

**O ESTADO (IN)TRANSPARENTE: LIMITES DO DIREITO À  
INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL**

**Lucivaldo Vasconcelos Barros**

Tese de Doutorado

Brasília – D.F., dezembro/2008



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O ESTADO (IN)TRANSPARENTE: LIMITES DO DIREITO À  
INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL**

Lucivaldo Vasconcelos Barros

Orientador: Roberto Armando Ramos de Aguiar

Tese de Doutorado

Brasília – D.F., dezembro/2008




UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

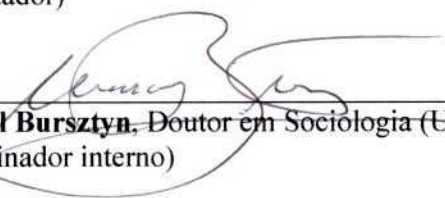
## O ESTADO (IN)TRANSPARENTE: LIMITES DO DIREITO À INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL

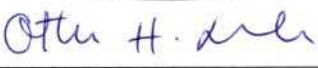
**Lucivaldo Vasconcelos Barros**

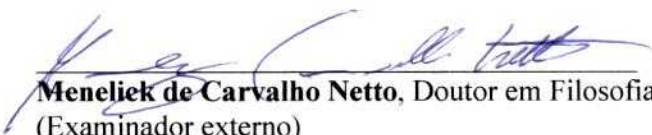
Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovada por:

  
\_\_\_\_\_  
**Roberto Armando Ramos de Aguiar**, Doutor em Filosofia do Direito (UnB/FD/CDS)  
(Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
**Marcel Bursztyn**, Doutor em Sociologia (UnB/CDS)  
(Examinador interno)

  
\_\_\_\_\_  
**Othon Henry Leonardos**, PhD em Geologia (UnB/CDS)  
(Examinador interno)

  
\_\_\_\_\_  
**Menelick de Carvalho Netto**, Doutor em Filosofia do Direito (UnB/FD)  
(Examinador externo)

  
\_\_\_\_\_  
**Jorge Thierry Calasans**, Doutor em Direito do Meio Ambiente (ANA)  
(Examinador externo)

Suplente:

\_\_\_\_\_  
**Cynthia Roncaglio**, Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UnB/CID)  
(Examinadora suplente)

Brasília-DF, 15 de dezembro de 2008.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos

O Estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. 368 p., 297 mm, (UnB-CDS, Doutor em Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão Ambiental, 2008).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. Direito à informação

2. Transparência administrativa

3. Informação socioambiental

4. Publicidade

I. Título

II. Instituição

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



Lucivaldo Vasconcelos Barros

## **DEDICATÓRIA**

Às duas mulheres da minha vida (Lili e Goreti)

A primeira se fez colo e luz

Para me conceber, criar e educar

A segunda se fez sombra e ambiente

Para que eu pudesse semear e colher

Os insignes frutos da vida.

Aos três homens da minha vida (Remy, Diego e Diogo)

O primeiro desenhou e moldurou a minha vida

Os dois últimos são frutos desse trajeto.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e à natureza

*com quem posso verdadeiramente partilhar e confessar as minhas angústias, minhas alegrias, meus sonhos e meu pecados*

Aos meus pais

*por tudo o que sou*

Aos meus filhos e esposa

*pelo conviver*

Aos grandes mestres

*pela simplicidade na transmissão do conhecimento, sobretudo pelas suas práticas cotidianas*

Aos parentes e amigos que conheci por onde passei, aos que partiram e me deixaram aqui e aqueles que deixei em algum lugar

*pelo sincero e positivo apoio*

## EPÍGRAFE

A grande palavra por toda a cidade,  
ante a qual, em sua peruca oficial,  
se inclina qualquer maioral,  
é esta, escutai: *publicidade!*

Habermas (2003)

*Versos epigramáticos que circularam na Alemanha,  
sob o influxo da Revolução Francesa*

## RESUMO

O acesso à informação é assegurado de forma efetiva no Brasil? O Estado tem sido transparente em relação às questões ambientais? Para responder a essas indagações apresenta-se uma pesquisa exploratória com a análise das disfunções sobre o direito à informação. Inicialmente, o estudo contextualiza o Estado e faz uma abordagem sobre publicidade e transparência, demonstrando as limitações de ordem política e econômica. Como subsídios teóricos, a tese apresenta fundamentos de Bobbio, Habermas e Bourdieu, sem dispensar as contribuições de outros pensadores. Versa sobre a crise ambiental, apontando a dificuldade do Estado em assumir esse desafio. Analisa o arcabouço legal da publicidade ambiental, entre 1934 a 2006. Faz uma reflexão sobre a opacidade do Estado, demonstrando o papel dos meios alternativos na acessibilidade informacional. Elenca alguns casos de negação do direito à informação, a fim de ressaltar tais incoerências com os princípios norteadores de um Estado democrático de direito. Como conclusões, a pesquisa demonstra que, do ponto de vista do ordenamento jurídico, a informação constitui importante instrumento de gestão ambiental. No aspecto doutrinário, tem-se firmado que num Estado democrático o acesso à informação deve ser a regra e o sigilo a exceção. Entretanto, sob o enfoque teórico-operacional, verifica-se flagrante desrespeito a esse direito, sendo, muitas vezes, utilizado como fonte de poder, restringindo o acesso às importantes decisões públicas. Apesar de contrastes pontuais, a discussão em torno do tema tem ganhado relevância e o que se percebe é que a informação, na sua maioria, já existe. O problema resulta não da ausência de informação, nem da falta de novas leis ou de fortalecimento institucional, o desafio está, sobretudo, na necessidade de um maior engajamento da sociedade, assim como no desenvolvimento da capacidade gerencial e num maior compromisso ético dos que detêm poder sobre a informação pública.

**Palavras-chave:** Direito à informação; Transparência administrativa; Informação socioambiental; Publicidade.



## **ABSTRACT**

Is access to information guaranteed in an effective way in Brazil? Has the State been transparent in regards to environmental issues? In order to answer these questions, this analysis presents the malfunctions of the State of Brazil to ensure citizens' rights to information. First, the study contextualizes the State and looks at publicity and transparency, seeking to demonstrate political and economic limitations. The thesis is based on the thinking of Bobbio, Habermas and Bourdieu, without ignoring contributions from other thinkers. This study analyses the legal basis for environmental publicity between 1934 and 2006. It demonstrates the State's obscurity in provision of information and describes the role of alternative media for public access to information. The study presents a series of cases in which the right of information have been denied and highlights inconsistencies related to the guiding principles of a democratic state. In conclusion, the research shows that, from a juridical perspective, information is an important instrument for environmental management. From a doctrinaire point of view, the study asserts that in a democratic state, access to information should be the rule, while secrecy should be a rare exception. However, under the theoretic-operational perspective, a flagrant disrespect to this right is verified, and, in many cases, used as a source of power, restricting access to important public decisions. Even considering punctual contrasts, the discussion on this topic is gaining relevance. We can already perceive that information, in general terms, already exists. The problem does not result from the absence of information, nor the lack of new laws or institutional knowledge, but the need of a greater engagement from society, both in the development of a management capacity and in a greater ethical commitment from those who hold power over public information.

**Keywords:** Right to information; Administrative transparency; Socio-environmental information; Publicity.

## RÉSUMÉ

L'accès à l'information est-il assuré de forme effective au Brésil ? L'État agit-il avec transparence en ce qui concerne les questions environnementales ? Cette recherche tente d'y répondre, en proposant une analyse sur les problèmes liés à l'application du droit à l'information. Initialement, l'étude contextualise le concept d'État et propose un abordage sur la publicité et la transparence, de façon à démontrer les limitations d'ordre politique et économique. La thèse présente, en guise d'apport théorique, les fondements de Bobbio, Habermas et Bourdieu, sans pour autant écarter les contributions d'autres penseurs. Elle aborde la crise environnementale en indiquant la difficulté de l'État à affronter ce défi et analyse la structure légale relative à la publicité environnementale entre 1934 et 2006. Ce travail propose, aussi, une réflexion sur l'opacité de l'État en démontrant le rôle des moyens alternatifs d'accès à l'information. Quelques cas de négation du droit à l'information y sont présentés, dans le but de souligner les incohérences avec les principes qui devraient guider un État démocratique de droit. En guise de conclusions, la recherche démontre que, du point de vue juridique, l'information est un instrument important de gestion environnementale. Suivant la doctrine, il est indiscutable que, dans un État démocratique, l'accès à l'information doit être la règle et, le secret, l'exception. Néanmoins, du point de vue théorique et opérationnel, on peut vérifier un flagrant manque de respect à ce droit qui, dans plusieurs cas, est employé comme source de pouvoir, en restreignant l'accès à d'importantes décisions publiques. Malgré quelques contrastes ponctuels, la discussion sur ce sujet se revêt d'une certaine importance et l'on perçoit que l'information, dans la plupart des cas, existe déjà. Le problème résulte non de l'absence d'information, du besoin de nouvelles lois ou du renforcement institutionnel, mais du besoin d'un plus grand engagement de la société et du développement de la capacité de gestion ainsi qu'un plus grand compromis éthique de ceux qui détiennent le pouvoir sur l'information publique.

**Mots-clés:** Droit à l'information; Transparence administrative; Information socio-environnementale; Publicité.

## RESUMEN

¿El acceso a la información está asegurado de forma efectiva en Brasil? ¿El Estado ha sido transparente con relación a los asuntos ambientales? Para responder a esas preguntas presentamos una investigación exploratoria con el análisis de las disfunciones sobre el derecho a la información. Inicialmente, el estudio contextualiza el Estado y realiza un abordaje de la publicidad y la transparencia, demostrando las limitaciones de orden político y económico. Como subsidios teóricos, la tesis presenta fundamentos de Bobbio, Habermas y Bourdieu, sin dejar de lado las contribuciones de otros pensadores. Versa sobre la crisis ambiental, apuntando la dificultad del Estado para asumir ese desafío. Analiza el marco legal de la publicidad ambiental, de 1934 a 2006. Se hace una reflexión sobre la opacidad del Estado, demostrando el papel de los medios alternativos en la accesibilidad informacional. Relaciona algunos casos de negación del derecho a la información, con la finalidad de resaltar tales incoherencias con los principios norteadores de un Estado democrático de derecho. Como conclusiones, la investigación demuestra que desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, la información constituye un importante instrumento de gestión ambiental. Desde el aspecto doctrinario, se ha afirmado que en un Estado democrático el acceso a la información debe ser la regla y el sigilo la excepción. Sin embargo, bajo el enfoque teórico-operacional, se verifica absoluta falta de respeto a ese derecho, siendo, muchas veces, utilizado como fuente de poder, limitando el acceso a las importantes decisiones públicas. A pesar de contrastes puntuales, la discusión alrededor del tema ha ganado relevancia y lo que se percibe es que la información, en su mayoría, ya existe. El problema resulta no de la ausencia de información, ni de la falta de positivación jurídica o de fortalecimiento institucional, el desafío está, sobretudo, en la necesidad de una mayor participación de la sociedad, así como en el desarrollo de la capacidad gerencial y en un mayor compromiso ético de los que tienen el poder sobre la información pública.

**Palavras-Clave:** Derecho a la información; Transparencia administrativa; Información socioambiental; Publicidad.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### BOXES

Box 1	-	Caso Belo Monte: economia <i>versus</i> ambiente	327
Box 2	-	Caso Desmatamento da Amazônia: Inpe <i>versus</i> MMA	328
Box 3	-	Caso Audiência Pública <i>versus</i> OGM	329
Box 4	-	Caso RQMA e SNIRH	330
Box 5	-	Caso Césio 137	331
Box 6	-	Caso Publicidade Conar	331
Box 7	-	Caso IBGE: obesidade <i>versus</i> desnutrição	332
Box 8	-	Caso Democracia <i>versus</i> Sigilo Eterno	333

### FIGURAS

Figura 1	-	Zonas de transparência informacional	49
Figura 2	-	Estrutura básica da esfera pública burguesa	69
Figura 3	-	Convergência teórica sobre visibilidade estatal	79
Figura 4	-	Tensões provocadas pelo desequilíbrio ambiental	95
Figura 5	-	Os cinco anéis da informação	155
Figura 6	-	Transparência, publicidade e informação	173
Figura 7	-	Linha do tempo da informação socioambiental	196
Figura 8	-	Relação entre sociedades, informação e impactos ambientais	204
Figura 9	-	Construto da informação para a sustentabilidade	206
Figura 10	-	Sistema normativo da informação socioambiental	224

### MAPA

Mapa 1	-	Geografia da informação socioambiental	258
--------	---	--	-----

### QUADROS

Quadro 1	-	Feições do consumo	112
Quadro 2	-	Modelos conceituais de informação	149
Quadro 3	-	Atributos da informação	150
Quadro 4	-	Entendimentos de informação na área da inteligência competitiva	157
Quadro 5	-	Sentido do direito à informação nas várias gerações de direito	177

## QUADROS (continuação...)

Quadro 6	-	O direito à informação na Declaração Francesa de 1789	180
Quadro 7	-	Dimensão ampliada do direito à informação	183
Quadro 8	-	Princípio da informação na Declaração do Rio de 1992	214
Quadro 9	-	Fases da publicidade ambiental	227
Quadro 10	-	Antecedentes histórico-legais da publicidade ambiental	235
Quadro 11	-	Publicidade ambiental como mecanismo oficial do Estado	236
Quadro 12	-	Sistematização da legislação sobre publicidade ambiental	241
Quadro 13	-	Fortalecimento da legislação sobre publicidade ambiental	252
Quadro 14	-	Outros projetos de lei sobre publicidade ambiental	260
Quadro 15	-	Qualidades dos Conselhos ambientais	290
Quadro 16	-	Mecanismos extrajudiciais de defesa do direito à informação	310
Quadro 17	-	Mecanismos judiciais de defesa do direito à informação	310

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	- Nível de participação na Audiência Pública da UHE de Queimado	308
Tabela 2	- Nível de informação pessoal do brasileiro sobre meio ambiente	309

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	- Ação Civil Pública
ADC	- Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADIMC	- Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Ação de Descumprimento de Precito Fundamental
AIA	- Avaliação de Impacto Ambiental
ANA	- Agência Nacional de Águas
ANA	- Agência Nacional de Águas
AP	- Audiência pública
ART.	- Artigo
BCDAM	- Bases Compartilhadas de Dados sobre a Amazônia
BDJUR	- Biblioteca Digital Jurídica
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Interamericano Regional de Desenvolvimento
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CDN	- Conselho de Defesa Nacional
CDS	- Centro de Desenvolvimento Sustentável
CEE	- Comissão das Comunidades Européias
CETESB	- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF	- Constituição Federal
CID	- Departamento de Ciência da Informação e Documentação
CJF	- Conselho da Justiça Federal
CMMAD	- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNEM	- Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNIA	- Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CORDE	- Coordenação Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPC	- Código de Processo Civil
CPP	- Código de Processo Penal
CTNBio	- Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

DJ	- Diário da Justiça
DNAEE	- Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DOHA	- Fórum de negociações em prol da liberalização do comércio mundial
DOU	- Diário Oficial da União
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
ELETRONORTE	- Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
EPCRA	- <i>Emergency Planning and Community Right-to-Know Act</i>
EPIV	- Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
ESMPU	- Escola Superior do Ministério Público da União
EUA	- Estados Unidos da América
FDA	- <i>Food and Drug Administration</i>
FIBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDF	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNMA	- Fundo Nacional do Meio Ambiente
G8	- Fórum dos oito países mais industrializados
GATT	- Acordo Geral de Tarifas de Comércio
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAP	- Instituto Brasileiro de Advocacia Pública
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IDEC	- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INC.	- Inciso
INFOTERRA	- Sistema Mundial de Informação Ambiental
IPHAN	- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LBV	- Legião da Boa Vontade
LIBRAS	- Língua Brasileira de Sinais
LONMP	- Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MPE	- Ministério Público do Estado
MPF	- Ministério Público Federal
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OGM	- Organismo Geneticamente Modificado
OMC	- Organização Mundial do Comércio



ONG	- Organização Não-Governamental
OSCIP	- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OVM	- Organismos Vivos Modificados
PBDCT	- Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PGR	- Procuradoria Geral da República
PIC	- <i>Prior Informed Consent</i>
PL	- Projeto de Lei
PLC	- Projeto de Lei na Câmara
PLS	- Projeto de Lei no Senado
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNEA	- Política Nacional de Educação Ambiental
PNGC	- Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNLA	- Portal Nacional de Licenciamento Ambiental
PNMA	- Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POP	- Poluentes Orgânicos Persistentes
PR	- Procuradoria da República
RE	- Recurso Extraordinário
RENIMA	- Rede Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
RHC	- Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
RNP	- Rede Nacional de Pesquisa
RQMA	- Relatório de Qualidade do Meio Ambiente
RVC	- Rede Virtual de Informações da Caatinga
SAI	- Sistema de Informação Agrícola
SEMA	- Secretaria do Meio Ambiente
SEMAM	- Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SERPRO	- Serviço Federal de Processamento de Dados
SFB	- Serviço Florestal Brasileiro
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAM	- Sistema de Informações Ambientais do Mercosul
SIAMAZ	- Sistema de Informação da Amazônia
SIB	- Sistema de Informações em Biossegurança
SIBEA	- Sistema Brasileiro de Informações sobre Educação Ambiental
SICOM	- Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SIGERCOM	- Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho

SIGMA	- Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente
SINIMA	- Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
SINPESQ	- Sistema Nacional de Informação da Pesca e Aquicultura
SISFRAN	- Sistema de Informações do Rio São Francisco
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
SIVAM	- Sistema de Vigilância da Amazônia
SNGC	- Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro
SNID	- Sistema Nacional de Informações sobre Deficiência
SNIRH	- Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos
SNUC	- Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SUDEPE	- Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	- Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
TAC	- Termo de Ajuste de Conduta
TCU	- Tribunal de Contas da União
TRF	- Tribunal Regional Federal
UHE	- Usina Hidrelétrica
UNAMAZ	- Associação de Universidades Amazônicas
UNB	- Universidade de Brasília
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEUB	- Centro Universitário de Brasília
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

# SUMÁRIO

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## LISTA DE TABELAS

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	20
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	26
<b>1 ESTADO, DEMOCRACIA E VISIBILIDADE</b> .....	32
1.1 A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	44
1.2 PODER, LEGITIMIDADE E PUBLICIDADE .....	53
1.2.1 Publicidade e poder invisível em Bobbio .....	59
1.2.2 Legitimidade e publicidade em Habermas .....	66
1.2.3 Bourdieu e o poder simbólico .....	75
1.3 A INVENÇÃO DA PUBLICIDADE: LEGADO DEMOCRÁTICO OU UTOPIA DOMINANTE? .....	81
<b>2 DESENVOLVIMENTO, AMBIENTE E CAPITAL INFORMACIONAL</b> .....	86
2.1 ESTADO E MEIO AMBIENTE .....	93
2.1.1 Gestão ambiental no espaço público .....	98
2.1.2 Os princípios da intervenção estatal e da publicidade nas questões ambientais .....	102
2.2 PUBLICIDADE DO AMBIENTE <i>VERSUS</i> AMBIENTE DA PUBLICIDADE .....	107
2.2.1 A lógica publicitária na sociedade do consumo .....	110
2.2.2 Ação comunicativa na sociedade de risco .....	121
2.2.3 Sociedade em rede e exclusão informacional .....	130
2.3 INFORMAÇÃO: REQUISITO DE VISIBILIDADE OU FATOR DE PRODUÇÃO? .....	140
<b>3 A INFORMAÇÃO COMO FUNDAMENTO DA TRANSPARÊNCIA</b> .....	145
3.1 OS MÚLTIPLOS USOS E SENTIDOS DA INFORMAÇÃO .....	147
3.2 INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL .....	160
3.2.1 Informação pública e suas características .....	162
3.3 A INFORMAÇÃO COMO DIREITO .....	172
3.3.1 Gênese do direito à informação .....	178
3.3.2 Dimensões do direito à informação .....	182
3.4 INFORMAÇÃO E MEIO AMBIENTE COMO DIREITOS DIFUSOS .....	190
3.4.1 Contextualização e posicionamento da informação na área ambiental .....	196
3.4.2 A tutela internacional do direito à informação socioambiental .....	208
<b>4 O DIREITO À INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL</b> .....	220
4.1 A INSERÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NA POLÍTICA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO ARCABOUÇO LEGAL .....	225
4.1.1 Fase 1 (1934-1980) – antecedentes histórico-legais da publicidade ambiental .....	228
4.1.2 Fase 2 (1981-1988) – publicidade ambiental como mecanismo oficial do Estado .....	235
4.1.3 Fase 3 (1989-2002) – sistematização da legislação sobre publicidade ambiental .....	240
4.1.4 Fase 4 (2003-2006) – fortalecimento da legislação sobre publicidade ambiental .....	252
4.2 DEMANDAS LEGISLATIVAS FUTURAS .....	258
4.3 O ESPAÇO PÚBLICO COMO TERRITÓRIO DA OPACIDADE INFORMACIONAL .....	261
4.3.1 Limites do direito à informação socioambiental na perspectiva teórico-operacional .....	269

<b>5</b>	<b>TEIAS SOCIAIS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS COMO MEIOS ALTERNATIVOS PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>282</b>
5.1	CANAIS INSTITUCIONAIS E INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS .....	287
5.2	REDES PARALELAS DE PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO .....	296
<b>5.2.1</b>	<b>Movimentos socioambientais .....</b>	<b>297</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Justiça ambiental e outros movimentos de ressignificação .....</b>	<b>300</b>
5.3	A DEFESA DO DIREITO À INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL .....	304
<b>5.3.1</b>	<b>Mecanismos extrajudiciais .....</b>	<b>311</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Mecanismos judiciais .....</b>	<b>317</b>
5.4	REFLEXÕES SOBRE ALGUNS (DES)CASOS DE DIREITO À INFORMAÇÃO .....	325
<b>5.4.1</b>	<b>Caso Belo Monte: economia <i>versus</i> ambiente .....</b>	<b>327</b>
<b>5.4.2</b>	<b>Caso Desmatamento da Amazônia: Inpe <i>versus</i> MMA .....</b>	<b>328</b>
<b>5.4.3</b>	<b>Caso Audiência Pública <i>versus</i> OGM .....</b>	<b>329</b>
<b>5.4.4</b>	<b>Caso RQMA <i>versus</i> SNIRH .....</b>	<b>330</b>
<b>5.4.5</b>	<b>Caso Césio 137 .....</b>	<b>331</b>
<b>5.4.6</b>	<b>Caso Publicidade Conar .....</b>	<b>331</b>
<b>5.4.7</b>	<b>Caso IBGE: obesidade <i>versus</i> desnutrição .....</b>	<b>332</b>
<b>5.4.8</b>	<b>Caso Democracia <i>versus</i> Sigilo Eterno .....</b>	<b>333</b>
5.5	ÉTICA E INFORMAÇÃO: ENTRE O POSSÍVEL E O INEVITÁVEL .....	334
<hr/>		
	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>345</b>
<hr/>		
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>351</b>
<hr/>		

# O ESTADO (IN)TRANSPARENTE: LIMITES DO DIREITO À INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL

## INTRODUÇÃO

*Ao lado de um Estado visível existirá sempre um Estado invisível.*

Wolfe (1977)

A informação é uma das necessidades básicas mais antigas do ser humano. Para realizar suas atividades habituais, em todas as épocas e com pequenas variações entre culturas, o homem aprendeu a manifestar os seus desejos por meio de linguagens, comunicações, gestos, mensagens, percepções, símbolos, imagens, crenças, utilizando-se dos mais variados sentidos e estados de espírito a ele inerentes (razão, visão, audição, fala, humor, olfato, tato, choro, grito etc.). A capacidade cognitiva de organizar informações e acessá-las quando necessário coloca o ser humano em “superioridade” em relação a outros animais, mas isso não o exime de responsabilidade diante da perpetuação da vida no planeta.

Com essa idéia inicial fica claro que a informação não é apenas aquela criada em sua forma escrita, pois pode ser algo imaterial, não palpável, revestindo-se de diversas formas de representação. Assim, nos marcos divisórios traçados aqui, a informação assume feições distintas, ora funcionando como elemento de percepção, experiência e intuição (sociedade agrária), ora posicionando-se como fonte para a produção, para a pesquisa e para a liberdade (sociedade industrial) e, finalmente, atuando como elemento de consumo e de justiça (sociedade informacional).

Durante a era moderna, no curso do que se classificou como sociedade industrial, a informação passou a ser adotada no sentido de um direito consagrado ao ser humano. Isso não implica dizer que em períodos anteriores a informação tenha sido colocada à margem das importantes discussões das comunidades. Ao contrário, a história da civilização é repleta de exemplos demonstrando que a informação, no sentido de publicidade, era tão rica (*polis* greco-romana, por exemplo) quanto se vislumbra hoje. É no aspecto da apropriação desse direito que se procurou centrar o presente estudo.

Historicamente a construção do direito à informação, inicialmente reivindicado na dimensão do direito de expressão e de opinião, ocorreu na segunda metade do século XVIII, no contexto europeu, quando houve a afirmação dos direitos do homem na formação do Estado moderno. O direito de acesso à informação pública teve, assim, sua gênese no Estado

liberal, passando a constar, de fato e de direito, como uma garantia universal, a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, concebida sob a aspiração dos ideais revolucionários deflagrados na França em 1789.

A discussão em torno da transparência administrativa se confunde com a história da queda do absolutismo para dar lugar ao Estado moderno, firmando-se, assim, o conceito de poder político e jurídico, emanado da vontade geral, em contraposição aos poderes monárquicos e absolutos de períodos antecedentes.

Nesse aspecto, em que pese a sociedade não ter atingido um nível satisfatório de fraternidade e solidariedade, a Declaração Francesa abriu as portas para uma nova sociedade política e se firmou como fonte autônoma dos direitos do homem, ao proclamar a supressão dos direitos feudais e consagrar os direitos naturais e imprescritíveis, como a liberdade, a propriedade, a igualdade, bem como a segurança e a resistência à opressão. Esse período representou, também, a transição do feudalismo para o capitalismo, como elemento básico de ruptura com a estrutura medieval, no plano social, cultural e econômico.

Nasceu daí a idéia do direito à informação como instrumento para possibilitar a abertura do aparelho estatal à sociedade. Ao conceber a liberdade de imprensa, pregou a liberdade de pensamento, de opinião e de comunicação entre os homens. Além de assegurar o direito à informação, afirmou, ainda, a livre comunicação de idéias e manifestações como um dos mais preciosos direitos do homem. Entretanto, a sua recepção no ordenamento jurídico pelos Estados modernos demandou uma longa trajetória.

A maioria das revoluções modernas marca uma era de transição, por ter preparado o terreno para uma sociedade diferente daquela experimentada até então. Com a formação do Estado moderno, houve a separação das funções entre Estado e Igreja, com a necessidade de codificar as leis dos homens. A partir de então, a vinculação do Estado a uma regra superior de direito garantiu aos indivíduos um instrumento de controle do poder. Também houve a recuperação da soberania, e a idéia de informação como liberdade integrou-se ao plano jurídico, sob influência dos princípios iluministas e dos movimentos revolucionários, inaugurando, de certo modo, uma sociedade de direito. Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, tem-se, pela primeira vez, um documento escrito de grande repercussão, ressaltando a informação como uma garantia de liberdade de expressão.

A grande característica da Revolução Francesa é que ela foi um movimento revolucionário diferente, de características peculiares. Ao contrário das demais revoluções da

era moderna, ela foi um movimento geograficamente francês, mas ideologicamente universal, pois suas idéias transformaram o mundo, representando um marco para todos os países e influenciando direitos até os dias atuais.

Sob esse prisma, passados quase 220 anos do movimento revolucionário francês, o debate em torno do direito à informação continua vivo nos meios acadêmicos, técnicos e políticos. É justamente aí que se encontra uma inquietação recorrente, qual seja, a falta de efetividade dos vários direitos declarados pelas revoluções modernas, entre os quais se inclui o direito à informação.

Nesse aspecto, verifica-se que os estudos sobre o direito à informação têm sido enfrentados por um número reduzido de especialistas. A pesquisa sobre a publicização da informação ambiental tem restrita bibliografia na literatura nacional. A abordagem do tema de modo específico e crítico ainda é um tabu e “parece interessar pouco aos estudiosos brasileiros, os quais dedicam apenas algumas linhas ao assunto em suas obras” (DAL BOSCO, 2003, p. 728).

Entretanto, não há dúvida que algumas áreas do conhecimento têm demonstrado interesse no assunto, mas seus enfoques têm dado assinalável ênfase para os aspectos da publicidade relacionada com a atuação dos governos, geralmente evocando paridade de posições entre poder público e cidadão. Esses estudos situam-se numa vertente mais *doutrinária* (o direito do dever-ser) do que abordando o aspecto teórico-operacional (o direito como ele é).

