Não tenho essa informação
------------------------------	-----	-----	---

Quadro 3 – Impressões sobre o SINIMA

Fonte: Autoria Própria

Este primeiro bloco de perguntas tratou, basicamente, da relação que os gestores desenvolveram e como enxergam o funcionamento do Sistema Nacional de Informação Ambiental – SINIMA. Observa-se que, apesar de todos eles trabalharem no mesmo órgão, qual seja o Ministério do Meio Ambiente, apenas um deles considerou que ele próprio ou o seu órgão trabalha diretamente com a alimentação do SINIMA. Estas respostas evidenciam uma situação importante de ser constatada pela pesquisa: apesar de o sistema ser vinculado à atuação do ministério, nem todos os órgãos internos trabalham ou se sentem responsáveis pela alimentação do Sistema de Informação.

Interessante observar que, apesar de ser um Sistema, como analisado no capítulo anterior, que tem como função possibilitar o acesso à informação e auxiliar o trabalho dos gestores, para aqueles que responderam ao questionário, essa função não tem sido cumprida. Dois deles até reconhecem a importância das informações e dados do SINIMA, entretanto, nenhum dos gestores considera o sistema acessível, nem para eles próprios e nem para a população em geral.

Destaca-se ainda a resposta do participante terceiro que ao ser questionado acerca da acessibilidade do SINIMA para os gestores, analisa essa falta de acessibilidade da seguinte maneira “Talvez porque o sistema ainda não está totalmente operante, no que eu sei ele está muito focado na área de indicadores.”. O gestor considera a estrutura de indicadores – que será analisada no ponto a seguir – como insuficiente pra operacionalizar o SINIMA, como se ainda faltasse outros tipos de estrutura e informações para garantir o acesso.

3.2.2.3. Lei de Acesso à informação

Perguntas 7 e 8 – Lei de Acesso à informação			
Participante	1	2	3
Pergunta			

Você conhece a Lei de Acesso à Informação – LAI?	Sim	Sim	Sim
Você acha que essa lei pode tornar melhor o uso dos sistemas de informação.	Sim	Sim	Sim

Quadro 4 – Lei de Acesso à Informação

Fonte: Autoria Própria

As perguntas relativas à tabela 3 tinham o objetivo de analisar como está a visão dos gestores acerca da Lei de Acesso à informação. Diante disso, todas as respostas foram positivas, tanto para o conhecimento da lei – o que era de se esperar, visto que foi uma lei de relevante e considerável discussão pública, internamente aos órgãos públicos não poderia ser diferente – quanto para a possibilidade de que a lei poderá melhorar os sistemas de informação.

Ocorre, entretanto, que esta lei está em vigor desde 2012, se eles consideram que ela pode de alguma forma melhorar o uso dos sistemas de informação, quais tipos de melhora eles vêm ser possível? Como? E por que? Apesar de o questionário permitir e incentivar que as pessoas que responderam dessem sua opinião mais detalhada e de forma subjetiva nenhum dos três explicou de que forma a Lei de Acesso à informação poderia tornar melhor o uso dos sistemas de informação.

3.2.2.4. Sugestões e Críticas

Pergunta 9– Sugestões e Críticas			
Participante	1	2	3
Pergunta			
Por fim, você ou seu órgão têm uma crítica ou sugestão acerca da melhora do acesso à informação nas questões ambientais?	O SINIMA é pouco divulgado.	Ignorada	Todo mecanismo, instrumento ou ação que promova a transparência na informação e o controle social são de grande valia para a qualificação da gestão pública.

Quadro 5 – Sugestões e Críticas

Fonte: Autoria Própria

Esta última tabela tinha apenas uma pergunta como objeto de análise, que era saber qual a sugestão ou crítica que os gestores envolvidos com o direito ambiental tinham ou poderiam fazer com relação ao acesso de informações ambientais. Esta é,

justamente, a questão posterior a que o trabalho pretende responder, isto é, concluído que o sistema existe, mas não tem sido efetivo, que tipo de atitudes podem ser tomadas?

Infelizmente apenas dois dos questionados responderam à pergunta. Uma delas, a participante número 1 entendeu que o Sistema Nacional de Informação Ambiental é pouco divulgado, devendo a pesquisa entender, portanto, que a participante acredita que a maior divulgação do SINIMA poderia ser fator essencial para melhoria do acesso à informações ambientais.

Já o participante número 3 aposta no aumento da transparência nas informações e do controle social para melhoria da gestão pública.

3.2.3. Conclusão acerca da análise das impressões dos respondentes do questionário de pesquisa

Apesar do esforço e pedidos para retorno com relação aos questionários, a quantidade que retornou, infelizmente, foi pequena. Isso pode ser reflexo, de alguma forma, do desinteresse dos gestores do Ministério do Meio Ambiente com pesquisas, do desinteresse geral das pessoas com pesquisas ou do atual contexto político conturbado em que o país se encontra em especial os órgãos públicos e servidores destes.

Ocorre que, apesar disso, a pesquisa foi de fato esclarecedora em diversos pontos. Percebe-se que, claramente, o cenário com relação ao acesso à informação ambiental não é bom, apesar de toda análise legislativa demonstrar um nível de normas elevadíssimo do ponto de vista da garantia ao acesso. Isso significa que a possibilidade de acesso não tem sido efetiva, mas tem potencial de melhora.