Nota-se que a análise formal do direito cristalizou-se a tal ponto, transcendendo o fenômeno jurídico observável e invadindo a própria doutrina jurídica, que também se tornou amarrada, rígida, coerente em nível interno e eminentemente textual, sem preocupações maiores com o contexto, pois para a doutrina o texto representa uma realidade (AGUIAR, 1990). Isso demonstra que além dos poucos estudos existentes há uma carência no aprofundamento dessas abordagens, pois se restringem ao “simples exame dos limites impostos pela legislação à divulgação dos documentos e informações administrativos, segundo uma ótica estritamente positivista, isto é, sem se questionar o porquê das limitações estabelecidas pelo Estado” (NOGUEIRA JÚNIOR, 2003, p. 2).

Entre as abordagens sobre o assunto, o direito à informação é situado como um conjunto de interesses integrado em três níveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Tais formulações doutrinárias incluem conceituações sobre o

princípio da publicidade e da transparência administrativa, mas pouco se reportam à questão da concretização desse direito no mundo real. Na maioria das construções predomina a descrição histórico-jurídica das garantias consignadas nas normas legais, associando-as a algo capaz de solucionar os problemas apontados. Essas posições se limitam a dizer o direito como ele deveria ser, resultando em conceitos quase sempre vagos e opacos para o fim que se propõe esta tese.

Como causa da não-efetividade do direito à informação apontam-se fatos recorrentes, como questões vinculadas à cultura brasileira (associada à formação da sociedade; lógica existencial de curto prazo; país onde predomina a cultura de que quem denuncia é punido; debilidade no processo institucional e falta de emancipação e participação cidadã). Procuram, ainda, tais correntes, vincular essas disfunções ao período histórico do regime autoritário e centralista da década de 1960.

É possível também encontrar nos estudos acerca do direito à informação o enfoque legalista, que busca na letra da lei a sua significação, como algo positivado no ordenamento jurídico pátrio. Aliás, nesse aspecto, há uma grande ênfase em afirmar que o direito à informação, como direito fundamental da pessoa humana, iniciou-se com a declaração dos direitos (Revolução Francesa, Declaração dos Direitos do Homem etc.), de ressonância mundial e incorporação pela maioria dos Estados, inclusive pelo brasileiro.

Depois se inseriu na fase garantista, basicamente representada pela sua incorporação na legislação interna brasileira, sendo a positivação desse direito o ponto de partida da sociabilização dos indivíduos, constituída num espaço permeado pela publicidade e onde, em tese, a todos ficaria garantida a apresentação de argumentos.

Por último, a fase concretista, que visa não apenas declarar a importância do direito à informação e garantir a sua realização, mas elevá-lo à condição de direito materialmente ético e espiritualmente humanizante. Com efeito, apesar de importantes para a descrição histórico-jurídica, o culto à legalidade, por si só, não ajuda na compreensão total da concretização do direito à informação.

Num outro pólo, poucos teóricos têm dissertado sobre a invisibilidade do Estado perante os seus administrados. Uma primeira linha de orientação foi desenvolvida a partir de teorias das ciências políticas e sociais. Nesse particular, diferentemente da relação entre democracia e poder oligárquico, a respeito da qual a literatura é riquíssima, o tema do poder invisível foi até agora muito pouco explorado, inclusive porque escapa das técnicas de



pesquisa adotadas habitualmente pelos sociólogos, tais como entrevistas e levantamentos de opinião (BOBBIO, 2002b).

Em face disso, alguns pensadores recomendam que o direito à informação pelo Estado deve ser analisado observando não apenas a ótica do arcabouço jurídico existente, mas todo o contexto sociopolítico que norteou a formação e estruturação do Estado moderno, bem como uma prática política alternativa coerente e eficaz (HABERMAS, 2003b; LYOTARD, 2000; BAUMAN, 1997; DANTAS, 2002).

Embora o assunto seja restrito na literatura nacional, observa-se nos estudos uma forte reflexão acerca dos graves riscos da sociedade pós-industrial ao meio ambiente, em que são apontadas conseqüências de toda ordem, inclusive o comprometimento da vida no planeta, daí a importância da informação socioambiental como instrumento para a tomada de consciência e de decisão na sociedade pós-moderna<sup>1</sup> (BECK, 1996; GIDDENS, 2002; MORIN, 2003; LEFF, 2002).

Em se tratando de controle da informação, obrigatoriamente o tema é remetido a Weber (1978), em especial, ao papel da burocracia do poder público. Em suas análises acerca da sociedade capitalista moderna, introduz o conceito de “racionalização” para descrever o processo de desenvolvimento existente nas sociedades contemporâneas. Esse processo caracteriza-se pela ampliação crescente de esferas sociais que ficam submetidas a critérios técnicos de decisão racional, isto é, a critérios de adequação e organização de meios em relação a determinados fins. Para esse autor, toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções. O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia, e nada é tão fanaticamente defendido por ela quanto essa atitude.

---

<sup>1</sup> São diversas as acepções para o termo *pós-modernidade*. Em ensaio sobre o tema, Marques (1999) interpreta como sendo uma tentativa de descrever o grande ceticismo, o fim do racionalismo, o vazio teórico, a insegurança jurídica que se observam efetivamente na sociedade, no modelo de Estado, nas formas de economia, na ciência, nos princípios e nos valores dos povos nos dias atuais. Segundo a autora, “os pensadores europeus estão a denominar este momento de rompimento (*umbruch*), de fim de uma era e de início de algo novo, ainda não identificado” (p. 239-240). Já Giddens (2002, p. 21), para descrever essa ruptura, emprega o termo modernidade, como referência às instituições e modos de comportamento estabelecidos pela primeira vez na Europa depois do feudalismo, mas que no século XX se tornaram mundiais em seu impacto. Por fim, Lyotard (2000) chama de pós-moderna essa incredulidade em relação aos metarrelatos e aos grandes relatos que têm servido para legitimar o saber (a dialética do espírito, a hermenêutica do sentido, a emancipação do sujeito racional, o desenvolvimento da riqueza etc.). A pós-modernidade também consiste na sociedade tecnológica e pós-industrial experimentada pelo atual período histórico, caracterizando-se, em sua essência, por ser uma sociedade baseada no uso da informação. A palavra *pós-modernismo*, no entanto, na visão de Eagleton (1998, p. 7), refere-se a uma forma de cultura contemporânea que reflete um pouco tais mudanças. Em face disso, para melhor compreensão do texto, o termo pós-moderno é, às vezes, substituído, ao longo do trabalho, por outras expressões similares, tais como: contemporâneo, pós-industrial, atual, informacional etc.

Seguindo essa ótica, o dito segredo oficial torna-se uma barreira ao controle efetivo da sociedade em geral e dos governantes em particular sobre a burocracia, fato que oculta uma luta constante para preservar pólos de poder. Cabe lembrar a concepção weberiana sobre o poder burocrático, traduzido como a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de dominação racional/legal. Assim, a dominação burocrática constitui um tipo de poder derivado principalmente da concentração da informação e da capacidade organizacional, dado o saber especial que essa burocracia possui. Uma burocracia ambiental é uma ameaça, um obstáculo, à disseminação e apropriação da informação socioambiental, cujos aspectos devem ser considerados.

De outro lado, Habermas (2002) busca superar o conceito de racionalidade instrumental, ampliando o conceito de razão para a conceituação de uma razão que contém em si as possibilidades de reconciliação consigo mesma: a razão comunicativa. Nessa transição há uma passagem da racionalidade instrumental para uma racionalidade comunicativa.

Nesse sentido, crê-se que a tese acrescenta uma abordagem nova, ao enfatizar a efetividade do direito à informação socioambiental, a partir dos pressupostos teóricos emprestados pelos cientistas de áreas diversas, cuja linha de enfoque permitiu dar um caráter mais crítico e original ao estudo.

Por fim, a idéia de desenvolver esta temática surgiu a partir da experiência do autor na área da ciência da informação e do seu envolvimento, por volta do ano de 1999, com a área jurídica, quando estava na condição de concluinte do curso de direito, ao apresentar um trabalho monográfico sobre o direito à informação nas constituições modernas<sup>2</sup>.

Na verdade, tudo foi motivado em função de ter percebido o tratamento superficial dado ao estudo do direito à informação, não fazendo jus ao que realmente o assunto merecia. Curiosa e paradoxalmente, outro fato que motivou a feitura deste trabalho foi a dificuldade de conseguir informações para subsidiar as pesquisas acadêmicas, sentindo “na pele”, desde os primeiros estudos, a negação do acesso à informação pelos órgãos públicos brasileiros, em razão talvez, como diz a velha máxima, de não ter sido “amigo do rei”. Em determinadas ocasiões pensou-se até em responsabilizar judicialmente o próprio Estado, por meio dos instrumentos de controle adequados, com o objetivo de obter acesso efetivo a tais informações.

---

<sup>2</sup> Eco (1999) revela que a experiência de pesquisa imposta por uma tese serve sempre para atender a uma perspectiva da vida política ou profissional futura dos sujeitos.

O tema abordado se reveste não apenas de caráter científico, mas envolve o espírito republicano, na medida em que remanesçam aqueles que sonham por uma democracia possível, transparente e essencialmente justa. Com isso, a pretensão maior foi trazer uma contribuição para a discussão do acesso à informação pública, em particular na área socioambiental.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O direito à informação só se realiza no mundo concreto e só se torna justiça quando o Estado e seus agentes se tornam efetivamente transparentes. A transparência administrativa do Estado atua como condição imprescindível para a acessibilidade da informação pública. Além disso, na complexidade do mundo contemporâneo, a importância da informação é significativamente ressaltada, quando aplicada nas questões ambientais emergentes. Entretanto, mesmo atribuindo-se uma ênfase à informação, constata-se a efetividade do direito à informação continua sendo um dilema no mundo prático, o que motivou inserir tal tema como objeto principal de estudo.

Como se sabe, determinado problema de pesquisa surge “da crise do conhecimento disponível, enquanto modelo teórico insuficiente para explicar os fatos” (KÖCHE, 2003, p. 72), ou provém da descoberta de que algo não está em ordem com o suposto conhecimento existente em cada estudioso.

Em razão disso, a tese teve como objetivo geral examinar, à luz da empregabilidade do ordenamento jurídico, da doutrina e de algumas correntes teóricas, a efetividade do direito à informação socioambiental, como instrumento da política ambiental do Estado brasileiro. Como objetivos específicos pretendeu-se verificar, sob o ponto de vista legal, institucional e pragmático, a implementação desse direito, no período de 1934 a 2006, com ênfase no marco legal inaugurado com a edição da Lei n. 6.938/1981, bem como propor reflexões conclusivas a respeito das condições necessárias à concretização do direito à informação socioambiental no Brasil.

Considerando que não há um sistema de teorias consolidadas e conhecimentos desenvolvidos sobre a finalidade específica estudada a presente pesquisa consiste num estudo exploratório, uma mistura de investigação teórica, empírica e reflexiva, cujo enredo e dinâmica procuram conciliar teoria e reflexão sem abandono ou rigidez de passos

metodológicos (KÖCHE, 1991; GIL, 2002). Assim, o instrumento fundamental para a coleta de dados e informações foi a pesquisa exploratória, a fim de proporcionar maior familiaridade com o problema e aprimorar o conjunto de idéias para torná-lo mais explícito.

Ao demonstrar o silêncio ou a existência de lacunas acerca do tema, enquadra-se como pesquisa bibliográfica, com o fim de explicar o problema proposto, utilizando o conhecimento científico disponível a partir da análise e avaliação das teorias publicadas em áreas relacionadas. Para tal, utilizou-se como subsídio a teoria do poder invisível (BOBBIO, 2002b), bem assim a teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 2003c) e a teoria do poder simbólico (BOURDIEU, 2007). Uma segunda característica deste estudo consiste na sua abrangência. Por se tratar de um estudo interdisciplinar, inserido no doutorado em Desenvolvimento Sustentável, torna-se importante, para melhor compreensão do alcance e das limitações do direito à informação, que o pesquisador dialogue com algumas áreas do conhecimento, como Direito, Sociologia, Ciência da Informação, Comunicação, Antropologia, Filosofia, Economia, História, Geografia, entre outras. A interdisciplinaridade induz a superação do tecnicismo imposto pelo positivismo jurídico, fazendo o estudioso analisar de forma crítica a realidade à qual a norma está imersa.

Quanto à hipótese, a metodologia explica que se trata de uma constatação provisória de algo que se pretende demonstrar, cuja pretensão visa dar respostas, possíveis de serem testadas e fundamentadas, a uma pergunta referente ao fenômeno escolhido. No tocante às ciências de natureza social, o problema deve referir-se à realidade e não ao ideal, ao que deve ser. Deve, ainda, ser passível de tradução em conseqüências empíricas contrastáveis com a realidade (RICHARDSON, 1999; KÖCHE, 2003; SEVERINO, 2002).

Em face disso, privilegiou-se o direito como ele é e não o direito como deveria ser. Com efeito, a tese resulta de um estudo científico de tema único e delimitado, por meio de pesquisa própria, cuja elaboração teve como base uma investigação original, com o fim de prestar uma contribuição para a área científica em que se situa. A esse respeito, as hipóteses que suscitaram a sua elaboração foram:

a) a opacidade do Estado brasileiro, fruto de pressões de natureza política e econômica, representa uma prática restritiva ao pleno exercício do direito à informação socioambiental. Aqui, procurou-se demonstrar que a dificuldade na efetividade do direito à informação é um ponto de estrangulamento na política pública ambiental brasileira, ressaltando que o acesso à informação não se limita apenas ao direito legalizado, mas que viceja em toda a sociedade,

como um instrumento que, uma vez aplicado de modo correto, contribui de maneira efetiva na busca de uma sustentabilidade capaz de conciliar desenvolvimento e meio ambiente;

b) iniciativas paralelas representam soluções alternativas de acesso à informação à sociedade, nos casos em que o Estado não cumpre com o dever de informar sobre as questões ambientais;

c) a plena efetividade do direito à informação é uma questão relativa, dependente que é de valores humanos subjetivos (éticos, morais, comportamentais etc.) quando da disponibilização e apropriação de uma informação, gravitando entre uma realização possível e uma negação inevitável.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados e informação, a pesquisa utilizou o levantamento bibliográfico (livros, artigos e ensaios) e documental (anotações e registros em trabalhos realizados, relatórios, diagnósticos, fontes estatísticas etc., quando possível por meio da Internet), bem como a análise de exemplos que estimulam a compreensão (IBGE, Caso Belo Monte e outros). Também foram aproveitadas outras fontes documentais como as entrevistas realizadas na dissertação de mestrado (BARROS, 2004) e outros estudos (JARDIM, 1999), cujo conteúdo informacional é relevante para a compreensão do tema em estudo.

Nas fontes bibliográficas foram enfatizadas as buscas de fontes originais, citando, preferencialmente, da forma mais direta possível. Em face disso, constatou-se que muitas citações de fontes secundárias encontradas nas publicações utilizadas não correspondiam aos textos indicados, isso sem falar das incorreções gramaticais e gráficas nelas encontradas.

As consultas, pesquisas, leituras, locais de estudo, empréstimos e outros serviços, foram realizados nas seguintes unidades de informação: Biblioteca da ESMPU, Biblioteca da Enap, Biblioteca do Ibict, Biblioteca da PR-DF, Biblioteca da PR-BA, Biblioteca da PR-SP, Biblioteca da PR-PA, Biblioteca da PR-GO, Biblioteca da PR-SC, Biblioteca da PR-MG, Biblioteca da PRR-1ª Região, Biblioteca do CDS/UnB, Biblioteca Central da UnB, Biblioteca do Uniceub, Biblioteca do Unieuro, Biblioteca do Senado Federal, Biblioteca da Câmara dos Deputados, Biblioteca da PGR, Biblioteca do Conselho Federal da OAB, Biblioteca Demonstrativa de Brasília, Biblioteca da LBV, Biblioteca do TCU, Biblioteca do MMA, Pesquisa na Rede de Bibliotecas do MPF, Rede de contatos virtuais (no Brasil, Portugal e Espanha), Biblioteca da ANA, Biblioteca do CID/UnB, Biblioteca do CID/MMA, Biblioteca do CNIA/Ibama, Biblioteca da CLDF, Biblioteca da AGU, Biblioteca do TRF e Biblioteca do

CJF, Biblioteca do STF, Biblioteca do STJ. Além desses recursos, foram também consultadas fontes virtuais na Internet e redes de pesquisa, tais como Scielo, Portal da Capes, Bdjur etc.

A estrutura da tese foi dividida em cinco capítulos, distribuídos da seguinte forma: Capítulo 1 – Estado, democracia e visibilidade; Capítulo 2 – Desenvolvimento, ambiente e capital informacional; Capítulo 3 – A informação como fundamento da transparência; Capítulo 4 – O direito à informação socioambiental no Brasil e Capítulo 5 – Teias sociais e instrumentos públicos como meios alternativos para a efetividade do direito à informação.

O primeiro capítulo faz uma análise e uma reflexão do contexto histórico do Estado, suas feições, conquistas e retrocessos, apresentando os conceitos de transparência administrativa e enfatizando as tentativas políticas de democratização, bem como as condições políticas e econômicas limitadoras do processo de visibilidade estatal. Como argumentos científicos foram escolhidos os teóricos Bobbio, Habermas e Bourdieu, que ajudam a compreender os aspectos relacionados ao público e privado. Entretanto, isso não excluiu o apoio em outros autores que estudam o assunto, os quais foram chamados para emprestar contribuições teóricas a esse capítulo e aos seguintes, tais como Beck (1996), Weber (1978), Castells (1999a, 1999b), Santos (1999, 2000), Lyotard (2000), Giddens (2002), Bauman (1997, 1998), Moles (1978), Eagleton (1998), Lévy (2003a, 2003b), Morin (2003), entre outros.

O segundo capítulo aborda a crise ambiental provocada pelo desenvolvimento deliberado como marco aos estudos do desenvolvimento sustentável, bem como a inércia do Estado e a ineficácia de suas instituições, em grande medida associadas ao neoliberalismo, às relações entre políticas públicas e desenvolvimento sustentável e à informação como uma dicotomia entre visibilidade estatal e fator de produção. Não se trata de um estudo geral sobre políticas públicas, mas sim de um sobrevôo das análises atuais sobre o papel do Estado na promoção de funções de natureza pública, contextualizando as suas limitações e desafios ante as crises que se apresentam. Serve para compor um nexos entre desenvolvimento, meio ambiente e informação como elemento crucial associado ao objeto desta tese. Em seção desse capítulo, utilizam-se alguns eixos teóricos para demonstrar a interseção existente entre os vários pontos de vista no que concerne à influência da sociedade de consumo na questão do direito à informação.

No terceiro capítulo são abordados aspectos conceituais da informação, seus múltiplos usos e sentidos, a fim de justificar a sua importância para a transparência administrativa, delimitando seu estudo com foco na área ambiental. Entretanto, devido à complexidade do

tema, a significação da palavra informação é tratada de forma recorrente e pulverizada em diversos capítulos, ressaltando a importância que o assunto exige. Também são explicitados os vários tipos de informação, com ênfase na informação pública e suas características, da mesma forma que a construção histórica do direito à informação e suas dimensões concebidas pela doutrina jurídica. A informação também é abordada como um direito difuso, sendo apresentada a sua caracterização, evolução e conceituação, com foco na informação pertinente à área ambiental e sua tutela em nível internacional.

O capítulo quarto apresenta um panorama da política brasileira de informação na área ambiental. Faz uma análise da inserção do direito à informação socioambiental, explicitando desde os antecedentes até o fortalecimento da legislação sobre publicidade ambiental, em nível federal, no período de 1934 a 2006. Espacialmente, o estudo está limitado ao território brasileiro e o método descritivo foi utilizado para a exposição das principais normas integrantes do ordenamento jurídico vigentes em cada fase analisada. Em um primeiro momento, levantou-se um número significativo de normas federais que tratam direta ou indiretamente sobre o tema. Para melhor situar a análise, enfatizou-se o período a partir da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente. Identificam-se, ainda, os projetos legislativos futuros e faz-se uma reflexão sobre a opacidade informacional que permeia o espaço público brasileiro, demonstrando as limitações do direito à informação socioambiental na perspectiva teórico-operacional.

No capítulo quinto são apontados alguns instrumentos alternativos para a efetividade do direito à informação socioambiental, como os canais e as instâncias participativas, as redes paralelas de produção da informação e os mecanismos de defesa desse direito. Esse levantamento permitiu obter um conjunto de instrumentos úteis para a promoção e defesa do direito à informação. Particularmente, a análise das redes sociais trouxe identificação detalhada dos padrões de participação da sociedade. Passada a parte teórica, são trazidos alguns casos para demonstrar, com exemplos práticos, como tem se processado na administração pública o direito à informação. São relatadas algumas situações de negação do direito à informação para enfatizar a sua incoerência com os princípios do Estado democrático que doutrinariamente vige no país. As demonstrações concentram-se, em grande parte, em situações apreciadas por órgãos jurisdicionais do Estado ou via intervenção da sociedade civil. Ainda nesse capítulo, vale precisar o tratamento dispensado a algumas reflexões sobre limitações, de ordem ética, do direito à informação.

Ao final, são apresentadas algumas conclusões sobre o estudo, dentre as quais são destacadas reflexões necessárias para a implementação do direito à informação socioambiental. Trata-se de argumentos de diversas ordens, que podem tornar possível a efetividade do direito à informação. Um deles, por exemplo, demonstra que não há como ampliar o escopo do direito à informação sem estudar o fenômeno do consumo embutido nas diversas formas de propaganda, pois interfere decisivamente na questão da degradação ambiental, razão da importância do Estado em regular e fiscalizar tais condutas.



# 1 ESTADO, DEMOCRACIA E VISIBILIDADE

*Todas as ações relativas ao direito de outro, cuja máxima seja incompatível com a publicidade, são injustas.*

Kant (1984)

Ao mesmo tempo em que a era moderna trouxe importantes conquistas para a civilização, impôs ao homem padrões de consumo, de comportamentos, de instituições, de idéias e de valores, vivenciados, sobretudo, pelas sociedades ocidentais, sem que isso importasse, necessariamente, em transformações reais na estrutura social, política, cultural e econômica desses países.

Nesse horizonte de descobertas e incertezas, descortina-se a pós-modernidade, rótulo genérico dado a um período que abriga o fantástico, o imprevisível, o instável, o efêmero, o veloz, o vazio e outras perplexidades de um tempo sem verdades seguras capazes de pôr fim ao dilema da humanidade. No limite desse novo mundo, além da desconfiança na lógica imposta, paira também a descrença no poder absoluto da razão humana.

Com o advento do chamado impulso tecnoindustrial, grandes aglomerados humanos foram lançados em um ambiente que em nada se assemelhava à preservação dos costumes, às relações pessoalizadas e à preponderância dos vínculos morais até então existentes. O que se vê é um desmonte generalizado da coletividade com a privatização do saber, da produção de conhecimento e do bem comum. Fruto desse processo civilizatório, a paisagem que se avista é complexa, ambígua e fragmentada, refletindo uma era em que a liberdade de consumo se esvai no desejo compulsivo de possuir; o descartável substitui o durável; o banal predomina sobre o essencial; o material sobre o espiritual; a competição sobre a partilha e assim por diante.

É, enfim, um mundo em que o medo deu lugar à incerteza constante, e uma época, no dizer de vários estudiosos, aparentemente pós-tudo, em face de um mal-estar geral e uma corrosiva desesperança existencial espalhada pelo mundo afora. Nesse ambiente manifesta-se uma crise civilizatória, onde são questionados os valores, a racionalidade, os conhecimentos e os modos de produção que sustentam o sistema social. Adeptos dessa corrente de pensamento colocam em xeque as noções clássicas de verdade, razão, identidade e objetividade, ao refutar a idéia de progresso ou emancipação universal, bem como os sistemas únicos, as grandes narrativas ou os fundamentos definitivos de explicação (BARROSO, 2001; DUPAS, 2003; LEFF, 2002; BAUMAN, 1997; EAGLETON, 1998; SANTOS, 2008).

Nesse clima paradoxal, a confiança no entusiasmo das realizações e das novidades econômicas passa a ser mais importante que a reflexão acerca de seus efeitos nocivos e perversos. As inquietações provocadas pela magnitude das mudanças deslocam o conceito de progresso para modernidade, como designação abrangente de um cenário de façanhas imensas e inseguranças assustadoras. Entre as formas sociais distintas produzidas por essa ruptura, os Estados nacionais figuram como importantes entidades políticas, ao contrastarem de modo fundamental com a maioria dos tipos de ordem tradicional. Com efeito, o advento da modernidade está diretamente ligado ao industrialismo e à consolidação do Estado-Nação nos países ocidentais (GIDDENS, 2002; FRIDMAN, 1999; ALMEIDA JR.; ANDRADE, 2007).

Na verdade, essas transformações, em sua grande maioria de cunho aparente, apesar de oferecerem oportunidades inéditas de progresso para a humanidade, tendem a provocar riscos de toda ordem. No campo ambiental, por exemplo, podem causar danos irreversíveis à natureza. Já no campo social, científico e político, os avanços caminham ao lado de alguns retrocessos, pondo em risco, inclusive, conquistas obtidas a duras penas nos séculos passados.

Em torno da dicotomia dos conceitos modernidade e pós-modernidade surgiram teorias que estão longe de apontar para um horizonte consensual de interpretação. Ainda que os diversos argumentos teóricos acerca da pós-modernidade sejam incompletos, imperfeitos e ambíguos, eles chamam a atenção para fenômenos decisivos da vida contemporânea e despertam o pensamento para algo novo que está acontecendo na sociedade (FRIDMAN, 1999; BAUMAN, 1997). Nesse mundo de desencaixe das referências locais ou espaço-temporais da vida tradicional, o *eu flutuante e à deriva* ambienta-se na democratização do medo, que também é uma universalização de valores, contraste este acentuado com a fragmentação pós-moderna<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Não se trata de defender ou atacar o uso da expressão pós-modernidade, cuja sustentação teórica não é consenso, mas apenas atribuir uma denominação a um período caracterizado pela impermanência dos acontecimentos, mais perceptíveis e mais dramáticos, precisamente por serem mais abrangentes e difusos, que os teóricos chamam de: sociedade de risco (BECK, 1996); modernidade reflexiva (GIDDENS, 2002); modernidade líquida ou pós-modernidade (BAUMAN, 1997, 1998); neomodernismo (ROUANET *apud* SILVA, 1991); sociedade opulenta ou sociedade afluenta (GALBRAITH, 1972); sociedade pós-moderna ou era pós-industrial (LYOTARD, 2000); sociedade de consumo (BAUDRILLARD, 1981; VEBLEN *apud* ALMEIDA JR.; ANDRADE, 2007); sociedade de consumo de massa (DUPAS, 2003); sociedade globalizada (SANTOS, 2000); sociedade da informação ou sociedade pós-industrial (LOJKINE, 2002); sociedade do conhecimento (BÖHME; STEHR, 1986; CANCLINI, 2005); sociedade da mercadoria (DEMO, 2000); sociedade pós-capitalista (DRUCKER, 1999); nova economia (BESSA; NERY; TERCI, 2003); economia do conhecimento (GORZ, 2005); sociedade de controle ou sociedade pós-disciplinar (VIANNA, 2007); sociedade tecnológica (ELLUL *apud* BAUMAN, 1997); sociedade em rede (CASTELLS, 1999a); ou, ainda, era dos extremos (HOBBSBAWM, 1995); alta modernidade (LEISS *apud* BAUMAN, 1997); sociedade informática ou segunda revolução industrial (SCHAFF, 1995); segunda modernidade (DE GIORGI, 1998); segunda revolução da informação (DANTAS, 2002); cibercultura ou ciberespaço (LÉVY, 2003a, 2003b).

Diante desse quadro, cresce também o desprestígio e o descrédito do Estado democrático como instituição capaz de responder eficazmente às constantes demandas da sociedade. Em grande parte do mundo, a livre manifestação de vontade, os direitos modernos e seus fundamentos seguem em crise. Entretanto, observa-se que em cada lugar o problema assume uma feição própria, em função do modo como se deu a sua história.

Questionado na sua capacidade de agente de representação política na busca de progresso e de justiça social, o Estado segue abalado na sua estrutura e na sua missão, atuando mais como um guardião do lucro, da competitividade e dos interesses privados do que verdadeiramente como protetor dos anseios de seus cidadãos<sup>2</sup>. Forçosamente isso tem suscitado uma revisão de alguns conceitos consagrados historicamente, como democracia, representatividade, visibilidade, liberdade, solidariedade, fraternidade, entre outros temas públicos de relevo.

A esse respeito, “a falta de transparência na condução da atividade pública tem provocado uma profunda erosão no significado de representação política, com o conseqüente questionamento das elites nacionais e internacionais” (GUIMARÃES, 1997, p. 13). No plano econômico, as estratégias de mercado e a crescente globalização da economia convivem lado a lado com o recrudescimento do protecionismo nos países centrais, bem assim, com o aumento da desigualdade econômica, social e ambiental entre nações. A dinâmica atual configura uma crise marcada por um período de transição, em que coexistem tendências contraditórias que apenas insinuam um mundo novo, na tentativa de emergir das cinzas de uma realidade ainda dominante.