Essa melhora ocorrerá não por meio de elaboração de mais normas e legislações, mas por meio de instrumentos de efetivação das que já existem.

3.3.PNIA

Diante de toda análise elaborada da Política Nacional do Meio ambiente e, em especial, do Sistema Nacional de Informação ambiental que a compõe, busca-se agora analisar como, internamente a esse sistema, são tratadas as informações e como tem se dado o acesso a elas. Nesse intuito, a análise do Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA), que faz parte da estratégia de fortalecimento e consolidação do SINIMA, se mostra essencial.

Como já relatado anteriormente, o PNIA é um o documento responsável pela consubstanciação do terceiro eixo estruturante do SINIMA. Eixo este que estabelece, de forma resumida, a necessidade de “fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável”⁶⁴. Sob esse aspecto estabeleceu-se o marco ordenador PER e o sistema de indicadores, melhor analisados a seguir.

3.3.1. Marco ordenador e indicadores – definições e conceitos

Para isso, se propõe que o PNIA seja o primeiro documento para organização de um sistema coeso e permanente de informações ambientais que irá ser estruturado na forma de indicadores com marco ordenador em PER (marco ordenador que avalia três fatores: Pressão, Estado e Respostas), sistema desenvolvido pela OCDE (Organização de Cooperação do Desenvolvimento Econômico). Estes indicadores têm os objetivos de subsidiar a mensuração e o relato das pressões existentes sobre o meio ambiente, do estado histórico e atual do meio ambiente e da efetividade/impacto das respostas da sociedade para preservar ou recuperar o meio ambiente⁶⁵.

Devendo bons indicadores ser selecionados por três propriedades segundo a OCDE, quais sejam: “(i) relevância política e utilidades para seus utilizadores, (ii) consistência e adequação analítica e, por fim, (iii) mensurabilidade.”⁶⁶

A escolha de um sistema de indicadores surge da proposta de 2003 da Iniciativa Latino-americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC) e seu Grupo de Trabalho Sobre indicadores Ambientais (GTIA). A iniciativa busca a criação de um rede articulada de dados comum aos países que compõem o Mercosul, trata-se de uma tendência de preocupação crescente com a promoção de esforços conjuntos na área de desenvolvimento e uso indicadores em bases compatíveis. Para tanto, o GTIA recomenda a adoção de um painel com 33 indicadores ambientais organizados em seis temáticas.

⁶⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 1.

⁶⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 2.

⁶⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 14.

Para compreender o documento elaborado, necessário entender o que significa tanto ter um sistema de indicadores – o que buscam representar, que tipo de informações produz etc – quanto um marco ordenador em PER. Indicadores ambientais, segundo o Ministério do Meio Ambiente, são:

Indicadores são informações quantificadas, de cunho científico, de fácil compreensão usadas nos processos de decisão em todos os níveis da sociedade, úteis como ferramentas de avaliação de determinados fenômenos, apresentando suas tendências e progressos que se alteram ao longo do tempo. Permitem a simplificação do número de informações para se lidar com uma dada realidade por representar uma medida que ilustra e comunica um conjunto de fenômenos que levem a redução de investimentos em tempo e recursos financeiros. Indicadores ambientais são estatísticas selecionadas que representam ou resumem alguns aspectos do estado do meio ambiente, dos recursos naturais e de atividades humanas relacionadas.⁶⁷

Segundo Paulo Carvalho e Frederico Barcellos⁶⁸, a definição de indicador social de Paulo Jannuzzi pode ser adaptada para a ideia de indicador ambiental, substituindo “social” por “ambiental”. A definição original de Jannuzzi dá-se da seguinte forma:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas).⁶⁹

Carvalho e Barcellos enumeram, ainda, uma série de qualidades que acreditam que bons indicadores devem ter, quais sejam:

Um indicador precisa tratar de um tema relevante, ter base na teoria (validade), ter uma boa cobertura estatística (em termos regionais e de seus componentes, etc.), ser sensível às mudanças do objeto que está sendo mensurado, ser específico para esse objeto, ser de fácil entendimento para o público especializado (inteligibilidade de sua construção) e para o público em geral (comunicação), ser periodicamente atualizável, ser desagregável nas suas partes e ter uma série histórica.⁷⁰

⁶⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Indicadores. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima/indicadores>>. Acesso em 12.6.2016

⁶⁸ BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016

⁶⁹ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002. p. 55

⁷⁰ BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016, p. 5.

Já o sistema PER, que significa Pressão – Estado – Respostas, se trata de um marco ordenador que entende que os indicadores produzidos devem atender a três questões básicas: a) o que está acontecendo com o ambiente?; b) Porque isso ocorre? e; c) O que a sociedade está fazendo a respeito?. 71

Do ponto de vista ambiental poderia ser entendido como: as atividades humanas pressionam o meio ambiente, gerando problemas ecológicos apresentados pelos indicadores que depois expressarão as condições do ambiente que resultam da pressão. Identificados os problemas ecológicos, ações corretivas e preventivas serão elaboradas, gerando respostas, mas de curto prazo.