Ainda nessa linha de posicionamento, o Estado encontra-se hoje em apuros, uma vez que se torna cada vez mais inoperante no global e cada vez menos representativo no nacional, no seio de uma nova realidade denominada de *era da informação*. Assim, se se confirmarem tais tendências, o mundo pode desembocar em uma justaposição generalizada de mercados globais e tribos identitárias, enfrentando-se sobre as ruínas do Estado democrático e da sociedade civil, construídos com tanto esforço no trajeto histórico moderno (CASTELLS, 1999b; HABERMAS, 2001).

---

<sup>2</sup> As discussões sobre reforma do Estado emergiram nos países capitalistas a partir da década de 1980, procurando responder à grande crise do Estado intervencionista de tipo keynesiano e aos modelos de *welfare state* construídos no pós-guerra. Os sintomas dessa crise tornaram-se mais agudos com a globalização e com as mudanças tecnológicas dos anos 1990 (PRADO, 2006).

Ocorre que um dos maiores problemas da crise do Estado contemporâneo é que o homem continua vítima das concepções do século XVIII, quanto à organização e aos objetivos de um Estado burguês ilusório. Assim, ele não consegue se libertar para concretizar, no mundo real, uma democracia mais transparente. Como consequência disso, o papel do poder público, no exercício da função de legitimação, se por uma via promove a mediação de conflitos de classe, por outra dá sustentação à hegemonia do modelo produtivista, devido a uma “crescente disponibilidade do Estado capitalista para proteger os interesses empresariais” (SANTOS, 2000, p. 147).

O debate em torno da representação política, suas limitações e potencialidades, remonta às origens da modernidade, momento de gênese e de afirmação da democracia representativa. Nesse aspecto, Avritzer (2007) diz que a moderna teoria da representação se baseia nos seguintes elementos: a autorização, o monopólio e a territorialidade. Esses três institutos potencializam e unificam os interesses e a supremacia do poder político e econômico.

Por sua vez, “é na Era Moderna que a democracia volta a ser uma característica central dos regimes políticos no Ocidente” (MENDES, 2007, p. 144). A Revolução Industrial inglesa e a Revolução Francesa estabeleceram um novo contexto econômico, político e social, que passou a exigir instituições diferentes daquelas do regime antigo (*ancien régime*), no trato e na condução da coisa pública. Logo, a ascensão burguesa, impulsionada pelas forças das duas revoluções (a do liberalismo econômico inglês e a do liberalismo político francês), tornou-se incompatível com o absolutismo e exigiu mobilidade no exercício do poder. Em face dessas novas condições, a idéia de democracia é resgatada e adaptada aos novos parâmetros da realidade.

Mas o Estado moderno nasce absolutista, envolto em uma nova ordem socioeconômica, colocando novos agentes políticos em primazia, nomeadamente a burguesia, primeiro mercantil, depois industrial. Buscando esclarecer essa trajetória, Dupas (2003, p. 33) lembra que “a burguesia apoderou-se do poder público e, no decorrer do século XIX, aplicou ao Estado suas inegáveis virtudes, gerando um poder público poderoso que estancou os processos revolucionários”. Destarte, durante alguns séculos todos os defeitos e virtudes do monarca absoluto foram confundidos com as qualidades do Estado.

O Estado moderno nasce com a conquista de três monopólios: 1) o monopólio da produção da norma jurídica – só o Estado cria lei aplicável a todos os cidadãos de seu território; 2) o monopólio da extração e do uso coletivo de parte do excedente econômico gerado no mundo privado – só o Estado pode taxar; e 3) o monopólio da coerção legítima, uso legítimo da força física – só o Estado pode prender, matar e arrebentar (MORAES, 2004, p. 322).

É certo que nas condições impostas pela modernidade, marcada pelo alto grau de complexidade e padrões cada vez maiores de diferenciação funcional, a representação parece constituir solução indispensável. Teóricos da representação, como Urbinati (2006), ponderam que a aplicação do sufrágio até seu caráter universal e as mudanças sociais e econômicas do século XX, além de transformarem as democracias modernas em democracias de massa, exigiram que, no quadro geral da representação, fossem criadas outras formas de mediação mais específicas, capazes de organizar e traduzir em linhas programáticas as opiniões, interesses e vontade dos cidadãos.

Nesse caso, apesar das idéias defendidas por Rousseau (2000) - para o qual a defesa da participação direta dos cidadãos na elaboração das leis é incontestável e a idéia de representação, inconcebível -, o instituto da representação política afirmou-se como a grande inovação institucional moderna. Embora concebida como contraposta à democracia, a defesa de governos representativos “reintroduziu premissas democráticas fundamentais, como a existência de um governo das leis, a igualdade perante a lei, o princípio da publicidade e a participação no poder” (MENDES, 2007, p. 146). Surgem daí os pressupostos para a consolidação de um Estado legal, decorrente da idéia moderna de indivíduo, como um ser natural anterior ao Estado e dotado de direitos inalienáveis.

E quais foram, afinal, os ensinamentos herdados da democracia antiga e da democracia moderna pela democracia contemporânea, no que se refere à visibilidade das ações desenvolvidas no espaço público estatal? Para responder a esses questionamentos, cabe recorrer ao exemplo de governo democrático vivido pelos povos antigos, em especial o de Atenas de Péricles, nos felizes momentos em que os cidadãos se reuniam publicamente na *ágora*. O objetivo daquelas reuniões era “apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou fazer acusações, e de decidir, erguendo as mãos ou com cacos de terracota, após terem apreciado os argumentos pró e contra apresentados pelos oradores” (BOBBIO, 2002b, p. 98). Ali, na assembléia dos cidadãos, a república democrática (*res publica*) exigia que o poder ficasse exposto aos olhos do público<sup>3</sup>.

Para explicitar uma comparação singela, mas profunda, da participação popular exercida hoje e aquela praticada nas democracias antigas, alguns autores citam o apego aos documentos em poder dos funcionários públicos (inclusive nos governos democráticos):

---

<sup>3</sup> No caso da democracia antiga, em particular da *polis* grega, a liberdade se definia pela vida ativa, justamente pela participação política direta na cidade. Era somente por meio da vida pública que os cidadãos obtinham alguma condição de igualdade, assumindo um mesmo *status* político (MENDES, 2007).

A consciência de que entre nós modernos, a cidadania está indissolúvelmente ligada a uma representação múltipla da capacidade jurídica, social, profissional e familiar da pessoa por meio de documentos escritos, padronizados, universais e copiados em arquivos controlados pelo Estado revela a distância existente entre a cidadania antiga (grego e romana) e a moderna (DAMATTA, 1996, p. 430).

Sobre tais reflexões, uma das características relevantes da democracia em face do absolutismo funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à *transparência do poder* (poder sem máscara). Isso explica porque os Estados absolutos revalorizaram as autoridades ocultas ou misteriosas (*arcana imperii*)<sup>4</sup> e defenderam com argumentos históricos e políticos a necessidade de tomar as grandes decisões políticas em gabinetes fechados, tornando-as secretas, longe dos olhares indiscretos e curiosos do público.

No entanto, a preocupação em torno da visibilidade passaria por uma longa análise em seu percurso histórico, acompanhando passo a passo a trajetória do Estado e conseqüentemente as várias experiências da democracia. Na visão de Arendt (2005), a visualização de um espaço público começou a aparecer a partir do momento que homens se reuniram na modalidade do discurso e da ação, antes mesmo da constituição formal da esfera pública e suas possíveis maneiras de organização. E Dreifuss (1993) lembra que a formação do Estado moderno é a história da ampliação do poder público, com a expropriação dos meios de violência, administração e codificação ou normatização legal, de seus detentores privados.

Historicamente, foi nesse contexto que as sociedades passaram a experimentar vários modelos de organização social e a exercer influência sobre os tipos de Estados, cujo domínio sobre os indivíduos dependeria das feições de cada forma instituída: Estado feudal; Estado estamental; Estado absoluto e Estado representativo<sup>5</sup>.

Inicialmente, o poder político, na forma do Estado feudal, caracterizou-se pelo exercício acumulativo das diversas funções diretivas por parte das mesmas pessoas e pela fragmentação da autoridade central em pequenos agregados sociais, em que cada feudo era governado pelo seu senhor. Uma compreensão exata das características do feudalismo<sup>6</sup> deve levar em conta que as invasões e as guerras internas de um período marcado por grande dificuldade no desenvolvimento do comércio tornaram a economia essencialmente agrícola,

<sup>4</sup> Também entendido no sentido de guardados nas arcas do império (LAFER, 2004).

<sup>5</sup> Para o estudo da configuração estatal em suas diversas acepções, utilizou-se como subsídio a classificação histórica das formas de Estado, apresentada por Bobbio (2003).

<sup>6</sup> Sistema econômico, político, social e cultural predominante na Europa da Idade Média, definido pelas relações servis de produção, em que o senhor é proprietário da terra e o servo depende dele, devendo cumprir integralmente as obrigações servis, tanto na prestação de serviços gratuitos como na entrega de parte de sua produção.

natural e auto-suficiente, com produção voltada para o *consumo imediato*<sup>7</sup>. A posse da terra foi supervalorizada, e era dela que ricos e pobres, poderosos e desprivilegiados tiravam seus sustentos. Em conseqüência, toda a vida social passou a depender da propriedade ou da posse da terra, originando-se um sistema administrativo e militar vinculado à situação patrimonial. Vem daí a confusão e a mistura de interesses entre o setor público e o setor privado, expresso na figura de três conhecidos institutos jurídicos: vassalagem, benefício e imunidade.

A sociedade feudal sofreu profundas transformações econômicas e culturais a partir dos séculos XIV e XV. Em determinadas regiões da Europa, a exemplo da Inglaterra, floresceram o artesanato, as cidades e as feiras comerciais. Naquela fase, a sociedade inglesa ganhou “um novo conteúdo que se torna incompatível com a velha forma jurídica de organização do Poder (de base feudal e religiosa) e das relações dos súditos com o Estado” (SOUZA FILHO, 2002, p. 102), suscitando uma forma de organização baseada em estamentos. Mesmo assim, revela-se que nem sempre é possível traçar uma linha demarcatória entre Estado estamental e monarquia absoluta<sup>8</sup>.

Como forma intermediária entre o Estado feudal e o Estado absoluto, o Estado estamental distingue-se do primeiro por uma gradual institucionalização dos contrapoderes e também pela transformação das relações de pessoa a pessoa, próprias do sistema feudal, em relações entre instituições: de um lado as assembléias de estamento, de outro o rei com seu aparato de funcionários que, onde conseguem se afirmar, dão origem ao Estado burocrático característico da monarquia absoluta. Distingue-se do segundo pela presença de uma contraposição de poderes em contínuo conflito entre si, que o advento da monarquia absoluta tende a suprimir (BOBBIO, 2003, p. 115).

Nesse aspecto, por Estado estamental (*Ständestaat*) entende-se a organização política formada por órgãos colegiados (*stände* ou estados) compostos por indivíduos possuidores da mesma posição social (estamentos), com direitos e privilégios, que faziam valer seus anseios contra o detentor do poder soberano, por meio das assembléias deliberantes, como os parlamentos. Ademais, a formação do Estado absoluto ocorre por meio de duplo processo paralelo de concentração e de centralização do poder em determinado território.

Entre os séculos XVII e XVIII ocorreram várias revoluções que favoreceram um grupo social ao experimentar um novo modelo político, científico e econômico. Sobre esse acontecimento, a ascensão da burguesia foi marcada, cronologicamente, pelos seguintes movimentos:

<sup>7</sup> Vide quadro sobre as feições e a evolução do consumo (p. 112).

<sup>8</sup> Estamento é uma corporação de poder estruturada numa comunidade cuja elevação se calca na desigualdade social. Ao analisar as formas de reprodução de poder, Faoro (1991) lembra que a característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre da sua própria natureza anacrônica, imperfeita e artificialmente implantada em terras do Novo Mundo.

- *Revolução Gloriosa na Inglaterra* (1688), representando o início da visão moderna de constitucionalidade, de legalidade e de uma organização política na qual a burguesia reunia o poder político e econômico (AGUIAR, 1998).

- *Revolução Industrial* inglesa (1760), que encerra a transição entre feudalismo e capitalismo, desencadeando um processo de substituição das ferramentas pelas máquinas, da energia humana pela energia motriz e do modo de produção doméstico pelo sistema fabril, causando enorme impacto sobre a estrutura da sociedade, num processo de transformação acompanhado por uma exponencial evolução tecnológica.

- *Revolução Americana*, conclamando e declarando a independência dos Estados Unidos da América – EUA (1776), inaugurando a democracia moderna, ao combinar, sob o regime constitucional, a representação popular com a limitação de poderes governamentais e o respeito aos direitos humanos (COMPARATO, 1999).

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

Essas circunstâncias históricas foram fundamentais para o enfraquecimento do absolutismo, permitindo, com isso, o surgimento do Estado representativo. A feição desse novo modelo estatal caracterizou-se, primeiramente, sob a forma de monarquia constitucional e, depois, parlamentar – na Inglaterra, após a grande rebelião, e posteriormente no resto da Europa, após a Revolução Francesa – e, ainda, na forma de república presidencial nos EUA, depois da revolta das treze colônias contra a pátria-mãe.

O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, de início apenas no plano doutrinário, por meio dos jusnaturalistas, depois também no nível prático e político, por meio das primeiras Declarações de Direitos, representa a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: o Estado considerado não mais por parte do príncipe (*ex parte principis*), mas por parte do povo (*ex parte populi*), representando, ao mesmo tempo, a queda do antigo regime (*ancien régime*) e o início do poderio dos países capitalistas, com sua conseqüente ascensão social a moldar o século XX (BOBBIO, 2003; HOBBSAWN, 1977).

As idéias que passam a prevalecer são as seguintes: o indivíduo vem antes do Estado; o indivíduo não é pelo Estado, mas o Estado pelo indivíduo. O pressuposto ético da



representação dos indivíduos considerados singularmente e não por grupos de interesse é o reconhecimento da igualdade natural dos homens. Cada homem conta por si mesmo e não como membro deste ou daquele grupo particular. Assim, o desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino.

Nesse sentido, o movimento operário nasceu com a idéia de que a democracia era uma conquista burguesa e de que era necessário um novo modo de fazer política, mas, pouco a pouco, não apenas aceitou a democracia representativa como até mesmo buscou consolidá-la por meio do sufrágio. Com a desfiguração do sistema de representação induziu-se a transformação do Estado representativo em Estado de partido, no qual, como no Estado de estamentos, os sujeitos políticos relevantes não são mais indivíduos singulares, mas grupos organizados, embora organizados não à base de interesses de categoria ou corporativos, mas de interesses de classe presumidamente gerais (BOBBIO, 1992, 2002b, 2003).

Com o nascimento do Estado de direito ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só tinham deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos passam a possuir, em relação aos soberanos, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do poder estatal, não só direitos privados, mas também direitos públicos. A partir daí, o homem não poderia mais viver sob um regime total de opressão, devendo dispor de um mínimo de liberdades fundamentais. Com efeito, o Estado de direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 1992, 2002b, 2003).

Passa, assim, a vigorar um novo paradigma de vida em sociedade, em que o indivíduo tende a assumir o papel principal da cena e os direitos do homem começam a ser firmados para a formação do Estado moderno. Assim, inicia-se uma inversão da relação entre o indivíduo e o Estado, em que o segundo passa a ter também obrigações para com o primeiro, prática impensável na relação súdito/rei. Desse modo, o Estado representativo vai experimentar as seguintes feições: *Estado liberal*, *Estado social* e *Estado democrático*.

O *Estado liberal* (de direito, legal), resultante da ascensão política da burguesia, instaurou-se na segunda metade do Estado moderno, estruturado sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, com o objetivo de assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o

Estado<sup>9</sup>. Assim, os direitos fundamentais e suas respectivas garantias foram concebidos como um meio, por excelência, “de *controle do poder estatal*, na medida em que cada direito representa uma prerrogativa do indivíduo em face do próprio Estado, criando para este um dever de praticar ou não praticar algo” (MIRANDA, 2005, p. 181).

Organizado para ser o mais fraco possível, com funções restritas quase que à mera vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas, o Estado liberal caracterizou-se como o Estado mínimo ou o Estado-polícia. Essa orientação política favoreceu a implantação do constitucionalismo – como instrumento de garantia da liberdade do homem, à medida que impõe limites às prerrogativas dos governantes – e da separação de poderes<sup>10</sup>, pois ambos implicavam o enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, a preservação da liberdade de comércio e de contrato, bem como do caráter basicamente individualista da sociedade.

Em meados do século XIX surgiram as primeiras reações contra o Estado liberal. A indiferença do Estado em relação à intervenção no campo econômico e social trouxe graves conseqüências, quando grandes empresas incorporaram as de pequeno porte, fazendo surgir extensos monopólios, criando assim as condições para sua própria superação.

Os ideais de liberdade e igualdade de direitos inspirados pelos princípios do liberalismo econômico não foram suficientes para conter a profunda desigualdade instaurada na sociedade da época. Em conseqüência, surgiu uma nova classe social, com a formação do proletariado, vivendo em condições de miséria, doença e ignorância, deliberadamente acentuadas pelo não-intervencionismo estatal.

O liberalismo desenvolveu-se no sentido de fazer prevalecer uma lei de mercado e para alcançar a felicidade de todos (ou pelo menos da maioria), não era necessário decidir qual seria o bem comum e, assim, impor aos cidadãos que se esforçassem para realizá-lo. Seria suficiente apenas que cada um se preocupasse com seus interesses e seu bem-estar. Essa atitude espontânea garantiria o melhor mundo possível para todos.

---

<sup>9</sup> Para melhor compreensão didática, algumas idéias para expressar as características dos diversos períodos do Estado de direito, aqui utilizadas, estão fundamentadas no estudo de Di Pietro (2001).

<sup>10</sup> A teoria da separação dos poderes, idealizada em 1748 pelo francês Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como Barão de Montesquieu, constata a necessidade da existência de três formas de poder no Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Para Montesquieu, a liberdade política só existe quando ninguém pode ser constrangido a fazer as coisas que a lei não obrigue, ou a não fazer as que a lei permita. Trata-se do denominado “sistema de freios e contrapesos”, ou *checks and balances*, nos dizeres dos norte-americanos, segundo o qual todos os poderes estatais devem desempenhar as três tarefas e controlarem-se mutuamente (MONTESQUIEU, 1998; MIRANDA, 2005).

Mas, ao contrário do que se pensava, concedendo-se a livre-iniciativa a todos, não se assegurava a ninguém o poder de ser livre. Na verdade, a pretexto de valorizar o indivíduo e proteger a liberdade, o que se viu foi uma situação de privilégio para os que eram economicamente mais fortes, com o predomínio da burguesia, que se apropriou dos direitos fundamentais para viabilizar “o surgimento do liberalismo econômico que predominaria no século XX” (MIRANDA, 2005, p. 183). Mesmo os que procuravam dar uma nova roupagem ao liberalismo afirmavam que o Estado liberal havia de ser concebido como protetor de direitos iguais, dispensando a justiça entre os indivíduos.

Os métodos utilizados para coibir as reações contra esse Estado deram-se sob várias formas: alguns de modo extremo e oposto ao negar direitos individuais e com fórmulas autoritárias ou inspirados, em grande parte, pela doutrina social da Igreja e pelo neoliberalismo. Daí a origem dos Estados totalitários, como o nazismo na Alemanha, o fascismo na Itália e o comunismo ortodoxo em alguns países da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), para citar alguns exemplos<sup>11</sup>.

Para atingir os anseios finalísticos emergentes, seria necessária então a interferência do Estado e a ampliação de sua esfera de ação na ordem econômica e social para proteger os menos favorecidos. Surge assim o *Estado social* (de direito), assumindo amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos.

A lógica de que passa a se valer o Estado social consiste na substituição da idéia do homem como fim único do direito, pelo princípio que hoje serve de fundamento a todo o direito público: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os interesses individuais. Essa forma estatal se consolidou durante e após a Segunda Guerra Mundial, e sua missão passou a ser não apenas a liberdade e a igualdade entre os homens, mas, sobretudo, a busca da igualdade social e econômica. A necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo proveito com o menor desperdício, para fazer face às emergências da guerra, leva a ação estatal a todos os campos da sociedade, não havendo mais qualquer área interdita à intervenção do Estado social.

No entanto, a participação do Estado nas atividades econômicas e sociais acabou por se revelar altamente benéfica aos detentores do poder capitalista, já que passou a financiar e ao mesmo tempo consumir os frutos da produção empresarial, associando-se com muita

---

<sup>11</sup> Uma das atitudes mais difíceis do ser humano é a de ser tolerante (VOLTAIRE, 1993). A falta de respeito com o pensamento do outro pode levar a reações extremadas. Discordar ou se opor a pensamento de terceiro não significa desrespeitar tais diferenças.

frequência aos maiores e mais custosos empreendimentos (DALLARI, 2003). Com isso, o fato de a lei desvincular-se da idéia de justiça perdeu, em grande parte, seu caráter de generalidade, abstração e impessoalidade, passando a ter caráter individual, na medida em que atende a interesses parciais da sociedade ou privilegia grupos tradicionalmente poderosos.

Essas experiências negativas provocaram reações no plano jurídico-constitucional. O que passa a se buscar a partir desse momento é a reinvenção de novas práticas capazes de tirar a lei do plano material para produzir a justiça social. Daí o aparecimento da expressão *Estado democrático de direito*, com a participação popular no processo político, nas decisões de governo, no controle da administração pública, sobretudo por meio da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana.

A dinâmica da participação tende a fortalecer o espaço relacional da sociedade civil com o Estado, não para que ela participe da vida do Estado em si, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências deste – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos. Nesse aspecto, entre as ações empreendidas, o Estado amplia “os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas” (GOHN, 2003, p. 15).

Como se pode observar, se o anseio por um governo visível de inspiração democrática é suscitado desde o tempo da antiga Roma, é bom recordar também que a democracia moderna nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas a invisibilidade do poder estatal e dar vida a um regime político cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente aos olhos da sociedade. A visibilidade nada mais é senão uma das fontes essenciais do caráter público desse Estado tão enfaticamente prometido.

Não há, portanto, como reivindicar uma verdadeira democracia, sem que a sociedade tenha pleno conhecimento do que o Estado está fazendo ou deixando de fazer em nome dela. Como elemento balizador da transparência administrativa, Jardim (1999) demonstra que quanto maior o acesso às informações governamentais mais democráticas são as relações entre Estado e sociedade. Isso representa um processo de dimensões políticas, técnicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação “publicizada”.

Nesse aspecto, também é fundamental lembrar que, historicamente, o significado de visibilidade quase sempre esteve associado à democracia, como o governo do povo ou do poder visível, não havendo espaço para o mistério. Entretanto, mesmo sob a égide de um governo democrático, muitos regimes políticos não conseguiram superar a intransparência.

Ora, se ao Estado democrático de direito impõem-se tais limites, há uma tendência de que seja abalada uma de suas fontes existenciais, qual seja a sua visibilidade. Nesse aspecto, estaria então a transparência administrativa e o conseqüente direito à informação, fadados ao fracasso em sua totalidade?

### **1.1 A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA**

No curso da modernidade surgiu o conceito de democracia como meio de superar os obstáculos impostos pelo então Estado absolutista. Hoje é possível afirmar, com certa segurança, que não existe plena democracia, sem que haja visibilidade, porque não há como a primeira ser realizada, pelo menos em sua plenitude, sem que a segunda opere.

Embora o Estado ideal tenha sido pensado como algo resultante de um consenso para garantir os direitos de todos os cidadãos, a democracia não se traduz, de modo algum, como uma forma perfeita ou infalível de governar, muito menos o resultado de um consenso, de uma decisão individual ou de um contrato social. Rigorosamente é difícil se falar na existência de uma verdadeira democracia. Em termos de transparência o Estado tem lá as suas limitações, tendo em vista que os seus agentes são criaturas falíveis. Em muitas ocasiões se teve mais liberdade cultural e espiritual em regimes autocráticos do que em certas democracias (HAYEK, 1984; ROUSSEAU, 2000; O'DONNEL, 1999). Na maioria dos sistemas democráticos a lógica que tem prevalecido é a de um poder hegemônico baseado numa racionalidade judaico-cristã-grega, ficando os interesses periféricos locais à margem dessa dominação.

Do ponto de vista de sua institucionalização, o ideal democrático resulta de um Estado de direito estável. Têm-se aí dois momentos distintos: o primeiro deles seria alcançar a democracia; o segundo, o foco na sua estabilidade.

Sob o primeiro aspecto, Zaverucha (2000, p. 296) sugere que um processo de democratização envolve quatro fases, a saber: “i) fim do regime autoritário; ii) surgimento de um governo democrático mediante sufrágio universal; iii) instalação de um regime democrático e, iv) estabelecimento de relações civis-militares democráticas”.

Vencido o primeiro momento, a segunda etapa deve se concentrar na estabilidade e na concretização da democracia. Sobre esse ponto, Oliveira (2002) aponta quatro prerrogativas

necessárias à estabilidade de um Estado democrático de direito: a legalidade como base de funcionamento das instituições<sup>12</sup>; a inexistência de forma paralela de Estado<sup>13</sup>; a existência de *accountability* entre instituições públicas estatais e sociedade<sup>14</sup> e, finalmente, a ausência de poderes invisíveis inerentes ao Estado.

Todas essas prerrogativas guardam uma íntima relação com a transparência, mas é a *ausência de poderes invisíveis inerentes ao Estado* que reflete mais diretamente a sua essência. Nesse aspecto, o banimento do poder invisível é, talvez, a mais importante característica de um Estado democrático e ao mesmo tempo a mais difícil de ser alcançada. *Poder invisível* aqui se refere às organizações que executam as suas tarefas no cotidiano social de forma ilegal (*a priori* antidemocrática). Isso corresponde à existência de organizações que desafiam os poderes coercitivos do Estado legal com respaldo na *invisibilidade*.

Em face disso, a transparência administrativa, como paradigma do Estado democrático, representa um convite ao cidadão para conhecer de perto as ações e decisões que estão sendo tomadas. A vida pública, que orienta a existência estatal, tem um significado objetivo. Não existe justificativa para que assuntos comuns de interesse da comunidade sejam tratados de forma escamoteada, fora da esfera pública. Nas administrações públicas, “a opacidade informacional é contrária ao princípio de transparência informativa e ao seu derivado, o de publicidade, que são a chave e garantia de todo sistema democrático” (CORNELLA, 1997, p. 3).

Transparecer é expor-se no melhor sentido da palavra. Quando uma autoridade pública abre o espaço para dar conhecimento de sua gestão, diz-se que é necessária uma dose de coragem cívica para acatar com humildade os olhares externos sobre suas virtudes e fragilidades. Nada se torna mágico, visto que sua historicidade gestora se revela nas ações executadas.

<sup>12</sup> Essa prerrogativa tem como base o cumprimento das instituições de suas *funções estabelecidas* pelo poder constituinte. No entanto, não fica restrita apenas à função. Os integrantes das instituições estatais devem respeitar as regras inerentes a elas e, claro, as regras do poder constituinte.

<sup>13</sup> Equivale à idéia de que em um Estado legal não pode existir mais de um ordenamento jurídico. Isso significa dizer que é inerente a um Estado legal a não-existência de concorrência entre *regras legais e ilegais*. As regras legais estão presentes no ordenamento jurídico oficial. Já as ilegais são frutos de um ordenamento jurídico não-oficial. No Estado democrático de direito estável os poderes coercitivos têm como função coibir a presença de regras ilegais. O Estado deve ser absoluto no sentido de que seja respeitado (de forma absoluta) seu ordenamento jurídico, obstruindo qualquer regra paralela que contrarie o Estado democrático de direito.

<sup>14</sup> Corresponde ao *processo de satisfação* que as instituições estatais devem prestar ao público. Esse processo está afeto à responsabilidade pública que cada instituição deve ter a partir do cumprimento das suas funções em conformidade com as regras existentes (*prestação de contas*). O processo de satisfação tem como objetivo atingir os componentes do todo da sociedade. São procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. São imprescindíveis três fatores: disseminação da informação, criação de canais de debate e estabelecimento de mecanismos institucionais voltados à fiscalização governamental.

A realidade do mundo manifesta-se de maneira concreta e fidedigna somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que vêem o mesmo na mais completa diversidade. Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes (ARENDETT, 2005). O caráter público do Estado jaz quando é visto somente sob um aspecto e só se lhe permite uma perspectiva.

A transparência designa, também, a característica geral de um sistema que organiza o acesso a algumas informações, dando-lhe plena publicidade, como condição necessária à legitimação das ações do Estado, possibilitando, ainda, a discussão e a participação da sociedade no momento da decisão. Daí se dizer que o acesso livre à informação é um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais e precondição da participação do cidadão e dos grupos sociais nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, princípio indispensável para alcançar um Estado democrático de direito consolidado<sup>15</sup>.

A noção de transparência oferece diversas leituras, representando um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado, encontrando lugar em diversos discursos dos atores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre ambos (JARDIM, 1999). Uma vez edificada, a transparência administrativa vislumbra a possibilidade de a sociedade sair das trevas, pois o ignorante desinformado, sem ter conhecimento sobre o que está sendo decidido e executado em seu nome, é alvo potencial daqueles que se nutrem das formas ocultas para se manter no poder. Entretanto, a transparência não consegue agir por conta própria, dependente que é de outros princípios democráticos, como a moralidade, a imparcialidade, a ética, a eficiência, a legalidade e a legitimidade.

Para identificar os indicadores característicos da transparência administrativa, como manifestação do Estado e demanda social, faz-se necessário uma análise dos contornos teóricos que permitem a observação da própria *administração pública* (JARDIM, 1999). Nesse

---

<sup>15</sup> Numa idéia minimalista, a democracia no Estado de direito só está consolidada quando existe um consenso procedural mínimo com relação às instituições poliárquicas (voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, acesso e reconhecimento das associações e *accountability* do Executivo). Nessa definição procedural [algo que é realizado por meio de um processo definido e automático] de democracia, a democratização das relações sociais, para além da esfera pública, não é condição, mas consequência eventual do funcionamento habitual e fortalecimento das instituições poliárquicas. Da mesma forma, a cultura democrática é consequência da operação habitual das instituições democráticas e não causa de um regime com aquelas características. Ao contrário, na definição maximalista da consolidação, prevalece uma concepção ampla de cidadania, no sentido de igualdade de participação e influência na esfera pública e na distribuição dos bens públicos (LIMA; CHEIBUB, 1996).

caso, o termo *administração pública*, em seu sentido mais genérico, é conceituado na literatura como o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. A atividade da administração corresponderia, de um lado, às ações governamentais relacionadas com os poderes de decisão e comando e aquelas de auxílio imediato ao exercício do governo visível; de outro lado, diria respeito aos empreendimentos voltados para a consecução de objetivos públicos, definidos por leis e atos do governo.

Sistematizando e adaptando as cinco diferentes formas de transparência administrativa levantadas por Mendonça (2006), elas podem ser agrupadas nas seguintes categorias:

- *transparência política* – refere-se à acessibilidade do público em relação aos objetivos políticos e aos arranjos institucionais que clarificam a conduta dos responsáveis pela política;

- *transparência documental* – refere-se aos documentos públicos, ou de interesse público, produzidos, coletados, armazenados ou divulgados pelo governo (dados, relatórios, registros de interesse público etc.), que são utilizados na condução de políticas públicas<sup>16</sup>;

- *transparência de procedimento* – descreve a forma como as decisões de políticas públicas são tomadas e os meios de se chegar a tais decisões (princípios, estratégias e responsabilidades);

- *transparência de política* – diz respeito à divulgação e disseminação das decisões políticas de forma explicativa, bem como demonstração de indicadores necessários às ações políticas futuras;

- *transparência operacional* – refere-se à implementação da política pública, incluindo uma discussão sobre a auditoria e o controle de erros para o uso de instrumentos e os mecanismos de transmissão de informação.

Como temática ampla, de acordo com tais análises, a noção de transparência administrativa também tem um vínculo com inúmeros aspectos, estando relacionada com duas dimensões: a *comunicação* e a *publicidade* (JARDIM, 1999).

A idéia de *comunicação pública* designa um campo que se define pela legitimidade do interesse geral, que vai além do domínio público no sentido jurídico estrito. Essa dinâmica acompanharia assim a tomada de decisão pública. Com feito, isso pode ser encontrado nos diversos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares próprios de um Estado de

---

<sup>16</sup> A política pública é, antes de tudo, o que os Estados fazem ou não fazem (LE PRESTE, 2000).



direito, bem como nas atribuições dos poderes públicos e nas missões dos serviços governamentais.

Dentro desse processo, as mensagens são, sob tal princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas em nome da coletividade, bem assim, são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. A comunicação pública é a comunicação formal que se aplica à troca e ao compartilhamento de informações de utilidade pública e também para manter o vínculo social como incumbência das instituições públicas.

As políticas e as práticas desenvolvidas em torno dessa noção inserem-se no mesmo quadro histórico — observável em alguns países de tradição democrática consolidada — nas quais se identificam a transparência administrativa e o direito à informação.

Um dos *princípios da comunicação pública* seria a clarificação dos registros de comunicação, expressa em três tipos de comunicação: i) informação e esclarecimento, relacionados à própria legitimidade da mensagem pública; ii) promoção e valorização tanto das próprias instituições públicas como dos serviços que estas oferecem; iii) discussão ou proposição de debates sobre projetos de mudanças institucionais (JARDIM, 1999).

Por sua vez, as *formas de comunicação pública*<sup>17</sup> envolvem cinco grandes eixos: i) viabilizar o dever das instituições públicas de disponibilizar informação; ii) estimular a relação e o diálogo; iii) difundir os diversos serviços da administração pública; iv) promover o conhecimento das instituições governamentais pelo próprio aparelho de Estado<sup>18</sup>; v) desenvolver campanhas de informação de interesse social (JARDIM, 1999).

O significado da transparência administrativa, como princípio, está no fato de que o poder público submete-se à lógica da *comunicação*, engajando-se numa espécie de *troca* com o cidadão. Assim, no modelo administrativo fundado no segredo, a relação entre a administração e os cidadãos é construída de maneira unilateral, de modo que assegure o domínio da administração pública sobre uma sociedade manipulável.

No sentido *ascendente*, a administração extrai a informação que necessita para agir e, no sentido *descendente*, difunde as prescrições administrativas. Estes circuitos são vetores a serviço do poder administrativo. Desprovidos do mínimo controle sobre os processos administrativos que se desenvolvem fora do seu olhar, os cidadãos

<sup>17</sup> Há uma linha tênue que separa o conceito de comunicação política e comunicação institucional, sendo de difícil caracterização, mesmo em países que, como a França, buscaram legislar a respeito. Uma distinção estaria no fato de a institucional apresentar um caráter de longo prazo, enquanto a política de curto prazo.

<sup>18</sup> Um dos problemas persistentes, pelo menos no caso brasileiro, relacionado à política de sistematização da informação é a questão da ausência de comunicabilidade entre órgãos públicos. Na maioria das vezes não se entendem, mesmo quando atuam em direção a um mesmo objetivo (veja, por exemplo, as políticas isoladas, desprezíveis de senso sistêmico, dos órgãos ligados à agricultura, energia e meio ambiente).

tornam-se reféns da administração pública. As relações entre esta e o cidadão encontram-se assim fundadas sobre um princípio de irreversibilidade, de não-reciprocidade. A administração pública fala no imperativo e não tolera nenhuma discussão real com os sujeitados (JARDIM, 1999, p. 60).

Com isso, o Estado estabelece zonas para delimitar os níveis de acesso da informação que produz ou detém (Figura 1). Os graus de acessibilidade dependem do cargo que cada funcionário ocupa na administração pública e de acordo com os interesses e estratégias dos governos. No curso do regime militar brasileiro, por exemplo, alguns decretos-leis eram publicados, mas havia também aqueles que não eram tornados públicos.



Figura 1 – Zonas de transparência informacional

Mas a transparência administrativa visa substituir o assédio unilateral do decisor dominante por uma relação mais equânime de governar, regida por uma lógica dialogizada e interativa, no qual cada um dos interlocutores tem o domínio do outro ou da situação em que está imerso e tem o direito de receber do outro uma informação verdadeira, tal como reivindica a proposta kantiana, de que o dever de veracidade é um dever absoluto que vale em todas as circunstâncias. O cidadão deixa sua condição de sujeitado (assediado passivo), passando a ser ator integralmente emancipado na relação administrativa (protagonista ativo).

Nesse aspecto, a administração pública “volta-se para a sociedade num outro contexto relacional, inclusive modificando a sua ‘linguagem’, no sentido de tornar-se o mais amplamente compreensível, considerando que a informação só é eficaz se o receptor recebe e interpreta corretamente a mensagem transmitida” (JARDIM, 1999, p. 60). Porém, esse processo só se completa quando o cidadão conquista o direito à informação, que é condição e pressuposto básico da transparência, máxima insistidamente invocada pelos defensores da visibilidade estatal no Estado democrático.

Ora, sem transparência não há como o direito à informação ser realizado, não havendo, portanto, que se falar em pleno direito. Uma ação pode até ser transparente, mas não necessariamente legal. Assim como uma ação tramada na invisibilidade pode até ser legal, mas eticamente carece de legitimidade. E nesse ponto, Almino (1986) reacende o princípio transcendental da *publicidade* enunciado por Kant, afirmando que a publicidade deve ser considerada não apenas do ponto de vista ético (relativo à teoria da virtude), mas também do ponto de vista jurídico (referente ao direito dos homens).

Em grande medida, o monopólio e o domínio da administração pública, nas suas relações com os cidadãos, são também ilustrados pelo modo como se dá o processo comunicacional instaurado entre ambos. Constatase, de início, que a administração busca freqüentemente difundir informações sobre a sua missão, a maneira pela qual a exerce, as possibilidades oferecidas, os direitos dos cidadãos.

Nessa dinâmica, a administração dirige-se de maneira indiferenciada ao público suscetível de usar seus serviços, visando melhorar sua imagem. Esse modo de comunicação está calcado na perspectiva da apropriação genérica da informação, como consumo, pelos administrados, cujas demandas específicas não são consideradas (SOARES, 2004).

Raramente há um encontro entre a informação emitida e aquela solicitada pelo indivíduo. A característica unidimensional e unilateral desse modo de difusão negligencia a *informação ascendente*, ou seja, as expectativas e reações dos administrados, deixando a administração à deriva das pressões sociais. Na verdade, a comunicação da administração pública com a sociedade se dá mais pela via escrita, em variados tipos de suporte da informação.

Como sublinha DaMatta (1996, p. 417), o documento como registro de valor jurídico-formal do Estado “circunscreve um conjunto de experiências sociais fundamentais da cidadania moderna”. De fato, Weber (1978, p. 18), em seu fundamento da organização burocrática, já afirmava que “atos administrativos, decisões, normas, são formulados e registrados em documentos, mesmo nos casos em que a discussão oral é a regra ou mesmo prescrita”.

No nível da documentação governamental registrada, a comunicação não permeia as relações entre governante e governado, isto é, enquanto nas sociedades tradicionais (sem Estado) era possível dispensar os registros formais, na lógica burocrática, verticalizada e impessoal da vida moderna, vale o que está escrito e “carimbado” e o que está contido na lei,

cuja formalidade se traduz, inclusive, em fonte de legitimidade social. Dessa forma, conclui DaMatta (1996, p. 421), “na sociedade moderna a nossa concretude e personalidade é reduzida a uns tantos sinais convencionais que o sistema toma como provas irrefutáveis de ‘verdade’”.

A supremacia da “verdade” escrita, que predomina nessa relação, decorre do valor probante que deve ter o ato comunicacional. No entanto, como nem sempre as diversas vias de transmissão da comunicação têm a capacidade de ser neutras, pode ocorrer um desvio na natureza, bem como uma influência na divulgação da mensagem, determinando as condições particulares de recepção.

Nesse aspecto, a burocracia estatal assinalada por Weber (1978, p. 27) permite aos detentores de cargos públicos apossarem-se de “um conhecimento especial dos fatos e dispõem de material documentário, exclusivo deles”, possibilitando a estes o pleno exercício da dominação baseada no saber resultante da experiência adquirida no serviço público, numa espécie de segredo profissional<sup>19</sup>. A administração burocrática consiste, essencialmente, no exercício do poder pela dominação do saber racional. Esse conhecimento técnico é um produto da luta pelo poder.

Trata-se, pois, de uma via de mão dupla. Primeiro, porque o escrito é uma forma de garantir, sob certas reservas, a materialização da comunicação, e segundo, porque obriga o cidadão a ficar refém da administração pública, que se encontra, burocraticamente, em situação de vantagem.

À medida que persiste a atuação burocratizada, tem-se como resultado uma prática esotérica de difícil acesso ao cidadão comum. Isso contribui para a criação de uma *distância* entre ambos, inclusive considerando-se as dificuldades do administrado em face do diálogo escrito, agravando a relação desigual já existente com a administração. Nessa perspectiva, as características unidimensional, unilateral e formalista fazem do escrito um meio de comunicação e informação medíocre (BASTOS, 2001; JARDIM, 1999).

Para a administração pública, a irrelevância do contato direto e pessoal materializa, na impessoalidade, o que cada um é no sistema, estabelecendo os laços, os direitos e deveres, os limites e o poder. Com frequência, o que se valoriza na esfera pública é a divulgação da informação contida na farta massa documental escrita, muitas das vezes parcial, insuficiente e

---

<sup>19</sup> Em sua teoria, Montesquieu (1998, p. 25) já havia profetizado que “todo homem que tem poder é levado a abusar dele; vai até onde encontrar limites”.

distante das necessidades concretas dos indivíduos, que poderia ser expressa de forma mais livre e menos díspare, do ponto de vista de quem não tem o domínio da comunicação, ou mesmo levando-se em conta a capacidade de assimilação de seu conteúdo e acessibilidade.

Porém, se as mensagens e as condições de sua recepção são influenciadas pelo suporte da comunicação, fica claro que a informação veiculada por escrito pode ser diferente daquela produzida ou permutada no curso de uma discussão oral. Nesse caso, os contatos diretos e pessoais completariam uma informação já existente, com a possibilidade de valorizá-la pelo acesso a uma quantidade de informação que seria difícil ser obtida de forma registrada.

É nesse momento que uma comunicação em duplo sentido é suscetível de estabelecer a adequação entre a demanda de informação e a resposta<sup>20</sup>. É possível, assim, distinguir as noções de *documento administrativo* e *informação administrativa*, destacando-se que a administração pública faz, trata, cria e difunde informação, ao mesmo tempo em que produz documentação.

Não restam dúvidas de que o conhecimento é importante para o Estado e seus funcionários. No entanto, uma vez apropriado pela administração pública, o saber acumulado deve ser colocado à disposição dos administrados e não ser utilizado de forma indiscriminada pelos ocupantes temporários de cargos públicos. O que caracteriza o Estado democrático de direito é sua natureza impessoal, perene e pública; o contrário degenera e contraria sua própria essência.

A transformação da gestão burocratizada implica nova relação da administração pública com os cidadãos, fundada nos princípios da transparência e da participação, em que a custódia e o acesso a documentos e a informações deixem de ser exclusividade dos agentes públicos, atribuindo-lhe um caráter social em face do Estado contemporâneo.

A par dessas considerações, cabe analisar se as prerrogativas evidenciadas até aqui podem contribuir para o entendimento das práticas relacionadas à transparência administrativa do Estado e, ao mesmo tempo, se oferecem condições de respostas ao objeto de estudo proposto nesta tese.

---

<sup>20</sup> Num mundo virtualmente informatizado e informacionalmente mundializado, uma perspectiva social para a efetividade do direito à informação seria o incentivo a serviços de respostas por demanda de informação, que vinculasse o dever do Estado de prestar informação na medida em que o cidadão precisasse de algo utilitário.

## 1.2 PODER, LEGITIMIDADE E PUBLICIDADE

Neste capítulo serão enfatizados certos aspectos necessários a uma melhor compreensão da transparência administrativa, a partir da exposição de algumas considerações acerca do poder, da legitimidade e da publicidade.

Inicialmente, a análise do Estado, em particular do Estado democrático de direito, foi objeto de reflexão por parte de vários cientistas das mais distintas áreas do conhecimento. Mesmo sendo considerada, por alguns estudiosos, uma forma de organização desnecessária, o Estado como instituição encontra-se em funcionamento na maior parte do mundo contemporâneo. Nesse sentido, a democracia estatal fixa-se como ponto de partida para o estudo da publicidade administrativa.

Não se trata aqui de compartilhar ou repudiar uma ou outra forma de governar (os destinos da sociedade), mas refletir sobre as relações que interferem no aperfeiçoamento ou no engessamento dos tipos estatais, no que diz respeito a sua visibilidade, como prática discursiva bastante presente no curso do processo histórico.

O fato de criar uma nova forma não dispensa o emprego do verbo aperfeiçoar. Por si só, a criação é um modo de dar nova forma ou aperfeiçoar algo já existente. Mesmo o fim de algo representa o experimento de uma nova forma de constituição, que tanto pode ser cristalizada como aperfeiçoada novamente. Assim, a dinâmica de criação, inovação, aperfeiçoamento, extinção e experimento de novos modos de representação sociopolítica é uma característica própria do homem social.

Dentro dessa discussão, tanto o problema da origem do Estado como o do seu fim figuram-se uma questão recorrente entre os estudiosos. Além de Bobbio (2003), outros autores se reportam à extinção do Estado, formulando várias incursões que podem ser analisadas sob diversos ângulos. Na concepção weberiana, por exemplo, o poder é entendido como a possibilidade de alguém, numa relação social, estando numa posição vantajosa em relação a outrem, impõe sua própria vontade, ainda que para isso encontre resistência. Já a dominação (ideológica) é o resultado de uma relação simultaneamente internalizada, tanto por quem impõe como por quem se sujeita ao domínio, como algo legítimo e natural. Aqueles que resistem ou deploram tal dominação sofrem, de alguma forma, algum tipo de exclusão (DREIFUSS, 1993).

Quanto às formas do poder, é possível afirmar que existem várias classificações doutrinárias. Entretanto, esta reflexão terá como base o critério do meio utilizado por Bobbio

(2003), por ser, segundo o próprio autor, o mais comumente usado, inclusive porque permite uma tipologia, ao mesmo tempo simples e iluminadora, assim chamada tipologia clássica dos três poderes – econômico, ideológico e político, equivalentes à riqueza, ao saber e à força, respectivamente.

De acordo com essa tipologia, diz-se que poder político é aquele que está em condições de recorrer em última instância à força, isso porque é detentor do monopólio para executar essa finalidade. Poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante.

O poder econômico é aquele que se vale da posse de certos bens necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil.

Por fim, o poder ideológico é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação.

Essas formas de poder têm em comum uma contribuição conjunta na instituição e na manutenção de sociedades de desiguais, divididas em fortes e fracos, se o critério utilizado for o poder político; em ricos e pobres, com base no poder econômico; em sábios e ignorantes, com parâmetro no poder ideológico; e, genericamente, em superiores e inferiores.

Como se observa, o poder ideológico se nutre da informação, podendo ocultá-la ou disponibilizá-la. Nunca esteve tão clara a relação direta entre acúmulo de informações e exercício de poder. Em face disso, a disputa pelo poder passou a ser também uma disputa por informações. Aquele que detém o domínio sobre os estoques institucionais de informação, também determina a sua administração e distribuição e conseqüentemente o domínio sobre o conhecimento gerado na sociedade e seu potencial de desenvolvimento (ALMINO, 1996; BARRETO, 2000).

O controle do acesso à informação pelo poder público muitas vezes determina quais conteúdos a sociedade pode receber, tomando decisões em nome desta e restringindo o fluxo de informações. Poder, sintetiza Luhmann (1985), é uma comunicação orientada por um código. Embora essa constatação seja relevante para o desenvolvimento deste estudo, o tema será retomado em seções posteriores.

O processo de acúmulo ou cooptação de informações pelo poder dominante, com o objetivo de gerar publicidade, sobretudo quando se fala de esfera estatal, tende a ampliar o

fosso entre os que as detêm e os que a elas não têm acesso, repercutindo, principalmente, no questionamento da legitimidade política da sociedade.

A esse respeito, o conceito de legitimidade política refere-se ao funcionamento das instituições políticas das democracias, enquanto a legitimidade democrática pode se referir a questões mais amplas, como é o caso dos instrumentos que os governos têm à mão para a coordenação da sociedade.

Não só as instituições do regime democrático demandam legitimidade, como também as políticas públicas que interferem na economia e no bem-estar social. O poder, quando revestido de legitimidade, é obedecido e o funcionamento do sistema econômico e as decisões governamentais em relação a esse sistema não desfrutam automaticamente de legitimidade pelo fato de estarem legalizadas (DUTRA, 2004; ANDREWS, 2006). Isso significa que a demanda por um nível mais amplo de legitimidade continua latente no interior das democracias modernas, porque alguns aspectos da coordenação social atuam além das instituições políticas formais.

Prossegue Andrews (2006), afirmando que a conceituação de legitimidade política discutida por alguns autores baseia-se somente no apoio às instituições democráticas e no desempenho dos governantes, negligenciando o papel da esfera pública nos regimes democráticos. Dentro de uma concepção mais ampla de democracia, pode-se encontrar uma explicação para o paradoxo mencionado por esses autores: o declínio da legitimidade política (confiança nas instituições democráticas) não sinaliza necessariamente o colapso das democracias, mas pode estar indicando a necessidade de reforma das instituições políticas.

Com a mesma ênfase, Habermas (2003a, p. 144) salienta que o “direito moderno tira dos indivíduos o fardo das normas morais e as transfere para as leis que garantem a compatibilidade das liberdades de ação”. No curso do processo legislativo, tais normas obtêm sua legitimidade apoiadas no princípio da soberania do povo. Assim, com o auxílio dos direitos que garantem aos cidadãos o exercício de sua autonomia política, deve ser possível explicar o paradoxo<sup>21</sup> do surgimento da legitimidade a partir da legalidade.

---

<sup>21</sup> Paradoxo porque esses direitos dos cidadãos têm, de um lado, a mesma estrutura de todos os direitos, os quais abrem ao indivíduo esferas de liberdade de arbítrio. Mesmo sem levar em conta as diferenças nas modalidades de uso desses direitos, os direitos políticos também devem poder ser interpretados como liberdades de ação subjetivas, as quais simplesmente fazem do comportamento legal um dever, portanto liberam os motivos para um comportamento conforme as regras. De outro lado, o processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de entendimento dos cidadãos sobre regras de sua convivência.



Foi exatamente com a valorização formal da legalidade que o Estado moderno respondeu a demandas sociais com a criação de normas, regulamentos e contratos que levaram ao crescimento da burocracia numa escala à qual nem sempre corresponde o grau de sua transparência administrativa, inaugurando, inclusive, um tipo de poder no qual a ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins.

Segundo essa linha de raciocínio, a organização burocrática racional legal consiste no mais importante instrumento de dominação para a administração de assuntos quotidianos, sendo, portanto, o tipo mais puro de exercício de autoridade legal. A fonte principal da superioridade da administração burocrática “reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável” (WEBER, 1978, p. 19).

Uma das causas que levaram a regulação a sufocar a emancipação “consistiu na redução política a uma prática social setorial e especializada e na rígida regulação da participação dos cidadãos nessa prática” (SANTOS, 2000, p. 113). Com isso, restaram vastíssimas áreas da prática social fora da intervenção participativa dos cidadãos e, por outro lado, a regulação hiperdetalhada da participação autorizada acabou por transformar esta última na participação dos cidadãos na sua própria regulação. Confinado a um setor específico da ação social – a esfera pública –, o ideal democrático da política moderna foi neutralizado ou drasticamente limitado no seu potencial emancipatório.

Aliando-se a esse posicionamento, o discurso doutrinário em relação às normas e princípios positivados e estratificados na sociedade, em verdade, pouco tem alcançado o indivíduo, “seu real destinatário, que, neles afogado e por eles limitado em seu mundo, mantém-se cioso pela garantia do total gozo das prerrogativas que deles emergem e que lhe foram concedidas pela sociedade, da qual é elemento indispensável” (MENDONÇA; FLORENTINO, 2005, p. 25). Segundo esses autores, a perturbadora inércia dos sistemas jurídicos, em conferir ao cidadão amplo e igualitário acesso aos meios necessários de proteção dos seus interesses e à efetividade dos seus direitos, tem sido o principal objeto de preocupação dos operadores do direito.

Apesar dessas condições normativas, sob as quais o mecanismo da representação deve vigorar, vários limites marcam a aplicação da representação política, dentre os quais dois temas se destacam: a existência de um déficit de controle da representação à questão da prestação pública de contas (*accountability*) e a necessidade de os representantes se guiarem por um processo deliberativo, por meio do qual justifiquem suas decisões com base em

argumentos racionais. Como sugere a idéia, “as duas questões relacionam-se diretamente com um princípio basilar da democracia, o da publicidade, que requer a maximização da transparência nos atos dos representantes e das instituições políticas” (MENDES, 2007, p. 149).

Sendo assim, a quimérica justiça vislumbrada pela administração racional, na qual a lei teria de ser igualmente obrigatória para todos, não deve, em princípio, permitir nenhuma dispensa ou privilégio (HABERMAS, 2003b). No entanto, muitas vezes, a lei fornece poder ilegítimo com a mera aparência de legitimidade. Em uma primeira observação, não se pode dizer se as regulamentações legais merecem o consentimento de cidadãos associados ou se resultam de uma autoprogramação administrativa do poder social, estruturado de tal maneira que as regulamentações geram de forma independente a necessária lealdade de massa.

Não é uma escolha; ao nascer (e mesmo antes, em vários sentidos) os indivíduos estão imersos em uma trama de direitos e obrigações determinados e respaldados pelo sistema jurídico do Estado-território onde vivem. Somos seres sociais bem antes de tomarmos decisões conscientes, e nas sociedades contemporâneas uma parte importante de nosso ser social é definida e regulada por lei (O'DONNEL, 1999).

No tocante à publicidade, a história do poder político, entendido como poder aberto ao público, empresta da tese kantiana a *fórmula transcendental* do direito público, como o princípio segundo o qual todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não seja compatível com a publicidade, são injustas. Na interpretação de Bobbio (2003) existem máximas que uma vez tornadas públicas suscitariam tamanha reação que tornariam impossível a sua aplicação<sup>22</sup>. O autor chega a perguntar se algum funcionário público, no momento de sua posse, seria capaz de declarar que se serviria do cargo para auferir vantagens pessoais, por exemplo.

O ponto de partida expresso na perspectiva jurídico-formal kantiana não se ocupa com a questão da finalidade da informação, mas sim com a defesa irrestrita, em qualquer hipótese, da publicidade. Sobre essa formulação, identificam-se duas proposições: uma *fórmula transcendental negativa do direito público*, quando, a partir do fundamento kantiano, diz que as ações incompatíveis com a publicidade são injustas; outra que corresponde ao *princípio transcendental afirmativo do direito público*, quando revela que todas as máximas que têm a necessidade de publicidade para não errar seu alvo estão de acordo com a moral e com a política reunidas.

Observando a publicidade numa outra perspectiva, a ética discursiva de Habermas (2003b) defende o reino do espaço público contra a cultura de massas. Para ele, a esfera

<sup>22</sup> É o que Beck (1996) vai chamar de potencial explosivo do risco.

pública é um reino da liberdade e da continuidade, sendo a publicidade a própria razão da democracia. Somente pela via da esfera pública é que é possível tornar as ações visíveis a todos. Por isso, quando se toma o partido de um direito à informação, toma-se um partido pela publicidade e contra a invisibilidade do poder. Porém, tanto o caráter da publicidade (como qualidade do que vem a público) quanto o da invisibilidade (segredo, apropriação e outras formas de opacidade informacional) não são tão absolutos quanto se imagina ser.

Para Habermas (2003b, p. 51), “a esfera pública ainda é obrigada a observar a prática do segredo: o seu público, mesmo enquanto público, ainda continua obrigado a ser interno”. Com isso, é possível identificar um sentido muito sutil pelo qual a publicidade e o poder nutrem uma íntima relação. É o que se refere não à publicidade como poder, mas ao caráter da visibilidade do poder.

Sendo o poder também a imagem do poder, ele é, em alguma medida, a informação, em suas diferentes versões, sobre o poder. Os meios de comunicação desempenham um papel importante não só na transmissão do saber informacional ou da imagem do poder, mas também podem ser instrumento tanto da consolidação das relações de poder quanto da desmistificação do poder (ALMINO, 1986, p. 26).

No campo administrativo, a natureza material do segredo é uma tendência encontrada sempre quando os interesses dominantes estão em jogo. Para ser bem-sucedida, a administração poderá ser publicamente controlada somente até um limite muito restrito. Quanto à burocracia, esta aprecia opositores mal informados e, portanto, sem poder – pelo menos enquanto a ignorância for favorável, de alguma maneira, aos interesses desta.

Com efeito, o segredo constitui um recurso usado para a dominação efetiva. Embora a intensidade e a forma de escamotear possam variar de um governo para outro, ou de um Estado para outro, não há meio de dominação imune ao segredismo, pelo menos em alguns pontos essenciais. E para manter a dominação em segredo valem os diversos recursos, tais como: tornar incompreensíveis as práticas governamentais dominantes; alienação social; escamoteamento por meio da ininteligibilidade induzida; política secreta para preservar o ocultamento ou descobrir o dos outros; engano e engodo propagandístico (DREIFUSS, 1993).

Tomando como referência o que foi abordado até aqui, cabe na presente discussão, elaborar uma reflexão a partir de duas questões:

a) Se o Estado democrático de direito não pode ser completo, então seria possível atingir a transparência em sua plenitude? (*aspecto limitador*).

b) Para se atingir a transparência administrativa, ainda que parcialmente, seria necessária a regulação dos procedimentos que possibilitem maior publicidade? (*aspecto regulador*).

Em seguida, alguns argumentos teóricos serão utilizados para melhor compreensão dos questionamentos acerca da visibilidade do Estado. As inter-relações dos subsídios conceituais contrastados nas teorias do *poder invisível* (BOBBIO, 2002b), do *poder dominante* (HABERMAS, 2003c) e do *poder simbólico* (BOURDIEU, 2007) parecem direcionar a uma convergência crítica para proposição de um quadro referencial teórico, a fim de responder a tais reflexões.