Essa resposta de curto prazo é, inclusive, motivo de uma das críticas que se faz à esse modelo PER. Segundo Rayén Quiroga ⁷², o marco ordenador PER tende a fazer uma análise linear de situações complexas de forma que as simplifica, deixando de lado a natureza sistêmica e dinâmica dos sistemas, acabando por gerar respostas de curto prazo.

Outra crítica é relativa ao uso do marco PER pela política pública. Segundo Paulo Carvalho e Frederico Barcellos⁷³ foi a crítica à que se deu mais peso. A Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da ONU argumentou que o uso desse marco ordenador não enfatiza questões centrais e temáticas das políticas públicas, entendendo que os órgãos públicos discutem em termos de educação, trabalho e meio ambiente e não em torno de pressão, estado e respostas.

O autor conclui, entretanto, que apesar das críticas “Consideramos que o modelo PER é adequado para uma abordagem inicial de problemas ambientais. Sua adoção não impede que, num segundo momento, sejam incorporadas outras variáveis e que se trabalhe com um modelo mais complexo.” ⁷⁴. Interessante notar, ainda, que apesar das críticas, o autor se permite dizer que o modelo PER é mais útil para o

⁷¹ BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016.

⁷² QUIROGA, R. *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas* (Manuales n. 16). Santiago de Chile: CEPAL, 2001. 116p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5570/S0110817_es.pdf?sequence=1>. Acesso em 11.6.2016

⁷³ BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016.

⁷⁴ BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016, p.10.

pesquisador e mais adequado para a formulação de políticas públicas por explicitar as causalidades,⁷⁵ em detrimento do outro modelo chamado temático⁷⁶.

Analisado boa parte do aparato teórico conceitual e entendidos melhor tanto o marco ordenador PER e o sistema de indicadores, a próxima análise será acerca especificamente dos conceitos e ideias da forma como foram adotados pelo PNIA.

3.3.2. Conceitos adotados pelo PNIA

Diante de toda essa discussão teórica, o PNIA adotou a definição de indicador como “variável, qualitativa ou quantitativa, que pode ser mensurada ou descrita, não obstante trate, fundamentalmente, de informações pontuais, no tempo e no espaço, destinadas a permitir o acompanhamento dinâmico da realidade”⁷⁷, em busca de informar de forma direta ou indireta situações em curso ou prestes a acontecer⁷⁸.

Logo, o indicador será entendido como um facilitador de comunicação⁷⁹, de modo que sirva para operacionalizar um conjunto estruturado de informações de abrangência nacional que verse sobre diversos temas ambientais e esteja destinado a ampla divulgação social, de modo a estabelecer facilidade de acesso público aos dados e informações da área ambiental.⁸⁰

Para tanto, conforme, definido pelo documento, o indicador terá três funções essenciais, quais sejam: científica, política e social. No âmbito científico, o indicador deverá oferecer uma avaliação do estado do meio ambiente. Do ponto de vista político, deverá contribuir na identificação de prioridades e avaliação do desempenho das

⁷⁵BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016, pp. 10-11.

⁷⁶O modelo temático foi o adotado pela CDS com quatro temas principais (econômico, social, ambiental e institucional) dividido em subtemas e estes divididos em indicadores. Fonte: BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016, p. 10.

⁷⁷MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 11.

⁷⁸MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 11.

⁷⁹MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 12.

⁸⁰MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 2.

políticas públicas setoriais, evitando desperdício de recursos e, ao mesmo tempo, atendendo ao máximo as expectativas da sociedade. Por fim, do ponto de vista social, deverá o indicador ser instrumento de facilitação da ampla comunicação de modo a incentivar a responsabilidade ambiental dos atores sociais.⁸¹ Observa-se, pelas funções dos indicadores estabelecidas no PNIA que podem ser instrumentos essenciais tanto para a governança quanto para a possibilidade de acesso à informação.

Para tanto, o documento formulado estabeleceu, como bom indicador ambiental, o que possui as seguintes características:

(i) ter capacidade para identificar o estágio atual das pressões e do estado do meio ambiente, ou das respostas da sociedade, e as tendências de qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais, como deve igualmente ter capacidade para: (ii) subsidiar os processos de tomada de decisão (em instâncias governamentais e em seguimentos da sociedade) permitindo o aprimoramento dos objetivos e metas das políticas públicas setoriais; (iii) associar aspectos ambientais a processos sócio econômicos e, por fim, (iv) interagir, de forma sistêmica, com influência das respostas da sociedade sobre os elementos de pressão e, a partir destes, sobre o estado do meio ambiente⁸²

Tem-se, portanto, que o foco do PNIA se trata de acompanhar o estado e a qualidade do meio ambiente e as políticas correlatas⁸³. Diante disso, identificam-se quatro tipos essenciais de utilização do painel:

auxiliar a integração das preocupações ambientais nas políticas setoriais; subsidiar a avaliação das políticas setoriais e do desempenho ambiental do país; contribuir para melhorar a integração das decisões ambientais e econômicas em termos mais gerais (domínio da contabilidade econômico ambiental), e; apoiar a elaboração de informação sobre o estado de qualidade do meio ambiente, facilitando um amplo acesso público (atores sociais) a essa informação.⁸⁴

Ora, se o Painel Nacional de Indicadores ambientais se propõe a auxiliar, subsidiar, contribuir e apoiar a elaboração de informações para melhorar tanto a tomada de decisões ambientais quanto o acesso à informação ambiental para a população, o

⁸¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 12

⁸² -MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 14-15.