### 1.2.1 Publicidade e poder invisível em Bobbio

A eliminação do *poder invisível* é uma das promessas não realizada pela democracia real em contraste com a ideal. A partir dessa constatação, Bobbio (2002b) começa a rediscutir a publicidade do Estado em contraposição às formas obscuras de governar. Para ele, a superação da invisibilidade do poder aparece como uma das grandes campanhas não cumpridas pelas democracias modernas. Porém, o grau dessa disfunção varia e depende do contexto socioeconômico e do grau de evolução democrática adotado em cada sociedade.

Em termos gerais, a história tem demonstrado a existência de um “duplo Estado”; duplo no sentido de que ao lado de um Estado visível caminha um Estado invisível. A esse respeito, De Giorgi (1998, p. 49) também afirma que a história das idéias sobre a democracia moderna “é uma história de promessas não cumpridas, de ideais suspensos, de expectativas insatisfeitas, de princípios frustrados, de contratos sociais estipulados e não respeitados”.

Ao fazer uma relação entre publicidade e poder invisível, Bobbio (2003) inicia afirmando que o princípio da publicidade contrapõe-se à teoria das autoridades ocultas (*arcana imperii*), dominante na época do poder absoluto. Nessa teoria, ele afirma que os objetivos do poder do príncipe são tão mais eficazes quanto mais ocultos estiverem aos olhares indiscretos do público.

Em suas observações, dois argumentos principais sustentam a mencionada teoria: em primeiro lugar, uma das argumentações é intrínseca à própria natureza do sumo poder, cujas ações podem ter tanto mais sucesso quanto mais rápidas e imprevisíveis forem, isto é, o

controle público, mesmo sendo de uma assembléia de notáveis, retarda a decisão e impede a surpresa; em segundo lugar, o outro argumento, derivado do desprezo pelo vulgo, considerado como objeto passivo, como o “animal selvagem” que deve ser domesticado, já que dominado por fortes paixões que o impedem de formar uma opinião racional do bem comum, egoísta de vista curta, alvo certo dos demagogos que dele se servem para sua exclusiva vantagem.

Destarte, a invisibilidade e, portanto, a incontrolabilidade do poder era assegurada, institucionalmente, pelo espaço não aberto ao público, onde se tomavam as decisões políticas (o gabinete secreto), e pela não-publicidade dessas decisões; e, psicologicamente, por meio da licitude professada e reconhecida da simulação e da dissimulação como princípio da ação do Estado em desobediência à lei moral que proíbe mentir.

Os dois expedientes (institucional e psicológico) são complementares, no sentido de que se reforçam um ao outro: o primeiro autoriza o soberano a não dar ciência prévia (direito de saber) das decisões que irá tomar e a não torná-las conhecidas depois de tomadas; o segundo o autoriza a ocultar a decisão tomada, isto é, a dissimular, ou a apresentá-la de modo diverso, isto é, a simulá-la. Naturalmente, onde é invisível o poder, também o contra-poder está obrigado a tornar-se invisível: em conseqüência, ao caráter secreto da câmara de conselho insurgem-se os opositores articulados às ocultas nos mesmos lugares onde se oculta o poder soberano. Desse modo, ao lado das autoridades misteriosas (*arcana imperii*) atuam opositores ocultos (*arcana seditionis*).

Examinando essa sedução pela invisibilidade do poder, bem como o vínculo relacional dos governados com essa atitude, Lafer (2004) elucidada:

A transparência do poder sustentada por Kant e pelas luzes da ilustração esbarra não só na prática política como também na teoria política tradicional. A invisibilidade sempre foi um dos elementos do poder (público e privado) e o direito de mentir do governante em benefício da comunidade é um *topos* que remonta a Platão. Tanto o direito ao segredo quanto o direito à mentira dos governantes tinham como justificativa as clássicas metáforas da arte política – o piloto, o pastor, o médico, que, pelo seu conhecimento e no exercício do *jus dominationis* podiam se colocar acima dos governados, tidos como súditos e não cidadãos, no interesse do bem público, entendido como o coletivo, mas não como o transparente.

É no âmbito da teoria do poder misterioso (baseada no realismo da razão estatal), que se manifesta tanto a prática dos segredos como a simulação da mentira. Já os inimigos ocultos dos governos agiam sob a forma de ação terrorista e, além da violência, envolviam-se com a clandestinidade, com o disfarce e com a falsidade. É evidente que ambos os meios comprometem a democracia. Cada qual, para viver e reforçar-se, precisa adensar a confiança

recíproca entre cidadãos. Esse adensamento requer a redução, tão grande quanto possível, do espaço do segredo e da dissimulação mentirosa.

Ainda segundo Bobbio (2003), as várias formas de despotismo exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos a justificam. Para ele, a república democrática (*res publica*), não apenas no sentido próprio da palavra, mas também no sentido de exposta ao público, exige que o poder seja visível. Para ele, o *locus* do exercício do poder, seja qual for o modelo de república, é a assembléia dos cidadãos (democracia direta), onde o processo decisório é, por essência, público, tal como se dava na *ágora* dos gregos. Ali, mesmo nos casos de assembléia dos representantes do povo, onde a decisão seria pública apenas para estes e não para todo o povo, as reuniões da assembléia eram abertas ao público, de modo que qualquer cidadão a elas pudesse ter acesso.

Há um nexo entre princípio de representação e publicidade do poder, segundo o qual a representação somente pode ocorrer na esfera da publicidade e não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo e a sós, donde um parlamento tem caráter representativo apenas na medida em que se acredita que a sua atividade é pública. É justamente na formação do Estado moderno que a história do conceito de opinião pública foi levada a combater o conceito de segredo estatal, a guarda dos *arcana imperii* e a censura, a fim de obter o máximo de publicidade dos atos do governo.

Sob esse aspecto – diz Bobbio (2003, p. 30) –, torna-se benéfico à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade, “que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho”, escondidas em sedes ocultas para fugir dos olhos do povo, cujas informações poderiam ser julgadas e criticadas se fossem tornadas públicas.

Como o processo de publicização do privado não é absoluto, com ele concorre também o processo inverso, ou seja, o de privatização do público. Nesse sentido, a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa plenamente. O poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventando modos sempre novos de se esconder e de ver sem ser visto. Assim, historicamente, jamais desapareceu a prática do ocultamento por meio da influência que o poder público pode exercer sobre a imprensa; pela monopolização dos meios de comunicação de massa, sobretudo pelo exercício sem preconceitos do poder ideológico, sendo a função das ideologias a de cobrir com véus as reais motivações que movem o poder, tornando pública e lícita a *nobre mentira* de origem platônica ou a *mentira lícita* dos teóricos da razão de Estado (BOBBIO, 2003).

Mesmo na legislação de um moderno Estado de direito, o *arcana imperii* transformou-se em segredo de Estado. Ele se concretiza quando restringe ou pune a publicação de atos e documentos reservados. O segredo estatal se legitima, portanto, nos casos excepcionais previstos pela lei.

Existem várias propostas para se avançar nesse campo. A esse respeito, teóricos da democracia deliberativa “tentam estabelecer mais amplos e mais diretos mecanismos de participação dos cidadãos na busca de uma maior legitimidade nas tomadas de decisões” (SANCHEZ, 2003, p. 89), procurando novas soluções que permitam acelerar mudanças institucionais que levem a uma democracia mais plena. A reivindicação por um controle horizontal, em que haja a participação mais direta tanto do cidadão como de instituições legítimas de representação em relação às ações do Estado, pode diminuir aos poucos a velha tradição da burocracia verticalizada.

Essa corrente teórica contemporânea está longe de conformar-se com as definições minimalistas de democracia e se move na direção de um ideal democrático, que reivindica preferências políticas não manipuladas; império da lei e cidadania inclusiva, cujas utopias encontram-se distantes de boa parte da população latino-americana, por exemplo.

Uma das características dos arranjos deliberativos é a forma como se trata a informação detida pelos atores sociais. Segundo estudos de Sales (2005), tais mecanismos são espaços onde a informação relevante para uma deliberação governamental ou é tornada pública (a exemplo das carências no orçamento participativo) ou é socializada (como ocorre com os pactos ambientalistas dos Estados Unidos).

Em ambos os casos, a forma de lidar com a informação nesses arranjos é diferente da forma como se lida com a informação nos tipos decisoriais, em que impera a concepção weberiana de que, dada a complexidade dos aparatos administrativos, as informações detidas pela burocracia não necessitariam nem serem públicas, nem serem partilhadas com os demais atores. Mas há também os opositores da idéia da plenificação de um Estado democrático de direito:

É certo que, diante do colapso do Estado moderno, urge uma nova acepção de sociedade, agora não mais concebida sob o panorama nacionalista, restrito ao sentir de um povo unido pelos traços culturais e lingüísticos comuns em um dado território, mas numa visão universal desmistificadora da demagógica idéia de Estado democrático de direito – princípio constitucional massificante, idealizado em prol das ditaduras institucionais e com o fito exclusivo de conferir irreal validade e legitimidade às normas (MENDONÇA; FLORENTINO, 2005, p. 22).

De outro lado, O'Donnell (1999) sustenta que “na maior parte do mundo contemporâneo existe um consenso de que a democracia, independente de como é definida, é um tipo de governo normativamente preferível”. No entanto, diz o autor, essa qualificação tem trazido conseqüências práticas, sobretudo se for levado em consideração o atual sistema internacional em que o acesso a importantes benefícios tem estado dependente da avaliação da condição democrática de cada país.

Embora reconhecendo tais limitações, O'Donnell (1999) aponta quatro características específicas que diferenciam a democracia política de todos os demais tipos de regime político: i) eleições limpas; ii) inclusão e universalização de ideais; iii) sistema legal protetor de direitos e liberdades democráticas; iv) inexistência de poder unilateral. As duas primeiras características dizem respeito ao regime e as duas últimas ao Estado e ao seu sistema legal.

Na visão de Habermas (2003a, p. 107 e 109), porém, “o esquema segundo o qual a ampliação dos direitos dos cidadãos é representado como resultado de uma evolução social é por demais estreito”. Prossegue ele dizendo que, em princípio, o Estado de direito e o Estado social são possíveis sem que haja democracia.

Entretanto, mesmo onde as três categorias de direitos estão institucionalizadas, esses direitos de participação e de defesa têm uma dupla face. Os direitos liberais, cristalizados historicamente em torno da posição social do proprietário privado, podem ser entendidos, sob o ponto de vista funcional, como a institucionalização de um sistema econômico dirigido pelo mercado, e, sob o ponto de vista normativo, como a garantia de determinadas liberdades subjetivas privadas.

Já os direitos sociais, sob a ótica funcional, significam a instalação de burocracias do Estado do bem-estar social; ao passo que, sob a ótica normativa, eles garantem pretensões compensatórias para uma distribuição justa da riqueza social.

Certamente, a defesa efetiva de direitos políticos pode estar assentada tanto nas liberdades subjetivas como nas garantias sociais. Entretanto, trata-se de contextos empíricos, não de contextos conceitualmente necessários, haja vista que direitos de liberdade e direitos de participação podem significar igualmente a renúncia privada de um papel de cidadão, reduzindo-se então às relações que um cliente mantém com as administrações que tomam providências.

Sustenta, ainda, Habermas (2003a), que o privatismo da cidadania tornou-se uma febre e o exercício do papel de cidadão na linha dos interesses de clientes torna-se tanto mais



plausível quanto mais a economia e o Estado, que são institucionalizados por meio dos mesmos direitos, desenvolvem um sentido sistemático próprio, empurrando os cidadãos para o papel periférico de membros da organização. Os sistemas econômicos e da administração, segundo ele, têm a tendência de fechar-se contra seus mundos circundantes e de obedecer unicamente aos próprios imperativos do dinheiro e do poder administrativo.

Eles rompem o modelo de uma comunidade de direito que se determina a si próprio, passando pela prática dos cidadãos. A tensão entre um alargamento da autonomia privada e cidadã, de um lado, e a normalização foucaultiana do gozo passivo de direitos concedidos paternalisticamente, de outro lado, está introduzida no próprio *status* de cidadãos das democracias de massa do Estado social (HABERMAS, 2003a, p. 109).

Em que pesem as discrepâncias até aqui apontadas, o certo seria que num regime democrático não existisse lugar para a invisibilidade da administração perante os seus administrados. Do ponto de vista da democracia, não deveria haver lugar para o segredo e para a mentira na esfera pública embora seja factível que esse ideal inexistente em quaisquer das democracias atuais.

A par dessas considerações, é fundamental observar que, mesmo limitada em sua eficácia, a visibilidade (de alguns países que se dizem democráticos<sup>23</sup>) continua sendo uma das condições necessárias para o alcance de um estágio mais evoluído, sobretudo naqueles Estados regidos por democracias debilitadas, como ocorre na América Latina e de maneira particular no Brasil. Para a maioria desses países, a discussão em torno da visibilidade, se chegou, está apenas começando.

Justifica-se, pois, a afirmação de que o Estado democrático de direito deste início de século enfrenta uma crise específica, ou seja, o esgotamento de promessas que, embora bem-sucedidas no seio da classe dominante, resultam socialmente perversas e politicamente injustas com os menos favorecidos, em sua maioria alijada das grandes decisões, tanto no plano nacional como na dimensão internacional. Em conseqüência, as nações pobres dependem, cada vez mais, dos grandes blocos econômicos para satisfazer as suas necessidades.

Os países pobres, aliás, quase sempre alheios às importantes políticas macroeconômicas, vêem o solapamento de sua legitimidade por identidades singulares que não se reconhecem na cidadania abstrata de uma democracia cada vez mais retórica e a serviço de uma minoria globalizada. Com isso, a construção teórica do Estado-Nação da era

<sup>23</sup> Bobbio (2002b), ao fazer referência às redes de conexões ocultas existentes na Itália, declara que a presença do poder invisível era visibilíssima naquele país.

industrial, que tinha como fundamento os conceitos inseparáveis de soberania nacional e representação democrática cidadã, está em crise.

Várias análises apontam para essa crise do Estado-Nação e do Estado do bem-estar sob o impacto de um processo de globalização econômica. Tal processo globaliza apenas o capital e não a oportunidade de trabalho, permitindo que os Estados se internacionalizem e fiquem crescentemente condicionados a essa globalização, levando-se a uma revisão das regras, funcionamento e alcance do conjunto de instituições por meio das quais se exerce o poder político em cada país. Assim, é possível antever uma revisão nas regras que amparam o poder político de uma nação, pois, “à medida que os intercâmbios comerciais e financeiros orientam-se de acordo com decisões que não se detêm em fronteiras nacionais, as dimensões do Estado e dos governos se confrontam com uma nova realidade cujas conseqüências ainda se desenham” (JARDIM, 1999, p. 27).

Com efeito, devido à complexa configuração econômica emergente, a idéia de nação e de Estado-Nação está perdendo força com o processo de globalização. A pressão exercida pelos grandes blocos econômicos sobre os governos de seus países de origem, para que interfiram nos assuntos internos de outras nações, impelem tais grupos a adotar os dois principais pilares do neoliberalismo: as privatizações e a abertura da economia. Diante dessas limitações, torna-se muito difícil aos países pobres a adoção de práticas independentes e isoladas daqueles mais desenvolvidos.

Os Estados atuais compõem uma espécie de governo mundial e se dissipam em órgãos internacionais, do tipo FMI, Bird, G8, Gatt<sup>24</sup>, decidindo ilegitimamente os destinos da humanidade, sem terem sido eleitos para isso. Também operam como verdadeiros guardiões cosmopolitas de mercadoria e interlocutores da integração da ordem mundial, contraditoriamente globalizada e fragmentada ao mesmo tempo. Como resultado, nota-se uma enorme influência das empresas transnacionais na implementação das políticas dos Estados nacionais, cujo interesse é a obtenção do lucro em escala global.

A mão forte do Estado está mais propensa a responder aos interesses de elites nacionais e globais, em detrimento dos desejos da maioria dos cidadãos. As políticas públicas, freqüentemente implementadas em nome do progresso social e econômico, são impostas sem

---

<sup>24</sup> FMI – Fundo Monetário Internacional; Bird – Banco Interamericano Regional de Desenvolvimento; G8 – Fórum dos oito países mais industrializados (Alemanha, Canadá, EUA, Federação Russa, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão); Gatt – Acordo Geral de Tarifas de Comércio, atual Organização Mundial do Comércio (OMC), responsável pela Rodada Doha (fórum de negociações em prol da liberalização do comércio mundial, criado em 2001, durante a 4ª Conferência Ministerial da OMC, em Doha, Qatar).

que se permita algum tipo de processo democrático de discussão e de tomada de decisões entre todos os afetados.

De tudo isso, talvez uma lição a ser aprendida seja a de aceitar o argumento de que o Estado não representa uma instituição completa. De fato, em qualquer regime político, o Estado necessariamente se apresenta de forma incompleta, pois se revela incapaz de conciliar “o social e o político, o homem e o cidadão, o universal e o particular, e todos os demais dualismos criados com a modernidade política” (POGREBINSCHI, 2007, p. 59). Assim, a perenidade do poder invisível, apontada por Norberto Bobbio, é um dilema que vai conviver por muito tempo com as formas estatais democráticas, no que tange à publicidade.

### **1.2.2 Legitimidade e publicidade em Habermas**

As análises de temas éticos e morais têm lugar de destaque no pensamento habermasiano, cujas teorias vêm exercendo considerável influência nas ciências humanas. Os grandes trunfos da modernidade são a idéia de racionalidade, de controle do homem sobre o futuro e de possibilidade de construção de um projeto capaz de universalizar a liberdade. Atento aos problemas pós-moderno, o pensador pretende fazer um diálogo permanente para sustentar um projeto renovado frente aos desafios que o mundo apresenta e refletir sobre aqueles que nem sequer conseguiu resolver.

Um dos problemas centrais é a democracia, que se apresenta como uma situação paradoxal de nosso tempo. Em resposta ao dilema weberiano sobre democracia busca demonstrar que o povo pode exercê-la de modo justo e racional, uma vez que a sua implementação é um processo no qual os indivíduos, com base na igualdade de participação, chegam a um consenso acerca das regras que desejam instituir.

Com o fim do direito natural e com o processo de dessacralização do direito na modernidade, a legalidade formal torna-se o único fundamento da legitimidade do Estado nacional. O resultado consistiu na dependência das sociedades ocidentais modernas nesse tipo de legitimidade para sua organização social e política.

Do lado de Max Weber, assentam-se três instrumentos de dominação: o tradicional (funda sua crença na santidade na tradição); o carismático (presente no sagrado, heróico do chefe ou do profeta) e, finalmente, o racional-legal (virtude da legalidade, da crença na

validade do estatuto legal e da competência funcional fundada em regras racionalmente criadas), encontrado nas formas burocráticas de poder. A sua legitimidade depende da fé na legalidade do exercício do poder (DREIFUSS, 1993; HECK; BARBACENA, 2006).

Entretanto, não se pode supor que a fé na legalidade de um procedimento legitime-se por si mesma. O que dá força à legalidade é, justamente, a certeza de um fundamento racional que transforma em válido todo ordenamento jurídico. Assim sendo, Habermas (2003a) atribui a solução desse problema ao *direito moderno*, que reúne novamente facticidade e validade, como uma relação entre a força impositiva das normas, isto é, a sua validade fática baseada em sanções, que impõe aos indivíduos comportamentos e garante o respeito aos direitos de liberdade de cada um, e o seu reconhecimento racional, justificando a sua coerção como normas merecedoras do livre consentimento dos seus destinatários, enfim, como uma relação entre *coerção e legitimidade*.

Se a validade do direito implica que as normas incluam, ao mesmo tempo, legalidade e legitimidade, isso remete à exigência de legitimidade do processo de elaboração das leis e implica uma conexão originária entre direito e democracia – o direito só pode retirar sua legitimidade de um processo generativo que conte com a participação livre e igual de todos os cidadãos. Mas a legitimidade não é um fato social observável, sendo possível tratá-la apenas no campo ideológico. Logo, na prática, só pode ser legítimo o direito que se vincula à *autonomia* dos cidadãos. Em face disso, “direito legítimo é um direito que representa em seu teor a composição e as tensões dos grupos sociais pertinentes a uma dada sociedade”, ou seja, “toma partido da maioria que tem a função preponderante em uma sociedade” (AGUIAR, 1990, p. 65, 67).

Nas sociedades contemporâneas, busca-se uma nova ordem de estabilidade social, à medida que, com a evolução dos problemas, há um aumento na complexidade das relações entre os segmentos sociais, políticos e econômicos, surgindo, assim, esferas que passam a exigir um outro tipo de ação, a *ação orientada ao êxito*. Essas problemáticas só podem ser equacionadas por meio de uma racionalidade intersubjetiva ou comunicativa, cujos princípios estão presentes no direito à comunicação e à participação que garantem a autonomia pública dos cidadãos, pois não há direito sem autonomia privada dos cidadãos. Isto, por fim, requer publicidade por parte do Estado.

Tal nuance foi imediatamente percebida por Habermas (2003c) em seus estudos sobre o assunto. Inicialmente, segundo esse autor, a publicidade se afirmou em oposição à política do segredo praticada pelo absolutismo, submetendo personalidades e problemas à discussão

pública e fazendo com que decisões políticas fossem sujeitas à revisão diante do tribunal da opinião pública.

Sob esse aspecto, pode-se refletir que nem sempre a publicidade estará a serviço de uma tomada de consciência, podendo, muitas vezes, ser instrumento de alienação. De modo geral, a apropriação da informação pelos governos tem se dado de forma bastante variável, conforme os contextos espaço-temporais aos quais esteja submetida. Há fases e momentos em que predomina a publicidade, outras vezes, o que passa a ter importância é a propaganda, se não de idéias, pelo menos de posições definidas, emergindo, assim, uma forma de poder baseada no uso e desuso da informação (poder ideológico).

Consoante a síntese extraída do pensamento de Bauman (1997), a proposta de tornar os indivíduos universalmente morais, por meio da transferência de suas responsabilidades morais para legisladores, não deu certo nas sociedades modernas ocidentais. Da mesma forma, não se cumpriu a promessa de fazer todos os sujeitos livres no processo. Além de complexa e imprevisível, a realidade humana é confusa e ambígua, e também as decisões morais, diversamente dos princípios filosóficos éticos abstratos, são ambivalentes.

Numa relação de comando e obediência, qualquer dominação é exercida por um grupo reduzido, ou seja, uma minoria que, de uma forma ou de outra, impõe suas vontades e seus pontos de vista sobre a maioria. Como consequência, se a minoria dominante obtém sucesso e continuidade, tenderá inevitavelmente a preservar as suas intenções no manto do segredismo (DREIFUSS, 1993).

Ainda de acordo com a teoria habermasiana acerca da publicidade, com a decadência da esfera pública, desde o século XIX, a opinião pública adquiriu um duplo caráter, mesmo que em proporção desigual, pelo fato de ela representar uma instância crítica do poder político e social e porque espelha uma instância receptora da ação manipulativa desse poder.

No que se refere à manipulação, destacam-se os meios de comunicação, que deixaram de ser meros mediadores entre as opiniões privadas, passando a comprometer a autonomia de julgamento pressuposta no conceito de opinião pública. Entretanto, alguns resquícios da antiga esfera pública sobrevivem, mesmo que sob o assédio da publicidade manipulativa.

Em primeiro lugar, porque, ao lado da grande maioria cativada pelas estratégias de relações públicas de empresas e partidos, existe um pequeno grupo de eleitores ativos e conscientes. Em segundo, porque a própria manipulação precisa do que ele denomina pretextos publicitários – necessidades reais do público-alvo a serem trabalhadas por aquelas

estratégias. Ainda que não componham uma opinião pública *stricto sensu*, uma vez que esta não se forma por uma discussão livre e racional, esses resquícios representam uma fonte eventual de contestação dos interesses dominantes (ROCHA, 2007).

A paixão dominante orientada para a esfera pública torna o homem cidadão, enquanto o aprisionamento no medo e no interesse das esferas particulares o desumaniza. Essa transformação em direção à historicidade ocorre quando o indivíduo abstrato da vida política, entendido como esfera pública, passa a ocupar os espaços da *polis* para viver em associações políticas com seus semelhantes.

O enclausuramento e a privação do sentido humano na esfera particular tornam os sujeitos apáticos e presas fáceis aos desígnios dos que os conduzem; vivem alheios da vida política da cidade. Todavia, a par dessas reflexões, com a era moderna, lembra Herculano (2006, p. 217), “a esfera privada ganhou novo entendimento, passando a ser vista como sendo o espaço da intimidade, da garantia da liberdade negativa<sup>25</sup>, refúgio no qual cada um está abrigado da ação autoritária e arbitrária dos governos”.

Com a decadência do Estado, como sociedade de natureza civil e política, o seu espaço foi reduzido à esfera pública burguesa, que Habermas (2003b, p. 42) define como a “esfera das pessoas privadas reunidas em um público”, perdendo seu significado de esfera pública, de *polis*, de *res publica*, e reduzindo-se à concepção de esfera do poder público e da corte, isto é, ao aparato de governo, seus ocupantes e a camarilha em torno. Na visão desse autor, a estrutura básica da esfera pública do século XVIII é representada pelo seguinte esquema de setores sociais (Figura 2):



Figura 2 – Estrutura básica da esfera pública burguesa  
Fonte: Habermas (2003b, p. 45).

<sup>25</sup> A liberdade negativa é a liberdade de impor limites ao poder do Estado, enquanto liberdade positiva é o direito de reivindicar políticas junto ao Estado (nota do autor citado).

No entanto, Habermas (2003b) admite a existência de limitações para a plena atuação da esfera pública. Em razão de assumir uma feição burguesa, é incompleta e, por ser incompleta, nem sequer é uma esfera pública, pois ao se desenvolver se despolitiza e se torna parte do setor privado. O que a tese habermasiana pretendia comparar era que as instituições são mecanismos incorporados pelas sociedades complexas para atribuir legitimidade a decisões políticas (ANDREWS, 2006).

Nas democracias contemporâneas, o principal instrumento de regulação social é o conjunto de leis, mas o sistema jurídico-formal possui um caráter ambíguo traduzido na máxima de que *legalidade não implica necessariamente legitimidade*. A esse propósito, basta dizer que o funcionamento do sistema econômico, por exemplo, é regulado por leis, o que atribui a ele uma aparência de legitimidade, sacramentando as injustiças distributivas e impedindo mudanças no *status quo*.

Assim sendo, se os debates públicos forem limitados por intervenções ideológicas ou falta de liberdade de expressão, ou, ainda, devido a um contexto social despolitizado (privatismo civil), as pesquisas de opinião pública não representarão opiniões legítimas. Daí a importância da liberdade de expressão e de fóruns para o debate público na formação de uma verdadeira opinião pública. A independência da opinião pública das instituições políticas formais é um importante elemento das democracias modernas. Ainda que as instituições sejam necessárias para atribuir legitimidade às decisões políticas, elas não podem transformar a si próprias: a mudança política depende, em última instância, de uma esfera pública politizada e capaz de exercer pressão sobre as instituições formais.

A opinião pública defendida por Habermas, mesmo limitada em sua abrangência, representa um dos poucos espaços legítimos para o controle. Atende tanto a um público desintegrado, sujeito às estratégias persuasivas do grande capital, como a manifestação de setores civilmente organizados da sociedade (minorias ativas e conscientes) que se opõem diante do colossal poder econômico infiltrado nos meios de comunicação para tentar legitimar seus interesses imediatos (ROCHA, 2007).

Em sua teoria da ação comunicativa, Habermas (2002) já havia estudado que o processo comunicacional é uma forma de interação, da qual participam pelo menos dois atores que, por meio da linguagem (ou outro meio extraverbal), buscam compreensão e consenso sobre uma situação, para, dessa forma, coordenarem mutuamente seus planos e correspondentes ações. Os atores chegam ao consenso pela negociação das definições da situação, ao que o teórico chama de interpretação. Na acepção dele, interpretar implica também compreender e fazer

compreender o sentido, afirmando que todo aquele que domine uma linguagem natural pode, em virtude de sua competência comunicativa, compreender em princípio e fazer compreensíveis a outro, isto é, interpretar quaisquer expressões que tenham sentido.

Habermas (2002) parte do pressuposto de que, numa correlação de forças, é preferível o critério de aceitabilidade racional à imposição da verdade. Com isso, sustenta que os acordos válidos são aqueles que encontram ressonância no anseio de todos, em função da racionalidade de seus fundamentos, uma vez que os ajustes simplesmente consensuais ou factuais hoje aceitos podem, no futuro, ser questionados. Vislumbra-se, assim, uma repolitização da legitimidade. Mas para que isso ocorra cada participante da comunicação tem de apresentar as razões de convencimento a cada diálogo, o que exige um trabalho paralelo de fundamentação objetiva ininterrupto. No limite, a imparcialidade (e não neutralidade) surge como um requisito essencial para superar as questões éticas resultantes de objeto de conflitos do mundo social, como condição para uma participação igualitária no processo de argumentação ou no processo de certificação discursiva. O que o autor enfatiza é a possibilidade de um aprendizado moral, de guiar a ação por máximas, ou seja, resgatar o pragmatismo kantiano, sob o qual repousa a orientação prática da razão para determinar o agir em função da liberdade da linguagem, afastando o preceito da coação.

Em seu sentido teórico, Habermas (2002) considera razão como a capacidade de julgar de acordo com princípios. Para ele, essa razão se torna prática, na medida em que determina o querer e o agir segundo princípios aceitos como exigências de validade. Nesse domínio, afirma, cada cidadão age como legislador universal e está sujeito às leis que ele próprio ajudou a construir, tendo condições de saber *a priori* se uma idéia é factível ou possível do ponto de vista prático, bem como se existe a possibilidade de realização da idéia de liberdade.

Para Arendt (2005, p. 212), “é o poder que mantém a existência da esfera pública, o espaço potencial da aparência entre os homens que agem e falam”. Da mesma forma, Urbinati (2006, p. 202) diz que as “múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática, ao tornar o social político”. Além do mais, os espaços públicos conferidos pela imprensa comunicativa funcionam como instrumentos sociopolíticos por excelência, por meio dos quais se podem atingir tanto as autoridades como a opinião pública e o setor privado.

O papel da imprensa é essencial para a construção da cidadania porque tem a capacidade de tornar visível o invisível. O que não é televisionado ou noticiado não pode ser



visível, não tem imagem, portanto não existe. O exercício da cidadania no espaço público é um direito que passa pela democratização das instituições (imprensa, escola, trabalho, parlamento etc.).

O que Habermas (2003b) propõe em seu estudo é definir e mostrar o potencial do chamado espaço público como instância de formação da opinião pública, visando, inicialmente, estabelecer críticas com relação ao poder e, mais tarde, canalizar o assentimento dos governados. Na verdade, ele quer demonstrar a estreita relação existente entre democracia e direito, enfatizando que o sujeito ativo dessa relação é o público, na condição de portador da opinião pública. E a esfera pública vai se projetar como um princípio organizacional desse ordenamento político.

Para o esclarecimento da noção de esfera pública, no aspecto de sua concepção, Dupas (2003, p. 29) lembra que:

o sentido da esfera pública ampliou-se somente a partir desse início do século XVIII – com o Iluminismo – e consolidou-se com as revoluções americana e francesa, juntamente com a institucionalização de certos direitos políticos e civis, e a constituição do sistema judiciário para mediar conflitos. A decadência do chamado *antigo regime* foi acompanhada pela formação de uma nova cultura urbana burguesa.

A contribuição teórica apresentada por Arendt (2005) ajuda a compreender que a esfera pública tem o sentido de espaço comum, atribuindo ao termo público a denotação de dois fenômenos intimamente correlatos, mas não perfeitamente idênticos. O termo público significa que algo, uma vez tornado público, pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. A aparência para o homem constitui a realidade, como aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por cada um. Em outro sentido, o termo público expressa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos e diferente do lugar de cada um dentro dele. Mas não o mundo encontrado na terra ou na natureza, como espaço limitado para o movimento dos homens e condição geral da vida orgânica, e sim o mundo socialmente construído, onde se encontram os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem. E é justamente essa esfera pública, como mundo comum, que é capaz de reunir os indivíduos na companhia uns dos outros e evitar que uns se colidam com os outros.

Inicialmente, por volta do século XVIII, o espaço público era delimitado em locais como os salões, mas, com o tempo, também livros e jornais passaram a se configurar como área privilegiada para a troca de informações e desenvolvimento de idéias ou doutrinas. De início, as informações trocadas referiam-se apenas aos interesses dos comerciantes.

Habermas (2003b) lembra que foi com o estabelecimento do Estado burguês de direito e com a legalização de uma esfera pública politicamente ativa que a imprensa passou a assumir as chances de lucro de uma empresa comercial. Com isso, a partir do surgimento do moderno sistema de circulação de informações, sobretudo com a criação da imprensa (usada para imprimir jornais, então os únicos veículos de informações existentes), a transmissão das informações tornou-se pública, atendendo não só aos anseios dos controladores do comércio e outras corporações – que passam a ignorá-la, por não lhes ser útil –, mas agora ao público em geral.

Apesar do jogo de interesses que rege a mídia, o seu espaço é por excelência o espaço da opinião pública, aquele que serve para comunicação do público, para a troca de idéias, formação de conceitos, estabelecimentos de críticas, julgamento, absolvição ou condenação de indivíduos ou instituições.

Em alguns casos, a *publicidade opressiva* reforça a interpenetração das esferas do público e do privado, correspondendo ao que o direito norte-americano denomina de julgamento pela mídia (*pretrial* ou *trial by media*), significando, em última análise, julgamento, condenação e execução antecipada da causa, realizados pela imprensa, em regra com veredicto condenatório prévio, na tentativa de substituir o poder jurisdicional do Estado, atuando mais como tribunais de exceção do que como intermediadores da ação comunicativa<sup>26</sup>.

Resta claro que, ainda hoje, a mídia, como detentora privilegiada de um espaço de formação da opinião pública, é um importante referencial político, exercendo inegável poder paralelo às instâncias governamentais, articulando, pressionando, mobilizando, formando opiniões, sustentando ou derrubando ideologias, enfim, fazendo acontecer.

O potencial desse meio foi reconhecido ainda pelos governantes do século XVII, os quais passaram a tornar os jornais políticos e outros recursos de massa interessantes às intenções da administração (HABERMAS, 2003b). Assim, a imprensa logo se tornou sistematicamente útil aos interesses do poder administrativo. Para esse autor, conquistar o apoio dessa instituição é, portanto, conquistar um aliado importante no atingimento dos objetivos previamente determinados. Nesse particular, é fácil constatar por que a informação e a comunicação representam importantes indicadores de poder das organizações públicas ou

---

<sup>26</sup> São vários os casos de vexame público em face de publicidade opressiva na área ambiental, sobretudo quando envolvem exemplos enquadrados em crimes de menor potencial lesivo.

privadas, bem como das instituições políticas, acadêmicas, de pesquisa, entidades de classe e outras, do mundo contemporâneo.

A opinião pública, segundo Habermas, deve ser sustentada tanto pela tradição como pelo bom-senso, pois só assim permitirá que o público julgue indivíduos, instituições ou ações, dando-lhes *publicidade negativa*<sup>27</sup> ou *publicidade positiva*<sup>28</sup>, apoiando-os ou condenando-os, e exercendo, dessa forma, sobre eles, uma forma de controle. O público funciona como um tribunal, que embora seja leigo, tem autonomia e poder suficientes para decidir o que pode ser considerado certo ou errado. O certo será aplaudido e apoiado; o errado, condenado, boicotado, rechaçado e negado.

Outra característica importante nessa discussão é a incorruptibilidade. O povo não trai a si próprio. Esse mesmo público, soberano e incorruptível, tem a capacidade de pressionar e alterar tanto a esfera pública como a privada, sendo incontestável que o seu poder se dá com mais peso na primeira, isto é, por pressão. Mas se a imprensa surge como uma intermediadora da opinião do público esclarecido há uma tendência natural de se travarem lutas políticas (inclusive partidárias) para a conquista desses espaços.

A implementação democrática dos direitos é um processo no qual os indivíduos, com base na igualdade de participação, chegam a um consenso acerca das regras que desejam institucionalizar. Esse é o potencial da soberania, da autonomia e da incorruptibilidade da opinião pública para julgar especialmente a esfera pública (administração do Estado), bem como influenciar na esfera privada, exercendo sobre ambas a pressão que pode alterá-las, configurando-se, em relação à primeira, quase que como um poder paralelo e decisório, como legítimo instituto para a promoção da publicidade.

---

<sup>27</sup> Considera-se publicidade negativa a comunicação transmitida não necessariamente em benefício do seu patrocinador, mas com a intenção de esclarecer ou corrigir determinado conteúdo informativo anteriormente divulgado em favor do público receptor/consumidor (como exemplos, citem-se os *recalls* para veículos, brinquedos para crianças, lotes de remédios, de baterias eletrônicas, orientações para não-utilização do fumo e do álcool etc., traduzidos não como propaganda de produtos para vender, mas como alerta publicitário para não ser usado ou comprado). Apoiando-se nos estudos de Reidenbach, Festervand e MacWilliam, a publicidade negativa é definida como a disseminação não compensada de informação com potencial de dano pela apresentação de notícias que critiquem o produto na mídia impressa ou transmitida boca-a-boca (MATOS; VEIGA, 2003).

<sup>28</sup> Já a publicidade positiva, nesse contexto, é aquela que cumpre de forma positiva o fim para a qual foi destinada, observando o anseio dos atores envolvidos na comunicação.

### 1.2.3 Bourdieu e o poder simbólico

Outra contribuição importante para o estudo da publicidade é a teoria do poder simbólico desenvolvida por Bourdieu (2005, 2007), que procura construir uma teoria das categorias que organizam a percepção do mundo social. Ao afirmar que a cultura e os sistemas simbólicos (arte, linguagem e representação) são instrumentos de comunicação, de conhecimento e de poder, determinantes da ordem vigente, o autor pretende explicar que os discursos, mensagens e apresentações presentes no conhecimento não passam de alegorias que simulam a estrutura real de relações sociais, dando-lhes uma função político-ideológica passível de atender e legitimar o sistema de dominação vigente.

Todos os sistemas sociais são conflitos potenciais. Ao conceber a sociedade como uma estrutura de classes e de lutas entre elas, a sociologia bourdieana reconhece a especificidade dos modos de diferenciação e desigualdade cultural ao construir este novo esquema ordenador, que é sua teoria dos campos (LUHMANN, 1985; CANCLINI, 2005).

Assim, os campos simbólicos – como campo ideológico de uma determinada cultura (atitudes, práticas, discursos e imagens) – são espaços onde se travam relações de forças manifestadas no interior da área da significação. Tais lutas simbólicas se manifestam em qualquer luta política e objetivam demarcar o seu poder na conservação ou transformação do mundo social, cujas categorias de percepção são ao mesmo tempo de natureza teórica e prática. Nessa concepção, categorias de percepção são as estruturas invisíveis que organizam o percebido, determinando o que se vê e o que não se vê e são produtos da educação e da história.

Refletindo sobre essas acepções, os *campos simbólicos* são resultantes de um processo longo de diferenciação, e cada qual possui objetos, interesses, procedimentos específicos e regras. Tal processo também se distingue pelos conhecimentos disponíveis, pois a cada um dos campos corresponde um ponto de vista fundamental sobre o mundo social, que encerra nele próprio o princípio de compreensão e de explicação que convém àquela percepção.

Os atores que preenchem o espaço estrutural do campo desenvolvem estratégias para a sua reprodução ou renovação, a partir das suas posições em relação aos outros atores, cujo *status* depende de títulos, diplomas, redes de contato e origem social, entre outros elementos valorizados pelo campo. Cada campo é, pois, um terreno de lutas simbólicas.

Qualquer campo social é necessariamente regulado por um conjunto de regras não enunciadas para o que pode ser dito ou percebido validamente dentro dele, e essas regras,

portanto, operam na forma de *violência simbólica* (conforme denomina Bourdieu), presente em diversos campos, como o da educação, o da cultura, o da burocracia etc. Considerando que essa violência é legítima, geralmente não é reconhecida como violência, até porque, nesses termos, a ordem social procura tornar normal e aceitável a sua arbitrariedade.

É nesse sentido que se percebe por que no campo estatal brasileiro há um alto índice de violência simbólica. A máquina governamental, com sua estrutura burocrática, conservadora e dominante, impede até mesmo os recém-admitidos agentes públicos de realizarem tarefas e serviços benéficos à coletividade. Isso ocorre porque, ao ingressarem no serviço público, passam a atuar dentro da dinâmica do campo estatal, incorporando e perpetuando o discurso conservador do sistema, sem perceber, muitas vezes, que estão sujeitos a tal tipo de violência, já que a referida retórica aparece dotada de legitimidade.

Não importa a classe social de onde cada indivíduo vem, pois serão conduzidos a espaços comuns de socialização dentro desse campo, e, se não estiverem dotados de alta capacidade crítica para se contrapor à violência simbólica, serão também presas fáceis nas mãos das frações de classe dominante. Na verdade, a proximidade dos interesses e a construção do novo *habitus* têm seus alicerces muito antes de ingressarem na administração pública, ou seja, são concebidos, internamente, no espaço das relações privadas (família, escola, religião e comunidade).

Por *habitus* entende-se o conjunto de esquemas implantados desde a primeira educação familiar, cujo mosaico de caracteres é constantemente repostos e reatualizados ao longo da trajetória social restante, que demarcam em cada indivíduo “os limites à consciência possível de ser mobilizada pelos grupos e/ou classes, sendo assim responsáveis, em última instância, pelo campo de sentido em que operam as relações de força” (BOURDIEU, 2005, p. xiii).

Na estreita visão da doutrina jurídica, o objetivo da lei é a harmonia social por meio de mediação neutra dos conflitos emergentes numa sociedade. Mas o direito intermedeia os conflitos sociais segundo os valores dos grupos que detêm o poder de legislar, evidenciando a sua parcialidade, por traduzir a ideologia do poder legiferante, representado pelos porta-vozes do grupo dominante a que pertencem. Com efeito, o formalismo no direito cristalizou-se a tal ponto que “transcendeu o fenômeno jurídico observável e invadiu a própria doutrina do direito, que também se tornou formal, coerente em nível interno e eminentemente textual, sem preocupações maiores com o contexto, dado que o texto, para a doutrina, é a realidade bastante” (AGUIAR, 1990, p. 21-22).

O campo ambiental, por exemplo, possui especificidades próprias, associadas à diversidade de atores, interesses e disciplinas científicas envolvidas, para citar alguns de seus componentes e, logo, as disputas simbólicas em torno dos procedimentos para o uso do capital natural. Do mesmo modo, o capital informacional se apresenta como um campo de poder. Na medida em que a informação assume vital papel na atualidade as disputas em torno dela se intensificam.

Contrariamente à idéia tradicional da sociologia de que as práticas culturais são objetos de consenso, elas são um meio de classificar, pois implicam uma batalha perpétua para tomar iniciativa, para se afirmar, para se colocar socialmente. As relações de poder como categoria de dominação, são analisadas pela metáfora do capital cultural no qual se apóia o princípio de reprodução social. De outro lado, o entrecruzamento das relações de poder com as várias formas de ações organizadas favorece a capacidade dos indivíduos para elaborar estratégias que, todavia, não ultrapassam as relações de desigualdades sociais (VASCONCELOS, 2002).

O Estado constitui um *campo*, ou seja, um conjunto de relações sociais que funciona segundo sua lógica interna e composto por instituições ou indivíduos a competir pelo mesmo objetivo. Enquanto Bobbio (2003) classifica as dominações pelos diferentes tipos de poder, Bourdieu (1997, p. 99) as organiza pelos tipos de capital:

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores.

Assim, diz Jardim (1999, p. 44), “alcançar o domínio num dado campo envolve o acúmulo máximo de *capital simbólico*”. E para que tal poder tenha legitimidade, deve deixar de ser reconhecido pelo que é. No mais, o poder que consegue ser legítimo “é um poder endossado mais tacitamente que explicitamente. Os que conseguem tal domínio conferem ou retiram legitimidade de outros participantes”.

Nesse mesmo sentido, Bourdieu (2007) diz que o Estado não tem, necessariamente, de dar ordens, ou de exercer coerção física, para produzir um mundo social ordenado. Pelo menos enquanto puder produzir estruturas cognitivas incorporadas que estejam em consonância com as estruturas objetivas. Ele analisa o Estado, visando reconhecer o processo de concentração de diferentes espécies de capital que conduzem à constituição de um campo burocrático capaz de controlar outros campos. Assim, a ação do poder estatal tende a naturalizar diversas dimensões da vida social, em especial no domínio da produção simbólica,

no qual as administrações públicas e seus representantes exercem papéis na produção de problemas sociais, que a ciência social frequentemente apenas ratifica, retomando-os por sua conta como problemas sociológicos.

A monopolização da verdade coletiva resulta dessa operação de imposição simbólica, o que significa que o mandatário do Estado é, simultaneamente, construtor e depositário do senso comum, tornado visão legítima. O monopólio, porém, jamais é absoluto, proveniente sempre do conflito entre poderes simbólicos, cujas lutas de classe, antagonicamente ou não, delimitarão o seu espaço.

Necessário um esforço no sentido de descobrir onde o poder se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido. Desse modo, o *poder simbólico* é “esse *poder invisível*, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2007, p. 7-8). Poder quase mágico, que permite obter o equivalente ao que se obtém pelo uso da força (física ou econômica) e só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário:

É próprio da eficácia simbólica, como se sabe, não poder exercer-se senão com a cumplicidade – tanto mais certa quanto mais inconsciente, e até mesmo mais subtilmente extorquida – daqueles que a suportam. Forma por excelência do discurso legítimo, o direito só pode exercer a sua eficácia específica na medida em que obtém o reconhecimento, quer dizer, na medida em que permanece desconhecida a parte maior ou menor de arbitrário que está na origem do seu funcionamento (BOURDIEU, 2007, p. 243).

Tal comentário aponta para uma intensificação daquilo que Bobbio (2003) havia anunciado ao se reportar ao poder do Estado. Tradicionalmente, diz Bourdieu (2007), as estruturas simbólicas tendem a permear todos os regimes de governo, de forma que ele (o governo) possa atingir seus objetivos minuciosamente planejados.

Com isso, colhidos os argumentos teóricos desenvolvidos por esses três pensadores, observa-se que tanto Bobbio (2002b), como Habermas (2003c) e Bourdieu (2007), embora trilhando caminhos diferentes, deixam evidentes e oportunas contribuições para uma convergência em torno da opacidade estatal, para cujo circuito concorre uma série de interesses sociais, políticos, econômicos e institucionais, permitindo-se uma melhor visualização para o estudo da transparência no âmbito do poder público.

Na figura 3 pode-se observar que tais análises são importantes para a compreensão da transparência do Estado, porque se percebe a paradoxal relação entre o discurso político e a prática cidadã enfrentada cotidianamente pelos administrados. Só quando é dada a todos a suprema dimensão dos artifícios que o poder tem em suas mãos, é que é possível se chegar a

uma compreensão dessa realidade. Assim, a instigante manifestação da intransparência é o maior fascínio dos que usurpam o poder público em nome de interesses privados e refúgio daqueles que não querem ser importunados em seus negócios, mesmo quando fechados dentro de gabinetes públicos.

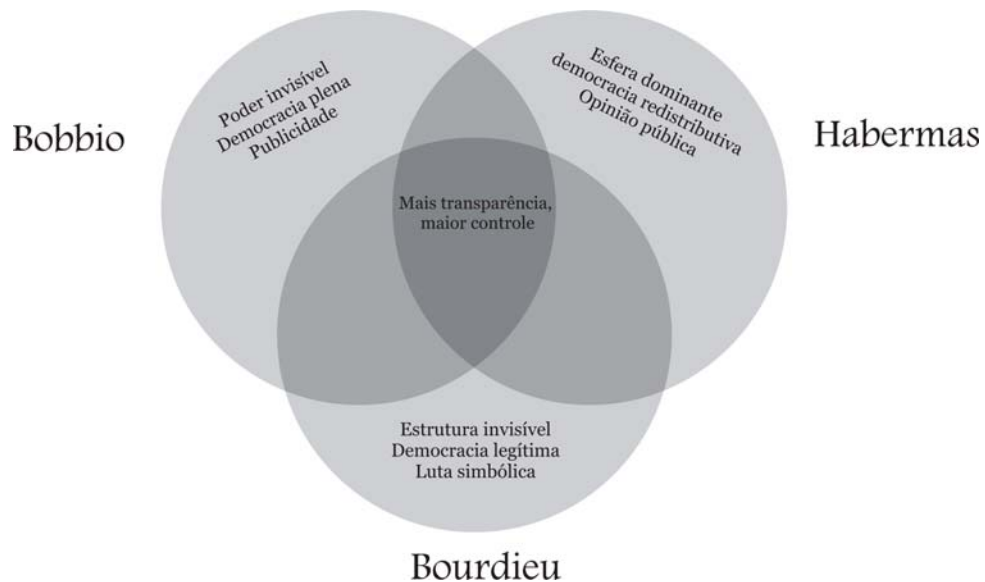


Figura 3 – Convergência teórica sobre visibilidade estatal

Em termos gerais, a ilustração demonstra que há um consenso no pensamento dos três teóricos, consistindo na idéia de que quanto mais o Estado permite transparência aos administrados, o grau de controle sobre este pode se alargar. O que um chama de poder invisível os demais chamam de esfera dominante e estrutura invisível. Para um deles a transparência só se alcança numa democracia redistributiva (o que os outros denominam de democracia plena e democracia legítima). Por fim, um Estado transparente só é possível em alguns campos por via da luta simbólica, ou por meio da opinião pública e da publicidade, como dizem os outros teóricos.

Desse modo, mesmo sob as aspirações da democracia, vimos, com Bobbio (2007), que o Estado não consegue fazer transparecer as suas ações, tendendo a ser invisível a si mesmo. Assim, a transparência administrativa, uma vez cerceada pelo poder invisível, impede, sob o aspecto da visibilidade, a consolidação do Estado democrático de direito, ou seja, como uma das promessas não cumpridas pela democracia moderna.

A fragilidade da maior parte das estruturas e recursos informacionais do Estado (publicidade) faz da esfera pública um local dominado, onde a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classe dominantes.



As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. Nesse aspecto, o Estado tende a ser invisível à sociedade civil, cujo espaço precisa ser ocupado de modo mais igualitário. Assim, segundo Habermas (2003c), a construção de um espaço onde outros atores possam expressar, reivindicar e conquistar direitos seria possível por meio de uma opinião pública, pois só assim, à luz da esfera pública, é que aquilo que é consegue aparecer e tudo se torna visível a todos.

A esse respeito, a anotação de Santos (1999, p. 121) ajuda a compreender a teoria habermasiana, quando fala do Estado como novíssimo movimento social, isto é, aquele em que “as forças democráticas terão de centrar as suas lutas por uma democracia redistributiva, transformando o Estado em componente do espaço público não estatal”.

Por fim, a invisibilidade do poder se dá sob várias formas. Quanto mais ocultas as suas ações, mais o Estado tende a ser ignorado, portanto reconhecido pelos que a ele são submetidos. O poder invisível (estruturas invisíveis) será desestruturado na medida em que se deixa de ser reconhecido como um poder apenas simbólico e sim real. A luta simbólica se dá, conforme Bourdieu (2007), por meio da percepção e da consciência, pondo fim à cumplicidade.

A grande questão é então saber se o direito à informação pode ser plenamente exercido pela sociedade. É justamente aqui que se entrecruzam e se harmonizam as teorias de Bobbio (2002b), Habermas (2003c) e Bourdieu (2007).

No que diz respeito à efetividade do acesso à informação pelo cidadão, Habermas (2003c) propõe uma forma de ação com a finalidade de resgatar e promover as formas de socialização, demonstrando que os sujeitos são plenamente capazes de agir e buscar um consenso por meio da linguagem comunicativa. Por sua vez, Bourdieu (2007) lembra que a sociedade é dominada por vários campos simbólicos, nos quais cada campo confronta seu interesse, e que para alcançar o seu objetivo cada campo deve buscar o seu espaço. Nesse sentido, em razão de a transparência estatal constituir um desejo constantemente minado por resistência dos atores dominantes (poder político, econômico etc.), ou, como diz Bobbio (2002b), pelo poder invisível, a luta por uma democracia possível deve ser permanente. Em face disso, a idéia de Estado democrático de direito, assim como a própria democracia, passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos.

### 1.3 A INVENÇÃO DA PUBLICIDADE: LEGADO DEMOCRÁTICO OU UTOPIA DOMINANTE?

Há muito tempo as discussões acerca das formas de atuação estatal ocupam espaço nos meios científicos e políticos, ao debaterem sobre a aplicabilidade das políticas públicas em prol da efetiva realização do bem-estar da sociedade.

Atualmente, a indagação a respeito da operabilidade do Estado na plenificação dos vários direitos da humanidade, bem como seu papel no equacionamento das questões sociais, ainda é uma realidade. Os novos movimentos pela garantia de direitos da cidadania denunciam um longo caminho a ser percorrido pelo poder público, cujo papel precípua seria o de agir como o grande articulador de tais direitos<sup>29</sup>.

Pode-se definir democracia de diversas maneiras, mas, não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder, em oposição ao segredo que está no núcleo mais interno da dominação e acompanha a trajetória histórica do Estado (BOBBIO, 2002; CANETTI, 1983; CADEMARTORI, 2004).

Entretanto, é preciso democratizar não só o Estado, mas também a esfera não-estatal, com iguais oportunidades para todos os segmentos sociais. Nas novas condições, “a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, movimentos sociais, cujos interesses e desempenho o Estado coordena” (SANTOS, 1999, p. 122).

A criação de um espaço público não-estatal, de forma articulada com o Estado, representa uma única alternativa democrática em contraposição à lógica estabelecida pelo modelo estatal arcaico, que apenas ratifica a proliferação de espaços privados de algumas classes privilegiadas do poder político e econômico. Porém, nessa nova forma de Estado, quanto maior sua visibilidade, maior será a chance de sucesso do novo modelo.

Aceitando ou não o discurso de que a modernidade se esgotou ou, ainda, que a pós-modernidade é apenas um jogo de aparência para substantivar mais um período percorrido pela história da humanidade, é inegável que o mundo em que se vive é bem diferente daquele

---

<sup>29</sup> Eagleton (1998) lamenta que o pensamento pós-moderno acabe sendo mais parte do problema que da solução, pois não antevê um futuro para nós muito diferente do presente, perspectiva que essa corrente curiosamente vê como motivo de comemoração.

em que viveram os antepassados, e o mundo em que viverão as próximas gerações será – com grande chance de acerto – bem mais diferente do atual.

Sejam quais forem os argumentos favoráveis ou contra a continuidade da organização política chamada Estado, grande parte dos estudiosos confirma que a manutenção deste está presente na maioria das sociedades.

E Bobbio (2003, p. 126) chama a atenção para o fato de que “é preciso antes de tudo distinguir o problema do fim do Estado do problema da crise do Estado de que tanto se fala nesses anos, com referência ao tema da crescente complexidade e à conseqüente ingovernabilidade das sociedades complexas”. Para ele, crise do Estado é entendida, pelos escritores conservadores, como crise do Estado democrático, que não consegue mais fazer frente às demandas provenientes da sociedade e por ele mesmo provocadas; por parte de escritores socialistas ou marxistas, crise do Estado capitalista, que não consegue mais dominar o poder dos grandes grupos de interesse em concorrência entre si.

Para Bobbio (2003), crise do Estado quer dizer, portanto, de uma parte e de outra, crise de um determinado tipo de Estado, não o fim do Estado. Prova disso é que retornou à ordem do dia o tema de um novo “contrato social”, por meio do qual dever-se-ia precisamente dar vida a uma nova força de poder político, diverso tanto do Estado capitalista ou Estado de injustiça, como do Estado socialista ou Estado de não-liberdade.

Mesmo sem desejar e sem acreditar na possibilidade de uma plena concretização da transparência em relação às ações do Estado, o importante é tentar ampliar o escopo do direito para aumentar as armas, nas mãos de cada um, para se ter acesso à informação, ampliando a aquisição por parte da sociedade dos instrumentos legais e alternativos para combater a invisibilidade. Como se sabe, a publicidade por si só não é democratizadora, se o acesso a ela não estiver democratizado. O poder dominante está sempre disposto a descobrir novas fórmulas de segregação social, política, econômica e informacional.

Por mais que limitada em sua ação, a transparência, cujo meio de obtenção é a publicidade, é ou pode ser um potencial instrumento de mudanças qualitativas quanto à circulação da informação, à abertura de um espaço-canal de acesso às várias decisões tomadas em nome da sociedade, à organização política e às próprias relações políticas e econômicas, visando alcançar um Estado democrático de direito, se não completo, pelo menos possível.

No caso brasileiro, é notória a percepção de que o Estado democrático de direito, longe de alcançar a estabilidade, padece de certos anacronismos jurídico-institucionais, práticas

cartoriais e clientelistas, além das interferências arraigadas em seu processo de formação histórica, social, política, cultural e econômica.

O discurso acerca do Estado atravessou, ao longo do século XX, três fases distintas: a pré-modernidade (ou Estado liberal), a modernidade (ou Estado social) e a pós-modernidade (ou Estado neoliberal). A constatação inevitável, desconcertante, é que o Brasil chega à pós-modernidade sem ter conseguido ser liberal nem moderno. Herdeiros de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos – e não entre certo e errado, justo ou injusto –, mansa com os ricos e dura com os pobres, chegamos ao terceiro milênio atrasados e com pressa (BARROSO, 2001, p. 4).

Como resultado desse processo, a oposição democrática foi cooptada no Brasil pela idéia da transição negociada e esse processo garantiu a permanência na política brasileira de seus antigos vícios. As práticas em larga escala do clientelismo político e o comprometimento das instituições públicas com o setor privado exerceram papel preponderante no modo negociado da transição, no nascimento e nos momentos posteriores da democracia brasileira. Talvez essa seja a grande característica que torna o país tão distante das modernas poliarquias ocidentais.