⁸³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 14

⁸⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 14.

painel é o instrumento de efetivação que tanto se buscou em todo o presente trabalho. Ocorre, entretanto, que como já visto nos questionários, não tem ocorrido desta forma.

Destaca-se, ainda, com relação à estrutura composta por PNIA dentro do âmbito do SINIMA, a iniciativa futura SNIA – Sistema de Indicadores Ambientais. Segundo o documento em análise PNIA 2012, esse sistema permitirá “cadastrar, gerir/atualizar periodicamente e divulgar os seus indicadores via internet”⁸⁵.

Este sistema, em tese, facilitará, quando implementado, a consulta interativa dos dados do sistema pelos usuários – e aqui incluído não só a sociedade civil, mas também a administração pública.

Por fim destaca-se a ideia de indicador-chave. Segundo o documento PNIA 2012, os indicadores-chave visam, em primeiro lugar, funcionar como chave ou estratégia no âmbito das políticas públicas para os tomadores de decisão ambiental e, também, servir de suporte para informação do público⁸⁶.

Essa ideia de indicador-chave é um passo posterior ao estabelecimento de indicadores-base (que são os 34 que compõem o PNIA 2012). Deve-se, após estabelecimento dos indicadores base reduzi-los a indicadores-chave que devem ser capazes de:

- a) traduzir tendências de evolução das principais questões e desafios ambientais; b) chamar atenção do público para essas questões de forma sintética e transparente e; c) ser referencial temático para estruturar políticas setoriais e produção da informação na área ambiental⁸⁷

A fim de melhor visualizar o sistema de indicadores, analisaremos duas fichas-síntese de indicadores de forma a entender como se estruturam, que informações passam e de que forma.

⁸⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 5.

⁸⁶ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, pp. 16-17.

⁸⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 17.

3.3.3. Análise dos indicadores

Os dois indicadores escolhidos para serem apresentados neste trabalho tratam de gestão pública. O primeiro é o de Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P e o segundo trata da Implementação da Agenda 21 Local. Não se pretende esgotar a análise de todas as nuances da ficha-síntese desses indicadores, mas apenas saber como funciona sua estrutura e a facilidade de entender os dados colocados.

3.3.3.1. Primeiro Indicador Escolhido: Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P

GRP 4.1

Classificação: **R** Tendência: 

Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P

Observa-se, inicialmente, que o indicador possui dois códigos, um de classificação e um de tendência. O primeiro trata de classificar a ficha-síntese conforme o modelo PER. Portanto, este indicador, é classificado enquanto Resposta e sua tendência é positiva.

Tem-se, ainda que o indicador analisado é o único do grupo “GRP” que trata de Governança, Riscos e prevenção. Os demais dados da ficha-síntese foram organizados em uma tabela para melhor compreensão:

Informações da ficha-síntese do indicador Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P

Tema (Subtema)	GPR – Governança, Riscos e Prevenção (Responsabilidade Socioambiental).
Objetivos/Descrição	Monitorar a adesão dos órgãos e entidades governamentais à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Permite mensurar a disseminação de iniciativas de responsabilidade socioambiental na administração pública de âmbitos federal, estadual e municipal.
Unidade de medida	Número (de órgãos e entidades governamentais com

	termos de adesão à A3P vigentes, por esfera administrativa).
Periodicidade	Anual
Série Histórica	Série histórica consolidada a partir de 2007
Entidade Responsável	SAIC – Secretaria de articulação Institucional e Cidadania Ambiental
Fonte Dos Dados	SAIC (Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental)
Análise Sucinta	<p>A disseminação de iniciativas de responsabilidade socioambiental nas instituições públicas de âmbito federal, estadual e municipal teve, a partir de 2007, um aumento considerável por meio das entidades que formalmente aderiram e participam ativamente na A3P.</p> <p>Em 2007, apenas 13 instituições haviam aderido à A3P. Em 2013, esse número havia aumentado para 211 instituições. O que traduz um aumento de mais de 1.500% no período. Cabe destacar que o aumento mais relevante foi observado no âmbito federal (1.760%).</p> <p>Esses resultados demonstram sensíveis avanços da administração pública o país na observância dos princípios da Política Nacional do Meio, bem como na sua adequação às recomendações internacionais – em particular às da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92).</p>