Segundo diversos analistas, a democracia que se desenvolve no Brasil seria uma democracia a meio caminho, que não se efetiva, não se consubstancia, podendo ser duradoura ou mesmo permanente, mas mantendo-se meramente formal e conservando os grupos privilegiados de sempre, visto que o país vem sendo dominado há muitas décadas pelo autoritarismo das burocracias estatais. Por essa razão, a sua consolidação depende de uma profunda transformação que envolva não apenas o Estado, mas, sobretudo, as relações entre Estado e sociedade (BUARQUE, 1999; JARDIM, 1999; BURSZTYN, 1993; FREYRE, 2000; BARROSO, 2003; AGUIAR, 1990, SUAIDEN, 2000).

Em última instância, a consolidação da democracia brasileira dependeria da solução dos problemas de política substantiva tais como: a busca por maior equilíbrio socioeconômico; a construção de uma eficiente administração estatal, dirigida para a promoção do desenvolvimento econômico e para o atendimento às demandas da sociedade. Adeptos dessa linha de análise acreditam que o trabalho de engenharia política, quando bem sucedido, pode facilitar a superação desses obstáculos.

A publicidade parece ser mesmo uma herança das antigas democracias. A problemática público *versus* privado, já presente nos gregos e romanos, foi retomada nos últimos dois séculos, diferenciando e delimitando novamente os dois espaços, mas a partir de uma configuração distinta daquela do mundo grego. O retorno dessas premissas, cujo efeito imediato foi o fim da hereditariedade do poder, significou um avanço na realidade política do

antigo regime, aproximando os governos representativos mais dos ideais democráticos do que dos princípios absolutistas. O ponto-chave de diferenciação foi, porém, no modo de exercício do poder, divisor de águas entre uma possível democracia moderna e o legado democrático grego (MENDES, 2007).

O desejo utópico da civilização é um dos capítulos mais fecundos da história da teoria social, na busca do desenho e das normas ideais de funcionamento de uma sociedade, se não perfeita, pelo menos harmoniosa. Nesse enfoque, Herculano (2006, p. 324-325) lembra que “a *polis* (ou a República) de Platão (428–247 a.C.) é o exemplo de utopia antiga mais conhecido [...] vivemos atualmente tempos marcados pela negação das utopias e, de outro lado, ainda pela sua defesa”.

Em termos de *polis* global, onde o horizonte “se desenha em linhas curvas, tímidas, esfumaçadas, indecisas e fugazes”, adverte Bonavides (2003, p. 153): “a História viva não vacila nem recua”, pois é movida pela dinâmica própria e peculiar de cada povo.

Sob esse ponto, renunciar os ideais significaria, então, uma atitude derrotista de resignação e de submissão. Na contemporaneidade deste início de milênio, portanto, apesar da sua tendência ao imediato, ao predomínio da busca da sobrevivência individual, traços da utopia democrática continuam presentes, seja na, ainda que tímida, sinalização da transparência administrativa, seja nas iniciativas de setores sociais na busca de soluções alternativas, como forma de escapar de um mundo socialmente injusto e experimentalmente ruim.

De tudo isso, duas conclusões parciais podem ser extraídas: uma, que o Estado democrático de direito tem limitações que restringem também a transparência administrativa; outra, que é possível estabelecer formas alternativas (participativas) capazes de contrapor e contrabalancear a opacidade estatal.

Considere-se, ainda, que um intercampo da transparência e do Estado é um terreno pleno de tensões, que produz e é produzido por tempos históricos e abordagens conflitantes. Não há homogeneidade, unidade e consenso quando se trata de Estado democrático transparente. Não bastasse isso, poder-se-ia pensar que, sendo objeto de uma nova epistemologia social, como aqui se aventa, o que está em cena é o novo eixo e espaço de poder, o novo fator de organização das relações de poder – a informação. Assim, retorne-se ao território da luta pelo poder simbólico proposto por Bourdieu (2007).

A reinvenção do Estado, como forma alternativa de alcance da democracia redistributiva, está centrada na coordenação dos diferentes pleitos, organizações, interesses e fluxos. O que se busca agora não é a democratização do monopólio regulador do Estado, mas a luta pela ruptura desse monopólio.

Com essas análises, na atual *sociedade da incerteza, locus* onde a informação determina o curso dos acontecimentos, os recursos ambientais passam também a constituir meios de apropriação da força produtiva. Delega-se, assim, ao próximo capítulo, a tarefa de melhor explicitar o imbricamento entre os temas *desenvolvimento, ambiente e capital informacional*.

## 2 DESENVOLVIMENTO, AMBIENTE E CAPITAL INFORMACIONAL

*Tornamo-nos cada vez mais dependentes de nossos bens, de nossos produtos e, principalmente, da necessidade de produzir cada vez mais.*

Godbout (1998)

A busca pelo desenvolvimento foi, por várias décadas, um farol a iluminar as nações emergentes em suas viagens pela história do pós-guerra. Durante muito tempo, tanto governos como cidadãos fixaram seus olhares naquela luz e envidaram todos os esforços e todos os sacrifícios para atingi-la. O conceito de desenvolvimento surgiu como um apelo para que os países menos favorecidos seguissem os passos das nações mais industrializadas. O trunfo principal dos países ricos, em suas relações políticas, foi poder utilizar uma mistura de generosidade, chantagem e opressão determinando o grau de evolução das demais economias, até que algo mais grave viesse a acontecer.

Na medida em que se percebia a finitude dos recursos naturais, aumentava a polarização entre setores pró e contra o desenvolvimento. Assim, no início da década de 1970 o mundo se viu envolto em um amplo debate sobre o tema, culminando com a apresentação do relatório pelo Clube de Roma<sup>1</sup> e sua respectiva análise elaborada pelo cientista norte-americano Dennis Meadows em parceria com seus colaboradores no livro *Os limites do crescimento*, publicado em 1972. No marco dessa reflexão, destacou-se também, nesse mesmo ano, na Suécia, a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente no âmbito internacional, mais conhecida como Conferência de Estocolmo. Tais discussões polarizaram o embate sobre desenvolvimento econômico *versus* preservação ambiental, como um problema sério e de resultados trágicos para a humanidade.

Em linhas gerais, o Relatório Meadows mostrou que o crescimento exponencial da economia moderna acarretaria como consequência necessária, num espaço de tempo historicamente curto, uma catástrofe sem precedentes dos fundamentos naturais da vida. O consumo voraz de recursos e a emissão desenfreada de poluentes colocariam em xeque a sobrevivência da humanidade. Além de propor o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial, Meadows mostrou a realidade dos recursos limitados e rediscutiu a velha tese malthusiana acerca do perigo de crescimento descontrolado da população mundial, corroborando, na oportuna observação de Lévy (2003b), o que havia sido

---

<sup>1</sup> Entidade criada em 1968 para propor um modelo de análise planetária futura. O Clube foi liderado por Aurelio Peccei e Alexander King, com apoio de cientistas de diferentes áreas, com o objetivo de reunir dados sobre população, alimentos, recursos naturais, produção e poluição (MOTA, 2001; CLUBE ..., 2007).

previsto por Albert Einstein, nos anos 1950, a respeito da bomba demográfica a ser explodida no curso do século XX.

Já a Conferência de Estocolmo impulsionou as nações a estruturar seus órgãos ambientais e estabelecer suas legislações, visando ao controle da qualidade ambiental. Ressalte-se, porém, que a institucionalização da preocupação ambiental, em escala mundial, foi antecedida pela discussão da Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1969, quando a Suécia suscitou um debate sobre o assunto, após o mais grave desastre ecológico envolvendo população humana até então, ocorrido na baía de Minamata, no Japão, em 1956, em que pescadores e moradores foram seriamente contaminados por metais pesados.

Aliado a isso, a forte pressão dos movimentos ambientalistas transferiu a preocupação ecológica da academia – que já havia atentado para a questão da esgotabilidade dos recursos naturais – para a sociedade e, conseqüentemente, transformou a questão numa bandeira política, típica de ação do Estado.

Esse direcionamento é um dos elementos da teoria da modernidade de Habermas (1996), que identifica as origens e as conseqüências das crises nas sociedades modernas e o modo como estas resultam naquilo que ele vai chamar de colonização do mundo natural. Ele explora a motivação manifestada em defesa do meio ambiente, esclarecendo que a explicação da emergência do movimento ecologista é equivalente à explicação do movimento a favor da paz e dos movimentos alternativos, e ao mesmo tempo sugere que sua aprendizagem cumulativa seja posta a serviço da esfera pública.

A revolução ambientalista permeada entre os anos de 1962 e 1970 foi impulsionada particularmente por seis fatores: 1) os efeitos da sociedade afluyente; 2) a era dos testes nucleares; 3) o livro *Silent spring*, sobre os efeitos adversos da má utilização de pesticidas e inseticidas químicos à base de Diclorodifeniltricloreto (DDT); 4) uma série de desastres ambientais bastantes divulgados; 5) avanços nos conhecimentos científicos e 6) a influência de outros movimentos sociais (MCCORMICK, 1992).

E Habermas (1996) afirma que embora esse novo movimento represente a resposta do mundo natural à colonização à qual é submetido, ele se distancia do movimento dos trabalhadores anteriores por sua base social, pelas formas de organização, pelos métodos de ação política e pelos objetivos políticos. Para ele, os padrões culturais criados pelo movimento ambientalista emergente devem responder positivamente às patologias; dar preferência aos complexos racionalizáveis; comprometer-se com os efeitos equiparados da formação de novas



estruturas. Assim, o atual estágio de degradação ambiental pode representar um fator de contribuição para incentivar a efervescência desses movimentos e não apenas para investigar as conseqüências das ameaças e dos riscos ecológicos desconhecidos e ambíguos.

Nesse clima, surgiram vários termos para designar uma reflexão acerca da dinâmica do desenvolvimento econômico, em escala nacional e mundial, tais como: *crescimento zero*; *ecodesenvolvimento*; *desenvolvimento sustentável*<sup>2</sup>, entre outros.

Duas acepções clássicas predominavam na visão econômica da época, quais sejam: recursos entendidos como estoque (modelo padrão da economia) e recursos considerados bens livres sem necessidade de gestão (como, por exemplo, a energia do sol). A liberdade despreocupada em dispor desses bens foi questionada com a emergência dos problemas e dos riscos ambientais, o que demandou a reflexão acerca de uma gestão mais complexa dos recursos, a partir da integração de vários aspectos dessa relação (caráter renovável, esgotável, reciclável etc.). Tal discussão proporcionou uma dimensão real das potencialidades dos recursos com a possibilidade de estabelecer e contabilizar os limites de uso. Além disso, essa gestão passou a levar em conta as transformações sociais decorrentes do processo de desenvolvimento (GODARD, 1997).

Ainda como resultado dessa dinâmica, o progresso desenfreado disseminou uma falsa idéia de que os ecossistemas poderiam sustentar indiscriminadamente o crescimento econômico e que seriam capazes de se recuperar de todas as agressões provocadas pela produção ilimitada de bens. Na verdade, o que se constata é que o metabolismo da natureza segue em descompasso com a digestão industrial. O primeiro ciclo orienta-se pela linha do tempo natural, enquanto o segundo, pela lógica do capital.

É certo que nenhum animal está incólume aos desígnios da natureza, mas as profundas transformações planetárias, sob o influxo das ações antrópicas, desnudaram a tese de que a Terra é um grande depósito com capacidade de carga inesgotável.

---

<sup>2</sup> A palavra crescimento zero apareceu por volta de 1968, com a criação do Clube de Roma, como reação dos conservacionistas dos países ricos que defendiam uma taxa zero de crescimento econômico das nações em desenvolvimento. O Relatório desse trabalho foi apresentado por Meadows, em 1972. A expressão ecodesenvolvimento foi utilizada pela primeira vez em 1973 por Maurice Strong, secretário-geral da Estocolmo-72 e difundido conceitualmente por Ignacy Sachs, a partir de 1974. A idéia de desenvolvimento sustentável foi primeiramente divulgada por Robert Allen no artigo *How to save the world* (Como salvar o mundo), em 1980. Mais tarde, em 1987, o termo foi amplamente divulgado no Relatório *Nosso futuro comum* (*Our common future*) ou Relatório Brundtland, referência à primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, chefe da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) na época (BRUNDTLAND, 1998; NOBRE; AMAZONAS, 2002; HERCULANO, 2006; MOTA, 2001; CAMARGO, 2003; MONTIBELLER FILHO, 1993).

Sem dúvida, a transição das civilizações agrárias para a civilização industrial, sob a égide do capital, representou uma das principais rupturas para a alteração da relação homem-Natureza, na re-dinamização ou re-criação do mundo, inaugurando uma nova postura das sociedades com o meio planetário.

Hoje, ganha força o consenso de que a causa dos problemas ambientais atrela-se, em grande parte, às ações humanas advindas do período industrial. Caso o homem continue a utilizar de modo egoístico a exploração dos recursos naturais, em benefício próprio, levará a sociedade à utopia liberal do crescimento e à catástrofe sem volta da destruição do Planeta.

Ocorre que o projeto pós-moderno de dominação converteu os recursos ambientais em mercadoria última, e a indústria passou a ser o instrumento potencializador do homem sobre a natureza. A reprodução ampliada do capital exige a invasão de todos os espaços da terra. Em conseqüência, as ameaças desse modelo levam a humanidade a uma sociedade de risco, e a sobrevivência do ser humano, como espécie, é posta progressivamente em tênue equilíbrio, dependendo de um esforço conjunto de toda coletividade no sentido de superação do atual estágio, em busca de uma ética ambiental com base na racionalidade produtiva alternativa (SANTOS, 2000; BARTHOLO JR., 1984; BECK, 1996; DUPAS, 2001; MOSTAFA; MARANON, 1992; LEFF, 2002).

Uma das faces mais marcantes desse estágio é, sem dúvida, o fenômeno da globalização, entendida como um processo segundo o qual as atividades decisivas em determinado âmbito de ação funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta, ou, como ensina Giddens (2002, p. 27), representa “a interseção entre presença e ausência, ao entrelaçamento de eventos e relações sociais ‘a distância’ com contextualidades locais”. Qualquer grande centro hoje é, de fato, o centro do mundo, constituído de gentes, culturas, línguas, religiões, etnias e ideologias.

Assim, diz Bauman (1997, p. 264), a globalização econômica e informacional e a “fragmentação da soberania política não são – contrariamente às aparências – tendências opostas e em conseqüência mutuamente conflitivas e incompatíveis; são antes fatores coevos no contínuo rearranjo de vários aspectos de integração sistemática”. Como acentua Barbosa (2000, p. ix), “descobriu-se que a fonte de todas as fontes chama-se informação e que a ciência – assim como qualquer modalidade de conhecimento – nada mais é do que um certo modo de organizar, estocar e distribuir certas informações”.

Isso traz uma compreensão melhor sobre os motivos dos países ditos pós-industriais concentrarem bancos de dados de todos os saberes hoje disponíveis, como forma de competir econômica e politicamente com outras nações, não mais em função primordial da tonelada anual de matéria-prima ou de manufatura, mas, sobretudo, em razão da quantidade de informações que forem capazes de produzir, estocar e fazer circular como mercadoria. Trata-se de uma dinâmica que torna os fluxos globais de capital, de produção, de comércio, de gestão ambiental e de informação, passíveis de serem negociados livremente.

Como se observa, os modelos tradicionais de desenvolvimento econômico, longe de privilegiar a vertente ambiental, são predominantemente voltados para soluções de mercado ou para ações estatais centralizadoras e impositivas.

A aceleração das transformações sociotecnológicas, particularmente visíveis nos países economicamente mais avançados, marcam o aparecimento de uma nova era, isto é, o aparecimento da sociedade da informação. Tanto na economia, como nos demais campos do conhecimento (social, ambiental, jurídico, cultural, político etc.), a era da informação promoveu uma mudança radical no modo como o ser humano aprende, faz pesquisa, produz, trabalha, comercializa, consome, se diverte e exerce a cidadania (BESSA; NERY; TERCI, 2003).

Ocorre que a cidadania vai sendo forjada pelo lado do mercado e, como tal, será sempre uma cidadania fragmentada, parcial e contraditória, tudo porque a palavra de ordem da pós-modernidade passa ser a dispersão das relações sociais, das relações pessoais ou grupais. A pós-modernidade enaltece justamente o indivíduo e o individual. Se antes o pão era repartido na mesa reunida, hoje é saciado de forma individualizada, afastando os sujeitos do convívio e do laço constitutivo da unidade familiar. Todos vivem na mesma casa, mas em lares diferentes; cada qual tem o seu programa televisivo (e agora internáutico) e suas preferências. Para Dupas (2003, p. 45), “alguma coisa desaparece nesses buracos negros nos quais as pessoas estão cada vez mais distantes umas das outras”.

Na maioria dos campos do saber, apesar da grande diversidade de enfoques e interpretações dessas transformações, um considerável número de estudiosos reconhece na informação e no conhecimento os elementos fundamentais da dinâmica da nova ordem mundial em conformação. A informação, como qualquer outra imagem, também vira mercadoria.

Entre os defensores desse ponto de vista está Castells (1999b), que vê na informatização da sociedade, a partir da revolução tecnológica, o novo paradigma operante da

década de 1970, sendo o crescente papel do conhecimento e da informação a base da globalização do capital, transcendendo em importância econômica as mudanças ocorridas em outras eras.

Esse mesmo autor afirma, ainda, que a constituição de um sistema econômico articulado globalmente, funcionando com regras cada vez mais homogêneas entre as empresas e os territórios que o integram, conduziu a um fracasso na reestruturação do estatismo. Com efeito, esse processo promoveu uma série de debilidades no Estado-Nação e no Estado do bem-estar, de modo que hoje se mostra quase impossível as nações agirem isoladamente e de forma independente do resto do mundo.

Nesse sentido, no âmbito internacional, a maioria dos países procura defender seus próprios interesses, sendo que as nações menos favorecidas carregam o ônus de ter que zelar pelo patrimônio mundial comum, sem, às vezes, terem condições de assumir os riscos (ambientais e culturais, por exemplo) decorrentes dessas decisões.

De outro lado, a economia mundial caminha para um sistema de economias dependentes de conteúdos informacionais. O atributo competitivo mais importante da contemporaneidade para o sustento da vida, do trabalho e das relações de troca, é a informação. Desse modo, a produção, o controle e o uso de informações passaram a constituir necessidades estratégicas do mercado e a progressiva mercadorização informacional passou a oferecer oportunidade para a reprodução alargada do capital (WURMAN, 1991; SANTOS, 2000).

O novo mapa do mundo, apoiado na crença de uma possível globalização informacional, parece impor um modelo único de civilização e de desenvolvimento que é proposto como meta para todos os povos e terras, sem levar em conta outros padrões econômicos, sociais e, sobretudo, culturais. O caráter tecnológico da globalização funda-se na ideologia da onipotência, ao sugerir uma idéia de capacidade ilimitada da tecnologia desenvolvida pelo homem de superar qualquer obstáculo (FERRARA, 1994; MUZIO, 1999).

A sociedade pós-moderna aponta para uma transição de regime de acumulação apoiada em uma revolução informacional, na qual o conhecimento e a informação passam a constituir os recursos básicos do crescimento econômico, em substituição aos tradicionais insumos energéticos e materiais. Tais recursos não tendem a se esgotar, além do que o consumo destes não os destrói e seu descarte geralmente não deixa vestígios físicos. É uma mutação revolucionária para toda a humanidade, só comparável à invenção da ferramenta e da escrita, que ultrapassa largamente a da Revolução Industrial. A informação é mais que a mercadoria

por excelência da sociedade pós-industrial. É sua razão de ser. Quanto mais o conhecimento se propaga, mais útil é à sociedade. Entretanto, ao se propagar, perde seu valor mercantil, pois passa a ser um bem acessível a todos. Por conseguinte, para ser vendido como mercadoria e aproveitado como capital tende a se transformar em propriedade privada e tornar-se escasso (LASTRES; FERRAZ, 1999; LOJKINE, 2002; ALMINO, 1986, GORZ, 2005; ALBAGLI, 1998).

Diante disso, os homens se deram conta de que passaram a viver num sistema mundial muito mais instável do que aquele em que viveram os seus antepassados, ou, como diz Giddens (2002, p. 12), o mundo de hoje é em certos aspectos “muito diferente daquele habitado pelos homens em períodos anteriores da história”, isto é, um mundo único, com um quadro de experiência unitário, mas ao mesmo tempo um mundo que cria novas formas de fragmentação e dispersão. O público e o privado também se dispersam e os limites entre eles ficam cada vez mais tênues.

Desse modo, a responsabilidade da presente geração resulta maior que as assumidas pelas gerações anteriores, principalmente se for levado em consideração que as atuais gerações dispõem de uma gama de informações úteis tanto para mitigar como para potencializar os riscos ecológicos, ou seja, os recursos informacionais existentes atualmente são infinitamente maiores que aqueles disponíveis no passado, daí a maior responsabilidade no que diz respeito à diminuição das incertezas, ou o seu inverso.

Lembre-se oportunamente da famosa frase pronunciada em 1962, no auge da Guerra Fria, pelo então presidente norte-americano John Kennedy: “temos o poder para fazer desta geração a melhor de toda a história do mundo ou para fazê-la a última da face da terra” ou, ainda, a corajosa e oportuna afirmativa de Euclides da Cunha na obra *Os Sertões*: “estamos condenados à civilização. Ou progredimos, ou desaparecemos” (ARRUDA, 1998, p. 109, 162).

Por fim, se persistirem a ganância, a riqueza como impulso para a felicidade e o imediatismo, talvez os progressos conquistados pela humanidade sejam transformados em meros recursos retóricos sem utilidade operacional para resguardar o futuro do planeta. Daí a necessidade de resgatar o verdadeiro espírito do Estado democrático de direito, no sentido de contrapor e frear o ambicioso projeto informacional antecipadamente capitaneado pela força produtiva contemporânea.

## 2.1 ESTADO E MEIO AMBIENTE

Se é preciso repensar o Estado de hoje, é necessário também lembrar que em todas as épocas e contextos a sua existência fora proclamada. Assim, desde os mais remotos tempos da convivência humana, verifica-se que a sociabilidade é própria da natureza do homem. A idéia de viver em sociedade traz evidentes benefícios, mas também favorece a criação de uma série de limitações que, em certos momentos e em determinados lugares, são de tal ordem que afetam seriamente a própria liberdade das pessoas.

Como corrente de pensamento, o contratualismo é uma tentativa de explicar a natureza social das comunidades, onde a sociedade nada mais é que o produto de um acordo de vontades, ou seja, de um contrato hipotético celebrado entre os homens, com o propósito de estabelecer um modo sociável de relacionamento. No entanto, para Dallari (2003, p. 18-19), “predomina, atualmente, a aceitação de que a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas”, chamando a atenção para o fato de que não é possível falar “do homem concebendo-o como um ser isolado, devendo-se concebê-lo sempre, necessariamente, como o homem social”.

Prevalece também a orientação de que as sociedades constituídas têm como finalidade básica a busca do bem comum, definido e caracterizado conforme as escolhas e as particularidades da estrutura dos agrupamentos sociais. E se for observado o ocorrido ao longo das épocas, em qualquer parte do mundo, conclui-se que, para atingir o seu fim mais elementar, os integrantes das sociedades delegam seus destinos e suas vontades a um poder político, constituído de autoridade superior, chamado Estado. Em sua essência, cabe a essa autoridade política o papel de estabelecer regras de convivência e um ordenamento capaz de assegurar, de maneira equilibrada, as relações sociais de determinados grupos.

O Estado ideal encontraria na forma democrática a sua expressão maior. Essa nova concepção estatal foi adotada em várias constituições no mundo, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político, o que resultaria na formação de um Estado democrático de direito.

Sabe-se, porém, que esse modelo, pelo menos no campo prático, não tem sido capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no controle das decisões políticas. O poder estatal, embora tenha experimentado várias feições históricas, continua vitimado pelo anacronismo de suas propostas, voltadas para atingir soluções próprias de um mundo que deixa de existir e é substituído por outro, em que grandes corporações

passam a exercer a sua influência. Essas interferências são acentuadas nos países menos desenvolvidos, caracterizados, sobretudo, pela fragilidade de seus projetos institucionais.

Na luta para vencer os obstáculos enfrentados pelo Estado democrático, em busca da realização plena dos direitos humanos fundamentais, o administrado (contribuinte) passa a exercer papel preponderante na cobrança de uma nova postura do administrador (administração pública), exigindo-lhe capacidade para atuar eficazmente.

A revisão do papel do Estado, que inclui a relativização do conceito de soberania, a reflexão sobre as ideologias e, mais recentemente, a concorrência globalizada do mundo pós-moderno, não exclui nem altera a responsabilidade do Estado para com seus cidadãos, no que diz respeito ao enfrentamento de velhos e novos desafios. O permanente quadro de instabilidade política, econômica e social vivido pelas diversas sociedades gerou uma intensa necessidade de ordem e de autoridade e continuou sendo uma das mais contundentes justificativas na defesa da existência do Estado.

Na seara ambiental, por exemplo, o papel do Estado é de tal importância que Serres (1990) chegou a sugerir um pacto da sociedade com o meio ambiente, por meio do que ele chamou de *contrato natural*. O autor faz uma reflexão sobre a relação antagônica do homem com a natureza e propõe um diálogo entre ambos; faz, ainda, uma releitura da atuação do Estado em busca dessa paz e sugere, finalmente, um acordo, com o objetivo de evitar o confronto e garantir a sobrevivência de vida na Terra.

Com efeito, a história global se integra à natureza e a natureza global se insere na história, em busca de uma nova perspectiva filosófica. O homem vive na era da globalização; da arte acadêmica aos programas televisivos, acha-se no meio de uma cultura repugnante, a ponto de transformar a natureza num objetivo mundial. A Revolução Industrial aumentou a concentração de poluentes, causando o efeito estufa e colocando em risco a vida no Planeta. Nesse cenário, o homem se tornou um novo sujeito global do Cosmo e não seria prudente se abster das questões que lhe afetam.

A Declaração dos Direitos do Homem pronunciada em nome dos excluídos (e também o contrato social) silenciou acerca do mundo e da natureza, preconizando a revisão conceitual do direito natural de Locke, pelo qual o homem é o único sujeito de direito. A Terra hospedeira deu tudo e não recebeu nada de volta. Um relacionamento correto terá que se assentar na reciprocidade. Tudo que a natureza dá ao homem ele deve restituir. Mas os

Estados nacionais e os partidos políticos perdem legitimidade e capacidade de mediação dessas tensões utilizando os controles tradicionais (SERRES, 1990; DUPAS, 2003).

Isso significa que é preciso juntar ao contrato exclusivamente social um contrato natural de simbiose e de reciprocidade, pelo qual, na relação com as coisas, o domínio e a posse sejam substituídos pela escuta admirativa, pela reciprocidade, pela contemplação e pelo respeito. Um contrato que reconheça o papel de cada espécie que habita o mundo global.

Nesse contexto, os efeitos deletérios da degradação ambiental geram diversos tipos de tensões: inicialmente as tensões ecológicas, com a degradação dos recursos naturais; segundo, as tensões econômicas, com a escassez desses suprimentos e, finalmente, as tensões sociais, com o abalo das relações sociais (BROWN, 1983). Nesse influxo não há como individualizar ou isolar as tensões, porque elas são dependentes entre si, podendo constituir, ao mesmo tempo, causa e efeito de um ou de outro tipo.

Dentro dessa dinâmica acrescentem-se, ainda, as tensões éticas fundadas na teoria do contrato natural de Serres (1990), como aquelas que, além dos desgastes sofridos pelos impactos socioambientais, degeneram a dignidade humana e desnaturalizam o ser humano, afastando-o do sentimento de pertencimento à natureza. Como diz Goldsmith (1997), uma vez deteriorado, o meio ambiente desencadeia um colapso social, repercutindo também na decadência material e moral dos sistemas socioeconômicos (Figura 4).



Figura 4 – Tensões provocadas pelo desequilíbrio ambiental

Fonte: Elaborada a partir de Brown (1983), Serres (1990) e Goldsmith (1997).



Resta claro que os avanços científicos e tecnológicos advindos da Revolução Industrial põem em xeque a sustentabilidade dos ecossistemas naturais, colocando a comunidade global cada vez mais próxima de uma real catástrofe ecológica, isso sem falar na possibilidade de uma guerra nuclear, até porque, mesmo que não declarada, torna-se possível.

Com efeito, por serem os recursos naturais a base de sustentação do desenvolvimento econômico, cada país procura atingir esse estágio sem se importar com o grau de exploração e degradação que provoca na natureza. Na verdade, o homem se vê diante de um grande paradoxo, porque, agindo dessa forma, tende a provocar a saturação definitiva da matéria-prima que dá apoio à própria produção do capital, com o conseqüente desequilíbrio ecológico e, finalmente, o colapso da economia.