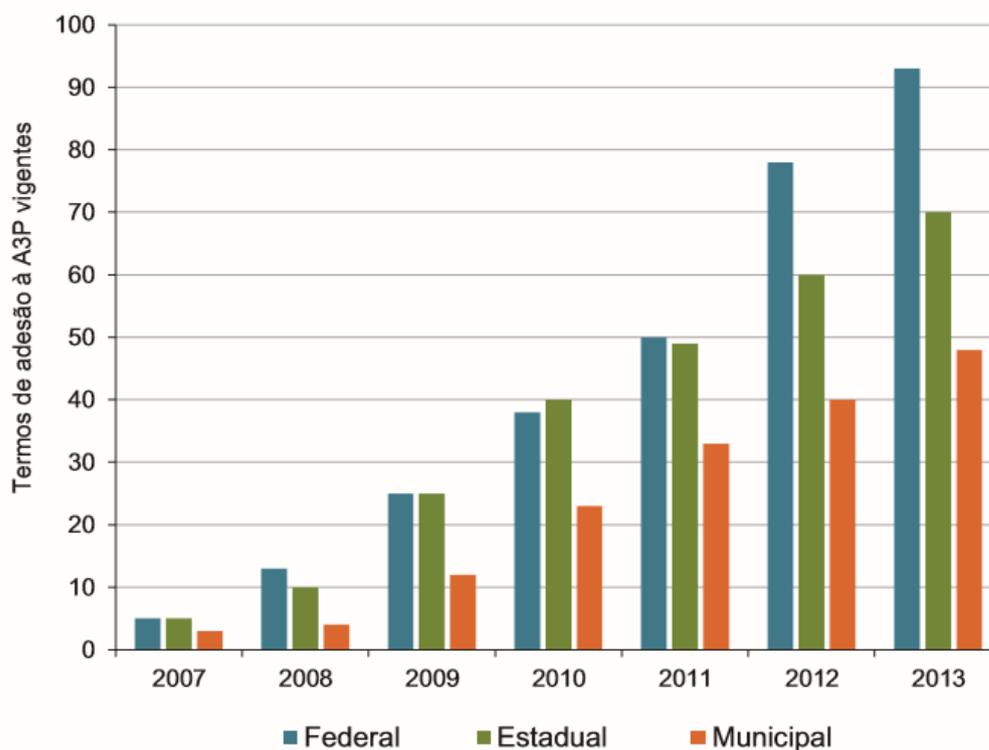
Quadro 6 – Ficha-síntese do indicador Implementação da Agenda Ambiental na

Administração Pública – A3P

Fonte: Autoria Própria

Gráfico: Participação das administrações públicas no programa A3P⁸⁸

⁸⁸ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 43.



O motivo deste indicador existir é mensurar, ao fazer o monitoramento de adesão de órgãos e entidades governamentais à Agenda Ambiental na Administração Pública, a “disseminação de iniciativas de responsabilidade socioambiental”, acerca da administração pública em seus três níveis – federal, estadual e municipal. Esta expressão, entretanto, não define de forma clara o que significam essas iniciativas de responsabilidade socioambiental.

Ocorre que a população não tem conhecimento do que vem a ser a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Pesquisando-se acerca do tema, sabe-se que é, atualmente, o principal programa da administração pública de gestão socioambiental. Para a população civil chegar à esse tipo de informação já é bem difícil, e saber pleitear temas dentro dessa estrutura da A3P, para transformá-la em um instrumento de participação é algo bem mais distante ainda.

Em termos práticos não é possível, apenas com a análise dos dados fornecidos pela ficha-síntese, entender do que se trata a A3P e de que forma ela pode ser utilizada para a defesa do interesse público. Apenas o público especializado disputa esse tipo de instrumento como possibilidade de intervenção no sistema ambiental. A sociedade civil não é um público especializado, logo, essa informação não é escrita para possibilitar seu acesso à informação.

Posteriormente a ficha apresenta um gráfico que demonstra as participações das administrações públicas ao programa A3P nos anos entre 2007 e 2013, que tem aumentado. Logo, a tendência positiva significa que, ao longo dos anos, a adesão ao programa tem sido cada vez maior.

3.3.3.2.Segundo Indicador Escolhido: Implementação da Agenda 21 Local

QUA 6.3

Classificação: **R** Tendência: 

Implementação da Agenda 21 Local

O segundo indicador escolhido também é classificado enquanto resposta, entretanto, sua tendência é negativa. Este indicador está no grupo “QUA” que trata de qualidade ambiental. Seguem dados da ficha-síntese:

Informações da Ficha-síntese do indicador Implementação da Agenda 21

Local

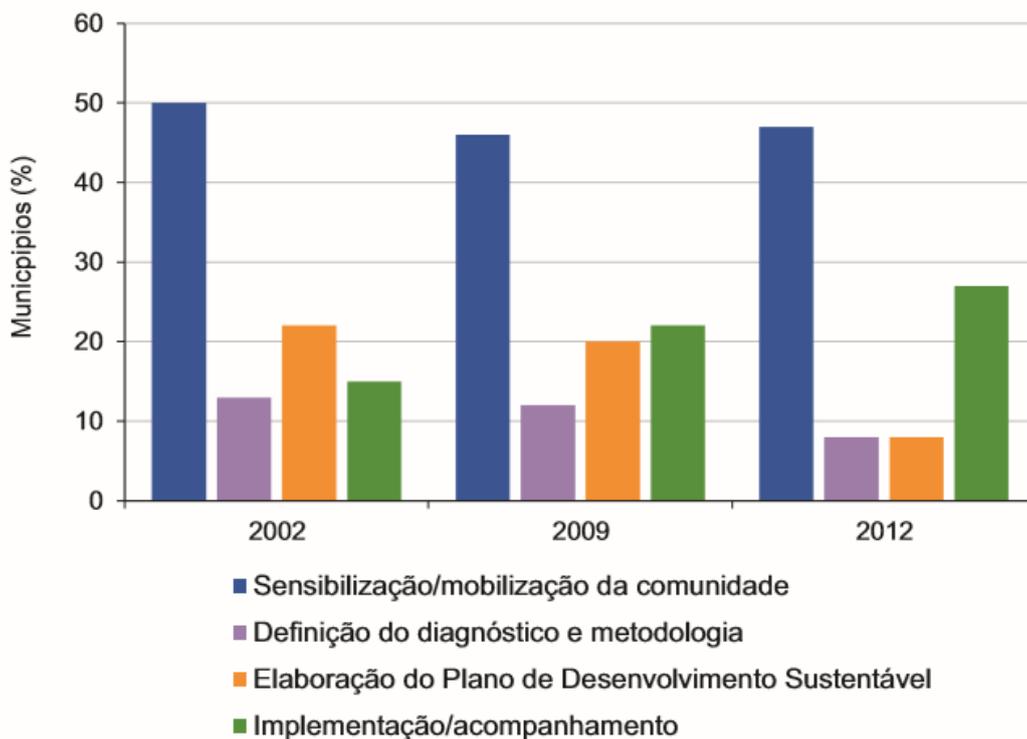
Tema (Subtema)	QUA – Qualidade Ambiental (Planejamento e Gestão Sustentável)
Objetivos/Descrição	Monitorar a disseminação e o estágio de implementação da Agenda 21 Local nos municípios, em particular na elaboração e a implementação (autodeclarada) dos Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável (PLDS) que orientam as políticas estruturantes em escala local.
Unidade de medida	Número (agendas 21 implantadas nos municípios) e percentagem (Agendas 21 implantadas + informações sobre estágio de implementação/ totalidade de municípios)
Periodicidade	Não definida
Série Histórica	Anos disponíveis: 2002, 2009 e 2012
Entidade Responsável	SAIC – Secretaria de articulação Institucional e Cidadania Ambiental
Fonte Dos Dados	MMA (SAIC) e IBGE (MUNIC).
Análise Sucinta	O processo de planejamento participativo (PLDS, entre outros) conhecido pelo nome de Agenda 21 Local, envolve o fortalecimento da gestão ambiental, a geração de trabalho e renda, a economia verde, a responsabilidade socioambiental das empresas e o fortalecimento do controle social na implementação de políticas. O PLDS

	<p>complementam os demais instrumentos de gestão territorial dos vários níveis do governo (ZEE, PDM, PGI da Orla Marítima, etc).</p> <p>O número de municípios que se envolveram no processo inicial de implementação da Agenda 21 Local diminuiu cerca de 40,3% entre 2002 e 2012, passando de 1.692 para 1.010 no período. Com destaque para as regiões Nordeste e Sudeste: responsáveis por cerca de 39% e de 29% das Agenda 21 em curso em 2012, respectivamente. Essa redução pode ser atribuída, em parte, ao reforço da implementação das demais políticas públicas de planejamento territorial (os PDMs, por exemplo).</p>
--	--

Quadro 7 – Ficha-síntese do indicador Implementação da Agenda 21 Local

Fonte: Autoria Própria

Gráfico: Municípios com Agenda 21 segundo o estágio de implementação⁸⁹



Fonte: IBGE (MUNIC, 2002, 2009 e 2012).

⁸⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016, p. 60.

Este indicador busca analisar a disseminação e implementação do que se chama Agenda 21 Local apenas nos Municípios, em especial com relação à elaboração e implementação dos Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável (PLDS).

Com os mesmos problemas com relação à linguagem utilizada e a noção do que se trata, na prática, os PLDS, este indicador que trata de gestão pública de questões ambientais e analisa qualidade ambiental tem tendência negativa. Analisando-se o gráfico e o campo “análise sucinta” tem-se que o número de municípios envolvidos com a implementação do plano tem diminuído ao longo dos anos.

A própria análise oferece uma possível justificativa para essa tendência que é a possibilidade de o reforço na implementação das demais políticas de planejamento territorial tenha causado a redução da Agenda 21 Local.

Interessante notar que a Agenda 21 Local trata-se de “um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve tanto a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas”⁹⁰.

Um instrumento que busca a participação da sociedade civil tem tido tendência negativa quanto à sua efetivação. Os dados dos anos de 2002, 2009 e 2012 ao demonstrar que a Agenda 21 Local não tem sido implementada gera uma discussão similar à que se apresenta no presente trabalho. Se os instrumentos para efetivação das questões ambientais existem, porque a tendência tem sido negativa? Porque a efetividade do direito não ocorre?

Esta ficha síntese do PNIA 2012 aponta como causa o reforço na implementação de demais políticas públicas. O trabalho que se apresenta defende, entretanto, que a não implantação de um instrumento de facilitação da participação ocorre por outros fatores, como falta de educação ambiental para a população e, portanto, dificuldade da população de defender seu interesse, uma vez que não tem acesso às informações.

⁹⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 Local. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local>>. Acesso em 20.6.2016.

3.3.3.3. Conclusão acerca da análise dos indicadores

O sistema de indicadores, apesar de ser um documento de acordo com as últimas tendências internacionais de produção de dados de acesso, deixa a desejar quando se discute efetividade. Apesar de possuir diversos dados interessantes e de tentar, visualmente, ser fácil de analisar – utilizando artifícios como gráficos e indicadores visuais, como o de tendência e classificação – percebe-se que não tem cumprido esta função.

Uma das possíveis explicações para isso é que, apesar de buscar ser fácil de ler, os dados são técnicos demais e inacessíveis para os públicos-alvo. Dessa forma, pensar em possibilidades para resolver isso é essencial. Duas propostas podem ser utilizadas de forma conjunta para resolver essa questão.

A primeira trata de trabalhar os dados e a linguagem em que estão as fichas-síntese dos indicadores para torna-los cada vez mais simples para entendimento tanto dos gestores quanto da sociedade. A melhor forma de elaborar isso é fazendo com que essas mudanças parta dos próprios gestores por meio de avaliação do sistema, como, por exemplo, mais pesquisas acerca desse tema e sugestões dos diversos públicos acerca da melhora do Sistema de Nacional de Informação Ambiental.

A segunda forma seria a educação ambiental, tanto em nível de sociedade civil, quanto de governança em forma de investimento na capacitação dos gestores. A educação ambiental é uma incumbência do Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme enuncia inciso IV do §1º do artigo 225 da Constituição Federal.

É um ciclo: quanto mais acesso à informação, mais conhecimento e mais participação e, quanto mais participação, mais possibilidade de responsabilização enquanto sujeito de obrigações quanto à preservação ambiental. Entretanto, o acesso não tem sido efetivo, devendo ser aprimorado por meio de melhorias na educação ambiental e na própria forma de transmissão das informações.

Ou seja, toda a legislação e aparato ambiental possibilitam a melhora dos instrumentos de acesso à informação ambiental. Como esse direito não tem sido efetivo, necessária pesquisa e elaboração de estratégias acerca das formas de possibilitar a efetivação. Duas destas estratégias, analisada a realidade de indicadores que se põe, poderiam ser a melhoria da linguagem e o investimento em educação ambiental para todo o público a que se pretende transmitir a informação.

Conclusão

O direito de acesso à informação surge, no âmbito internacional, como parte do direito de liberdade de informação já reconhecida pela ONU desde 1946 e foi, posteriormente, reconhecido enquanto direito fundamental. Já o meio ambiente, não nasce, inicialmente enquanto um direito por si só, mas como uma questão a ser tratada pela primeira vez apenas em 1972, em sede da Convenção de Estocolmo.

O direito ambiental, assim como o direito de acesso à informação, ganhou *status* de direito fundamental e é um direito constitucionalizado pelo Brasil desde a Constituição Cidadã de 1988, em seu artigo 225.

Diante de toda essa análise da forma de desenvolvimento de ambos os direitos surge a noção de acesso à informação ambiental. Nesse sentido, um importante marco trata-se da Convenção de Aarhus que tem por objetivo garantir o acesso à informação, à justiça e participação pública na tomada de decisões em matérias ambientais.

Esse trabalho procurou reunir e destrinchar princípios do direito ambiental brasileiro e do direito de acesso à informação por moldes internacionais estabelecidos pela ONG Artigo 19 para verificar se a análise do direito ao acesso à informação ambiental atual é uma consequência lógica de todo desenvolvimento histórico de ambos os direitos. Os princípios obtidos serviram de norteadores para a análise da legislação ambiental acerca de acesso à informação no Brasil.

O direito ambiental brasileiro é estabelecido e estruturado em torno de uma Política Nacional do Meio ambiente. Um dos sistemas que fazem parte dessa política é o SINIMA – Sistema Nacional de Informação Ambiental. O terceiro eixo estruturante desse sistema, que vem a ser o eixo estratégico busca “consolidar a produção e a divulgação de um conjunto básico de indicadores de referência”.

Importante também para a Política de Informação ambiental a elaboração da Lei de Acesso à informação Ambiental de 2011 que regulamentou diversos aspectos do acesso à informação no Brasil e complementou a Lei de Acesso à informação ambiental de 2003, estabelecendo mais garantias.

Daquele terceiro eixo surge o sistema de indicadores como uma política de efetivação do acesso. Para tanto, o Ministério do Meio Ambiente elaborou o documento Painel Nacional de Indicadores Ambientais – PNIA 2012. Apesar do esforço, percebe-

se que o documento não é acessível, nem a nível de gestão e nem a nível de sociedade civil.

A conclusão a que se chega é que toda a estrutura normativa e legislativa com relação ao direito ambiental no Brasil é coesa, moderna e avançada, entretanto, os mecanismos de efetivação são falhos. Os documentos não são acessíveis, a elaboração de dados ou informações não chegam no público e, quando chegam, a linguagem não é acessível, logo o documento não comunica de forma efetiva as informações.

Apesar de a estrutura normativa ser criada em torno da legislação que trata de acesso à informação, o Sistema Nacional de informação sobre o Meio ambiente, consubstanciado no PNIA sob a estrutura de indicadores não tem característica de acesso à informação. Dessa forma, apesar da legislação ambiental cumprir inclusive os preceitos do direito de acesso à informação ambiental internacional, na prática, princípios como máxima divulgação e obrigação de publicar, estabelecidos pela ONG Artigo 19, não têm sido colocados em prática.

Comprovada, portanto, a hipótese inicial a apesar do bom regime normativo que se dispõe hoje no Brasil, o direito, em si, na prática, não tem sido completamente garantido.

Desta forma, a busca pelo aprimoramento dos mecanismos de efetivação da legislação acerca de acesso à informação ambiental é constante. As possíveis soluções são diversas, o presente trabalho defende que a melhor forma perpassa pelo aprimoramento do sistema de indicadores pra que fique mais compreensível até o investimento tanto em educação ambiental para a população quando capacitação da rede de gestores para análise dos dados e indicadores. Nesse caso, a ampliação de fóruns decisórios para construção de mecanismos de implementação no tema acesso à informação ambiental parecem ser um desafio, sob o qual esse trabalho procurou debruçar-se mostrando, a partir de análise da literatura e legislação, entrevistas com gestores e compreensão dos indicadores do sistema.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BARCELLOS, Frederico Cavadas e CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de. *Políticas Públicas e Sustentabilidade ambiental – Construindo indicadores de sustentabilidade*. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2280/2656>>. Acesso em: 10.6.2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Indicadores. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima/indicadores>>. Acesso em 12.6.2016

BRASIL. **Portaria 160 de 19 de maio de 2009/MMA – Ministério do Meio Ambiente**. Institui a Política de Informação do Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial da União de 20 de mai. 2009

BRASIL. **Lei 10.650 de 16 de abr. de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Diário Oficial da União de 17 de abr. de 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**. 5 out. 1988.

BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em 7.6.2016.

BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente>>, Acesso em 15.4.2016.

BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Diretrizes metodológicas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/7529-diretrizes-metodologicas>>. Acesso em 17.4.2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 Local. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-local>>. Acesso em 20.6.2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). CNIA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/cnia>>. Acesso em 19.4.2016>. Acesso em: 10.6.2016

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Site oficial do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>>. Acesso em 2.6.2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Painel Nacional de Indicadores Ambientais (PNIA 2012) – Referencial teórico, composição e síntese dos Indicadores, Maio 2014. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/Banner/banner_pnia_2012.pdf. Acesso em: 20.5.2016

BRASIL. Portal Brasil. Legislação ambiental no Brasil é uma das mais completas do mundo. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/10/legislacao>>. Acesso em 14.6.2016

COMISSÃO AFRICANA PARA OS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. **Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão em África.** Tradução não oficial feita pelo Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas em Angola.

Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd11_05princip_liberdade.pdf>. Acesso em 9.5.2016

Convenção Sobre Acesso à informação, Participação do Público no processo de tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Quarta Conferência Ministerial em Aarhus, 1998. Disponível em: <<http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>>. Acesso em 3.6.2016

COUNCIL OF EUROPE. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, 1950. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em 9.5.2016.

Declarações Conjuntas dos mandatários especiais para a liberdade de Expressão. Sob os auspícios da ONG Artigo 19, 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-1999.pdf>>. Acesso em 9.5.2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

FRACO, José Gustavo de Oliveira. Entrevista concedida a Ana Lúcia Caldas em 8 de mai. 2011. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-05-08/legislacao-ambiental-brasileira-e-uma-das-mais-modernas-do-mundo-diz-especialista>. Acesso em: 14.6.2016

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires Gavião. **Direito Fundamental ao Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do Meio **Ambiente**. Barueri: Imprensa, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia**, 18 dez. 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 9.5.2016

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental** – Busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo: revista dos tribunais ltda, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental Simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio ambiente** – direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: UNESCO, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão** 2000. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>> Acesso em 9.5.2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 9.5.2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio)**, adotada de 3 a 14 de junho de 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo)**, adotada de 5 a 16 de junho de 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21)**, adotada de 3 a 14 de junho de 1992.

ONG Artigo 19. **Perguntas e Respostas**. Disponível em: <http://artigo19.org/perguntas-e-respostas/>. Acesso em 7.6.2016

ONG Artigo 19. **O direito do Público a Estar informado** – Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação. Disponível em: <http://www.article19.org/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>. Acesso em 5.6.2016

ONG Artigo 19. **Princípios para uma Legislação sobre o Acesso à informação Pública**, 2009. Disponível em: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81#1>. Acesso em: 7.6.2016

QUIROGA, R. **Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas** (Manuales n. 16). Santiago de Chile: CEPAL, 2001. 116p. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5570/S0110817_es.pdf?sequence=1. Acesso em 11.6.2016

ROUSSEFF, Dilma. Pronunciamento concedido em Brasília no dia 17 de abr. de 2012. Disponível em: <http://dados.gov.br/noticia/presidenta-destaca-dados-abertos-em-reuniao-anual-da-parceria-para-governo-aberto/>. Acesso em 15.6.2016

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, Regina Luna Santos de. **Acesso à informação e organizações públicas abertas: o próximo passo na construção da gestão democrática**. XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 out. - 2 Nov. 2012. Disponível em: http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/informa.pdf. Acesso em 13.6.2016.

TABET, Fernando. **Brasil: uma potência ambiental.** Disponível em: <http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/24809-brasil-uma-potencia-ambiental/>> Acesso em 14.6.2016.

TESSLER, Luciane Gonçalves (coordenação). BEDAQUE, José Roberto do Santos e MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutelas Jurisdicionais do Meio ambiente:** tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: RT, 2004.