Como se vê na figura 4, se a lógica vigente persistir, sem se ajustar à realidade, provavelmente tanto a geração presente como a futura sentirá o fardo da deterioração da vida. Essa preocupação vai ao encontro das idéias de Giddens (2002), expressas nos seus estudos sobre o comportamento da sociedade diante das novas configurações da contemporaneidade, como problema fundamental a ser enfrentado no século XXI. Diz esse autor que a alta modernidade é apocalíptica porque introduz riscos que gerações anteriores não tiveram que enfrentar. Mesmo diante do progresso na negociação internacional, no controle do armamento e até no conhecimento necessário para combatê-lo, o risco da guerra maciçamente destrutiva permanecerá. Agora que a natureza está perto do seu limite – como resultado de sua dominação pelos homens –, o risco de uma catástrofe ecológica constitui parte inevitável do horizonte da vida cotidiana. Além disso, é também parte inevitável da experiência contemporânea a possibilidade de um colapso dos mecanismos econômicos globais, ou o surgimento de superestados totalitários.

Nesse território globalizado e em constante degradação, os danos ambientais ignoram fronteiras. Isso passa a ser uma preocupação e responsabilidade de todas as nações do planeta, não havendo motivos para se falar em classe, porque todos são iguais, por estarem sujeitos aos mesmos perigos.

O progresso ao extremo choca-se contra a realidade do universo finito em que vive o homem, um universo que pode até ser explorado à vontade mediante a conquista do espaço aéreo e do fundo do mar, mas que continua sendo finito. E Brown (1983, p. 54-55) completa: “num mundo em que os suprimentos de recursos ambientais *per capita* estão encolhendo, a questão de saber como o suprimento global de cada recurso é dividido torna-se um incômodo problema político internacional”.

Em razão disso, mais do que conceber o Estado como uma solução faz-se necessário concebê-lo como um ente teórico-operacional para responder a essas demandas. Assim, a discussão acerca da presença estatal nos aglomerados sociais não deve gravitar apenas no campo conceitual, mas, sobretudo, no campo prático.

A questão ambiental emergente é urgente e há pouco tempo para que o ser humano apresente uma solução para reverter esse quadro. A saturação dos recursos naturais, resultante da era pós-moderna e fruto do processo de globalização, está gerando uma profunda transformação na relação entre natureza e produção de bens e serviços. Dentre as limitações enfrentadas pelos Estados nacionais contemporâneos, talvez essa seja a que se apresenta como a mais ameaçadora, a mais séria e a mais difícil de ser tratada.

Nessa ordem, por mais que o Estado continue sendo um agente importante na indução do desenvolvimento, seu papel essencial “consiste em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades do país, deixando que sejam as empresas privadas que assumam o risco, invistam e criem riqueza ou miséria conforme sua capacidade e competência” (CASTELLS, 1999b, p. 153).

Contudo, a experiência neoliberal começou a ser questionada, a partir da década de 1990, como uma filosofia capaz de representar a solução para todos os males da sociedade, conforme propugnavam seus defensores, uma vez que o mercado por si só não se mostra apto (e nem é essa a sua função) a substituir o poder público na função de atender, da melhor forma possível, as demandas da sociedade.

Sob esse aspecto, Jara (2001, p. 21) esclarece que a dimensão política mundial no cenário supranacional tornou-se muito complexa, visto que “emergem as questões de natureza planetária, como a fome, o racismo e a degradação ambiental, que demandam soluções e esforços internacionais”. Essa complexidade, na visão de Bursztyn (2001, p. 69), exige “forte ação reguladora, mas a capacidade da regulação estatal se vê limitada pelo avanço do neoliberalismo, que é causa e consequência da crise de Estado”.

Com efeito, não se pode esquecer que os acidentes ecológicos de médias e grandes proporções em eclosão nos quatro cantos do mundo colocam em risco a vida no Universo. Assim sendo, cada Estado-Nação tem a sua parcela de responsabilidade, pois embora uma parte dessas tragédias ambientais seja de âmbito local, seus efeitos têm provocado consequências de dimensões globais. E Giddens (2002, p. 27) alerta, de forma bastante lúcida, a respeito das consequências dos processos globalizantes, ao predizer que ninguém pode

eximir-se das transformações provocadas pela modernidade, como, por exemplo, em “relação aos riscos de uma guerra nuclear ou de uma catástrofe ecológica”.

Realmente, o mundo contemporâneo está repleto de ameaças ao meio ambiente, que é disputado de forma incontrolável pelo homem. De um lado, um mercado cada vez mais globalizado; de outro, uma sociedade de massa onde o consumo atinge níveis preocupantes. Tudo isso precisa ser mais bem dimensionado e assumido por todos os setores da sociedade, sobretudo pela participação indispensável do poder público na correta gestão ambiental.

### **2.1.1 Gestão ambiental no espaço público**

As discussões acerca da questão ecológica, sobretudo em relação aos efeitos negativos causados pela degradação da natureza, ganharam projeções diversas na década de 1970, passando então a permear o espaço público, para incluir a proteção ambiental, não apenas como um aspecto isolado das políticas públicas, mas como parte integrante da dinâmica universal de desenvolvimento dos países. Resulta daí a necessidade de implementar a gestão ambiental como um conjunto de ações envolvendo políticas dos setores públicos, produtivos e da sociedade civil, visando ao uso racional dos recursos naturais.

Em outro pólo, os processos globais de desenvolvimento, concebidos e tidos como indispensáveis pela ideologia capitalista, em sua grande parte, são estruturais e historicamente manipulados por meio de políticas desprovidas de diretrizes sistêmicas. Nesse aspecto, não restam dúvidas que “a degradação ambiental emerge do conhecimento e da globalização” (LEFF, 2002, p. 56).

Seguindo essa mesma linha de orientação, Habermas (2003c, p. 214) apóia-se nas teorias marxista e weberiana para explicar que a “modernização da sociedade consiste no processo onde emergem a empresa capitalista e o Estado. Ambos se complementam em suas funções, estabilizando-se mutuamente”.

A par das novas concepções ambientalistas, a lógica do crescimento desmedido, baseado na maximização da riqueza em detrimento da exploração irresponsável dos ecossistemas<sup>3</sup>, foi também substituída pela idéia de um desenvolvimento mais racional, na

---

<sup>3</sup> Complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e seu meio inorgânico que interagem como unidade funcional (LIMA E SILVA et al., 2002).

perspectiva de atender e conciliar os interesses econômicos, sociais e ambientais das populações atuais, sem comprometer os recursos naturais necessários à sobrevivência das gerações futuras, isto é, com base no chamado desenvolvimento sustentável, como modelo ideal de progresso a ser seguido pelos países, para atender às demandas das gerações atuais e evitar o seu esgotamento para que os futuros habitantes do planeta possam satisfazer as suas próprias necessidades.

No que se refere às normas de proteção do bem jurídico ambiental esse aspecto se agrava, pois a interferência do poder político e econômico é mais presente, o que tem causado um recrudescimento na efetividade das normas referentes à preservação do meio ambiente. Assim, em tempos difíceis, a defesa da natureza pelo poder público se mostra um compromisso cada vez mais inadiável.

Essa necessidade está assentada no princípio da intervenção do Estado nas questões ambientais, cujo objetivo se traduz na construção de um consenso mínimo entre os vários atores sociais de que a autodestruição e as atividades irresponsáveis provocam uma situação de risco irreparável à biosfera e às condições de vida da própria espécie humana.

Reside aí, portanto, o motivo pelo qual cabe também aos governos assegurar a plena publicidade, informando a sociedade acerca da situação real do meio ambiente, seus riscos, suas potencialidades, sua qualidade e, sobretudo, qual o compromisso moral e ético assumido com sua história, seu presente e seu futuro.

Como paradigma da nova legitimidade, o Estado democrático de direito assume então função transformadora e, ao contrário das constituições liberais e sociais, essa função surge da própria Constituição, que exsurge de um processo de refundação da sociedade e rompe com as concepções capitalistas, portanto, burguesas, do Estado liberal individualista, ainda impregnado do *welfare state*.

A sua finalidade é a transformação da realidade social, com a concretização da igualdade material. Não se trata de romper com os direitos fundamentais individuais, conquistados a partir da Revolução Francesa de 1789, mas com o ranço liberal individualista burguês, que impede a efetiva socialização do direito e do Estado e a conseqüente transformação da realidade social.

Assim, a concepção simplesmente formal que caracteriza o Estado liberal de direito atribui à democracia e à igualdade, no Estado democrático de direito, um conteúdo substancial

que as vincula à necessidade de efetivação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, individuais e coletivos.

Daí por que falar-se tanto hoje em espaço público, espaço público estatal, espaço público social, espaço comunitário, estado social, enfim, não importa a sua indefinição terminológica. O que importa, sugere Bonavides (2003, p. 278), é não confundir público e estatal, uma vez que tais expressões “jamais podem ser tomadas por idênticas, salvo na época já ultrapassada em que preponderava a linguagem liberal do poder, radicalizando a separação entre o Estado e a sociedade”. O espaço público, prossegue o autor, consiste num conceito contemporâneo de relevante importância nos direitos de quarta geração do terceiro milênio (democracia, acesso à informação, justiça, igualdade, meio ambiente etc.), configurando-se, ainda, como instrumento poderoso na construção dos sistemas participativos da democracia direta.

Canotilho (2007, p. 6) propõe uma “responsabilidade de longa duração” como forma de fortalecer o sistema jurídico-constitucional vigente. Segundo o autor, esse tema ganhou novos contornos após a Conferência Rio-92, implicando, desde logo, “a obrigatoriedade de os Estados (e outras constelações políticas) adotarem medidas de proteção ordenada à garantia da sobrevivência da espécie humana e da existência condigna das futuras gerações”. Para tal, sugere ele a adoção de quatro princípios básicos intrinsecamente relacionados: o princípio do desenvolvimento sustentável; o princípio do aproveitamento racional dos recursos; o princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica desses recursos e, finalmente, o princípio da solidariedade entre as gerações.

No sistema inflexível de direito e de economia que o mundo vive as pessoas são geralmente induzidas a dispensar e transferir constantemente riquezas consideráveis, como a moral, a ética, a boa-fé, o apreço à natureza, a contemplação de uma montanha, a solidariedade, a generosidade recíproca, o amor mútuo e o respeito mútuo, para citar alguns exemplos (MAUSS, 2001).

A responsabilidade de longa duração é coletiva e pressupõe a obrigatoriedade não apenas do Estado em adotar medidas de proteção adequadas, mas também o dever de todos em prol de um meio ambiente equilibrado. Para Leff (2002, p. 57), a gestão ambiental do desenvolvimento sustentável “exige novos conhecimentos interdisciplinares e o planejamento intersetorial do desenvolvimento; mas é, sobretudo, um convite à ação dos cidadãos para participar na produção de suas condições de existência e em seus projetos de vida”.

Nesse aspecto, Godard (1997, p. 261) traz para esta discussão o exemplo de “gestão patrimonial negociada”, iniciada na França na década de 1970. O viés desse tipo de gestão reside na organização de um processo negocial entre os atores envolvidos. Segundo esse autor, os “meios a serem mobilizados para se assegurar a gestão e o controle são diversificados: regulamentos, instrumentos financeiros, incitações contratuais, meios de informação etc.”. A gestão entre os atores autônomos não inibe a participação do Estado, que agora age como organizador ou facilitador da instalação e do desenvolvimento das negociações.

Mas Godard (1997) aponta duas fraquezas nesse procedimento: a) uma de ordem prática (sensibilidade difusa da opinião pública) e outra de ordem teórica (necessidade de uma abordagem teórica mais precisa no direito atual). Na opinião dele, a dificuldade para estabelecer um equilíbrio entre o patrimônio natural e a sustentabilidade do desenvolvimento é um compromisso que ainda está em construção, como forma de garantir a legitimidade, aspecto esse tangenciado por Habermas e outros teóricos.

O sistema de gestão ambiental inclui em sua estrutura organizacional atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver e formular estratégias de administração para o meio ambiente; assegurar a conformidade com as leis ambientais; implementar programas de prevenção à poluição; gerir instrumentos de correção de danos ao meio ambiente; adequar os produtos às especificações ecológicas; monitorar o programa ambiental da empresa em conformidade com o conceito de excelência ambiental, como uma vantagem competitiva. O gerenciamento ambiental passa então a ser interpretado como um fator estratégico para análise da alta administração das organizações, mas se não houver a interveniência do Estado, coloca-se em perigo a proteção ambiental diante da ação dominadora do poder capitalista.

Além disso, incluem-se entre as ações de gestão ambiental as políticas de caráter informacional na busca da transparência, uma vez que as regras que afetam o comportamento e as decisões dos atores sociais devem ser claras e universais. Nesse aspecto, há uma tendência internacional no sentido de institucionalizar e tornar possíveis tais mecanismos.

A gestão do Estado assegura o interesse público nas complexas relações entre as diferentes forças que incidem sobre uma sociedade. A regulação pública pode se dar em inúmeras frentes, direta ou indiretamente. Ela pode ter um caráter indutivo, valendo-se de incentivos ou desincentivos econômicos. Mas pode também agir na esfera normativo-legal, mediante a definição de um arcabouço regulamentador. Em ambos os casos, o poder público

deve estar instrumentalizado para atingir seus fins, com agilidade, determinação e continuidade. Esses três atributos compõem o tripé da sustentabilidade institucional, juntamente com a capacitação dos recursos humanos.

Trata-se “de fixar as obrigações positivas do Estado, que não se limitam ao homem abstrato, portador de direitos subjetivos, mas alcançam o homem concreto, submetido às dificuldades da vida real” (HORTA, 2003, p. 218), dificuldades essas que derivam de sua condição social e de sua inferioridade política e econômica.

Portanto, a intervenção do Estado nas questões ambientais constitui, ao lado da publicidade, um dos princípios basilares do desenvolvimento sustentável como movimento em direção à consolidação de uma política de gestão ambiental no âmbito nacional e internacional.

### **2.1.2 Os princípios da intervenção estatal e da publicidade nas questões ambientais**

Dentre os princípios do desenvolvimento sustentável, cabe destacar os princípios da intervenção estatal e o da publicidade, como compromissos fundamentais a serem incorporados pelos Estados na proteção do meio ambiente.

Sobre o princípio da intervenção estatal na defesa ambiental, diz-se que é obrigatória, porque se traduz hoje num compromisso inadiável por parte do poder público. O problema decorrente da degradação ambiental é algo relativamente novo, proveniente que é do florescimento de questões que emergiram a partir do período pós-industrial.

Em razão de sua importância para a sobrevivência do complexo de vida no planeta, a tutela ambiental constitui, sem dúvida, uma pauta típica a ser assumida e enfrentada pelos Estados nacionais contemporâneos, isso porque, ao observar o curso da história vivida pela humanidade, o processo de degradação ambiental ainda continua presente, com conseqüências bastante negativas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A título de exemplo podem ser citadas: a) pressão sobre os recursos ambientais em decorrência do aumento da população mundial; b) aumento do consumo de combustíveis fósseis; c) desertificação com a conseqüente diminuição da capacidade de produzir alimentos; d) exaustão da atividade pesqueira; e) degradação da camada de ozônio com aumento do número de doenças; f) aumento de temperaturas globais médias; g) extinção de espécies animais; h) contaminação da água; i) mortalidade infantil decorrente de consumo de água insalubre; j) falta de acesso a infra-estrutura de saneamento básico; l) mortes em face da piora da poluição atmosférica (SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003).

O modelo atual de crescimento mundial não se traduz em fortes mudanças nas relações físicas, econômicas ou sociais, cujo padrão histórico tem moldado o desenvolvimento do sistema mundial. Segundo a linha de orientação anunciada por Meadows (1997), o capital industrial cresce em níveis que causam exaustão de recursos naturais. Em consequência, a procura pelos recursos aumenta, tornando as fontes mais escassas, o que faz com que cada vez mais capital passe a ser investido para obtenção desses recursos, deixando incerta a garantia de um futuro melhor.

Como se vê, existe uma tendência natural de os recursos ambientais se tornarem bens escassos e objeto de conflitos. Toma-se como exemplo a utilização da água, que até pouco tempo era considerada um item livre na natureza, podendo ser encontrada em abundância em muitos países. Hoje, ao contrário, é tida como o *ouro branco* do novo milênio. Assim sendo, a disputa em torno dela tende a se acirrar a cada dia.

Para frear o avanço dessas agressões, a problemática ecológica requer ações rápidas e enérgicas, de modo planejado e integrado, onde haja espaço para manifestação de todas as áreas do conhecimento humano, bem como a participação equitativa de todos os estratos e classes sociais.

O Estado contemporâneo, em que pese a sua limitação, passa então a exercer um papel preponderante, tanto como negociador de conflitos, criando uma justiça própria para lidar com as questões ambientais, como na condição de grande indutor de um desenvolvimento justo e equilibrado. O novo Estado será o coordenador e integrará um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações, competindo-lhe coordenar esses interesses que emergem da desestatização, na qualidade de importante articulador do bem-estar.

O crescimento econômico e a política de preservação ambiental não podem ser objeto apenas de especulação e disputa ideológica, e sim constituir objetivos compatíveis e interdependentes entre si. Desse modo, a internalização das questões ambientais pelo Estado refere-se à incorporação plena dos indivíduos no processo de desenvolvimento, por meio do fortalecimento dos mecanismos democráticos para formulação e implementação representativa e participativa das políticas públicas em escala nacional e global.

Representa, ainda, a prática da democracia, em todas as decisões fundamentais, “definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores; um nível razoável de coesão social” (SACHS, 2000, p. 87-88).



O princípio da intervenção do Estado no meio ambiente revela-se fruto da expressão política do gradativo processo de conscientização da sociedade e está assentado em várias tratativas diplomáticas internacionais. Entre os vários documentos contemplados foi incluído, no princípio 17 da Declaração de Estocolmo de 1972, um texto afirmando que se deve “confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais do Estado, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente” (DECLARAÇÃO ..., 1972).

Também de acordo com as orientações conclusivas da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Economia, realizada em Paris, em 1984, as questões ambientais deveriam ser efetivamente colocadas no centro do processo de decisão da política econômica nacional e plenamente integrada a outras políticas setoriais, tais como agrícola, industrial, de transporte, energética, fundiária, de desenvolvimento regional etc.

Por fim, o princípio 11 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) recomenda ao poder público a inserção, nos diplomas legais internos, de orientações que visem à proteção do meio ambiente:

Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados (DECLARAÇÃO ..., 1992).

No âmbito nacional, encontra-se, ainda, recepcionado e inscrito no art. 225, *caput*, da atual Constituição brasileira, cuja função decorre da natureza indisponível do meio ambiente, o dever do poder público de atuar na defesa ambiental, tanto na esfera executiva e administrativa como no setor legislativo e até jurisdicional, cabendo ao Estado adotar políticas públicas e programas de ação necessários para o cumprimento desse atributo.

Desse modo, cabe ao Estado compatibilizar interesses econômicos com a necessidade de proteção ambiental, desde as fases iniciais de elaboração das políticas de desenvolvimento até a execução dos empreendimentos, o que permite a utilização mais racional dos recursos naturais e evita a vulnerabilidade econômica e ecológica da sociedade em face da constante nocividade ao meio ambiente.

O novo Estado-Nação eficiente e flexível é aquele capaz de moldar a forma como as empresas interagem com a sociedade nacional, promovendo e aprimorando antes de tudo o padrão de vida de seus cidadãos, tendo em vista o estabelecimento de um novo pacto que denominam de *new new deal* (LASTRES; FERRAZ, 1999, p. 51).

Certamente, a superação da idolatria ao capital, a partilha sensata das conquistas da humanidade, a vida como valor fundamental, constituem direitos básicos e inalienáveis do

homem, isto é, tornam-se temas indissociáveis no que diz respeito à proteção da natureza, a serem efetivamente garantidos e assegurados pelo Estado democrático de direito.

Quanto ao princípio da publicidade ambiental, diz-se que está em consonância com o princípio da prevenção e da precaução, tendo em vista que, para se evitar ou amenizar um problema, é de bom-senso que as pessoas conheçam ou estejam alertas a respeito dos riscos que um empreendimento pode causar. Do princípio da publicidade (ou princípio da informação) decorre o dever de *gerar e prestar* a informação, como se pode observar nas Leis n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, arts. 25 a 27<sup>5</sup>, 9.985, de 18 de julho de 2000, art. 53<sup>6</sup>, e 11.105, de 24 de março de 2005, art. 14, inc. XIX<sup>7</sup>.

Sob esse prisma, verifica-se que a discussão acerca da sustentabilidade busca relativizar o absolutismo econômico que havia prevalecido até então nas discussões de âmbito internacional sobre o desenvolvimento. Pensar na transparência das ações ambientais, portanto, requer, inicialmente, mudanças de paradigmas, em que se leve em conta não apenas aspectos econômicos do crescimento, mas que se contemplem, como afirmam Sachs (2000), Morin (2003) e Leff (2002), dimensões ecológicas, ambientais, demográficas, culturais, sociais, políticas, institucionais e, sobretudo, éticas.

Segundo Martins Júnior (2004, p. 19), a publicidade constitui um dos atributos mais significativos da transparência, “obrigando a administração pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo e conferindo certeza a condutas estatais e segurança aos administrados – resultante que é do princípio democrático impositivo da diafaneidade<sup>8</sup>”, o que é corroborado por Le Preste (2000, p. 67) ao afirmar que os princípios republicanos, como o Estado democrático de direito e o livre acesso à informação pública, “facilitariam a mobilização social e a adaptação das políticas às mudanças do seu contexto”.

A audiência pública, por exemplo, reflete a necessidade de tornar transparentes os processos de tomada de decisão. Havendo incertezas sobre o risco, o melhor caminho é a precaução, a informação e a publicidade. O dever de tornar os atos dos governos acessíveis ao público é também um princípio de boa-fé, que em muitas circunstâncias vale mais que regras.

---

<sup>5</sup> Cabe ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) garantir o acesso aos dados e informações a toda a sociedade.

<sup>6</sup> O Ibama deve elaborar e divulgar periodicamente uma lista revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.

<sup>7</sup> Obriga a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) a dar ampla publicidade no Sistema de Informações em Biossegurança (SIB) às suas atividades.

<sup>8</sup> Propriedade de ser diáfano ou transparente.

Como se falou antes, a visibilidade é um dos traços do Estado democrático contemporâneo, e o acesso à informação consagra o princípio da publicidade. Inference-se, portanto, que não há como prevenir danos causados por atividades ambientais se não se tem conhecimento sobre o que está sendo realizado ou controlado pelo poder público, daí a importância de tornar transparentes as informações, por meio da publicidade.

A publicidade não é apenas uma exigência necessária para que a sociedade tome conhecimento dos atos de governo e possa assim controlá-los, mas, como enfatiza Bobbio (2002b, p. 42), porque “é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é”.

O princípio da publicidade contrapõe-se à teoria do poder absoluto, pois se pauta no desempenho da atividade estatal ante os olhares dos espectadores. Como diz Thompson (1995, p. 313), “o que é público deve estar aberto a todos ou a muitos para ser visto, ouvido ou comentado; o que é privado, ao contrário, é o que está escondido da vista, o que é dito ou feito na privacidade ou em segredo de pessoas”.

A opacidade “favorece a (re)produção de um monopólio informacional opacizado e, por isso mesmo, instrumentalizador de hegemonia”, afirma Jardim (1999, p. 72), constituindo um território estratégico no fortalecimento da supremacia e de exclusão (inclusive informacional) de classes socialmente marginalizadas.

Necessário, pois, evocar o princípio da *publicidade* kantiana, considerada como princípio único garantidor do acordo da política com a moral, ou seja, princípio da ordenação jurídica e método iluminista, fortalecendo o movimento de resgate da cidadania ambiental, tantas vezes esquecida pelos administradores públicos.

Logo, a transmissão de qualquer tipo de informação deve ser orientada pela transparência e pela publicidade, cabendo ao Estado produzir, organizar e informar com isenção, além dos assuntos que possam alertar a sociedade sobre o mau uso dos recursos públicos, todas as matérias sobre atividades que possam prevenir, causar ou corrigir um dano ambiental.

Vários Estados nacionais propuseram em suas legislações o princípio da publicidade ambiental. Sobre o planejamento emergencial e direito à informação, a legislação norte-americana saiu na frente no que diz respeito ao direito da comunidade de saber, ao instituir o *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* (EPCRA), de 1986, cujo objetivo era o de informar as comunidades e os cidadãos sobre os perigos químicos em suas áreas.

Assim, todo esforço para a correta utilização de um ecossistema saudável e sustentável depende muito do grau de conhecimento que um povo tem sobre o ambiente em que vive, e não há conhecimento dos fatos e dos atos sem publicidade e sem informação.

## 2.2 PUBLICIDADE DO AMBIENTE *VERSUS* AMBIENTE DA PUBLICIDADE

Historicamente, é diversa a forma de apropriação da publicidade<sup>9</sup> como meio capaz de tornar públicas as ações de interesse social por parte dos governos. Na Antiguidade, os gregos viviam num regime de permanente comunicação, mas não havia entre eles a preocupação imediata com a disseminação da informação como se conhece hoje. O pequeno território e as assembleias habituais fizeram deles um povo comunicativo. Assim, na *polis*, as manifestações sociais mais importantes eram revestidas de plena publicidade.

Na antiga Grécia, o domínio público se distinguia em dois sentidos diferentes, mas solidários: “um setor de interesse comum, opondo-se aos assuntos privados; práticas abertas, estabelecidas em pleno dia, opondo-se a processos secretos” (VERNANT, 1986, p. 35).

Já no Estado Romano, o poder de *imperium* era um poder político transcendente que se refletia na majestade imperial incontestável. Em função da extensão de seus domínios, os romanos sentiram a necessidade de recorrer aos anais para se informarem sobre o passado, possuindo um amplo repositório de informações sobre o cotidiano do Império.

Na Idade Média, em meados do século XV, a invenção de Guttenberg teve o sentido e a força de uma revolução. No começo, pensava-se apenas na divulgação e na transmissão do conhecimento acumulado às gerações presentes e futuras. Porém, descobriu-se que a nova invenção serviria também para a sustentação e para a defesa de idéias e de doutrina, num proselitismo para conquistar novos campos de ação e de influência.

Durante toda a Idade Média, embora estivesse sob influência de instâncias de legitimidade externas, a vida intelectual e artística desvinculou-se paulatinamente das amarras socioeconômicas comandadas pela aristocracia e pela Igreja. Uma das conseqüências dessa ruptura consistiu no surgimento de um público de consumidores virtuais, “cada vez mais

---

<sup>9</sup> O vocábulo publicidade deriva de público, do latim *publicus*, e expressa o ato de tornar público, divulgar. Foi empregado, em um primeiro momento, na sua acepção jurídica, adquirindo a conotação comercial no início do século XIX, quando a palavra *propaganda*, associada aos abusos e métodos de conscientização nazifascista, tornou-se indesejável (CHAISE, 2001).

extenso, socialmente mais diversificado e capaz de propiciar aos produtores de bens simbólicos não somente as condições mínimas de independência econômica, mas concedendo-lhes também um princípio de legitimação paralelo” (BOURDIEU, 2005, p. 100).

Vem dessa época a luta ou o confronto entre os dois objetivos e as duas faces da comunicação; a informação e a doutrinação. A divulgação de notícias e a propaganda de idéias, numa espécie de duelo, tiveram várias alternativas. Havia fases e momentos em que predominava a informação. Mas outras vezes o que passou a ter importância foi a propaganda, se não de idéias, pelo menos de posições definidas, em que se extremavam as facções, surgindo assim uma forma de poder baseado na disponibilização e uso da informação.

Nesse aspecto, a propaganda tem objetivo diverso, qual seja, a divulgação de idéias religiosas, filosóficas, políticas, econômicas ou sociais ou atua como um processo de manipulação planejada da comunicação, no sentido de influenciar grupos sociais pela persuasão, com vistas a obter comportamentos predeterminados, que resultem em benefício ao seu patrocinador. Já a publicidade – do ponto de vista institucional –, visa, em princípio, divulgar informações sobre atos, obras e programas dos órgãos e entidades governamentais, suas metas e resultados (GUIMARÃES, 2007; OLIVEIRA, 1996; DUARTE; VERAS, 2006).

Em relação à publicidade dos assuntos da administração pública, exige-se que esta seja tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, tendo na verdade em consideração, acima de tudo, a paz social, o bem público, o respeito às leis e a salvaguarda da segurança coletiva. O que se pretende é divulgar permanentemente o que o Estado realizou e o que se propõe a realizar. A esse dever jurídico estatal de publicidade corresponde um direito público subjetivo e um direito público coletivo e difuso à informação em assuntos que interessam à sociedade. Nesse âmbito, reina soberanamente o princípio da supremacia do interesse público, ficando vedada qualquer forma de publicidade oficial autopromocional ou propaganda institucional em proveito próprio (FERRAZ, 2002; VIEIRA FILHO, 1992).

No entanto, sabe-se que a publicidade pode ser perfeitamente mascarada. Nem sempre o que é propagado como publicidade pode ser considerado como tal. Não é possível estudar a publicidade de forma isolada ou romântica. Isolada, no sentido de tentar observá-la apenas como uma ação em si mesma, possível de ser concretizada em quaisquer circunstâncias. E romântica, porque em sua volta existe todo um ambiente favorável para camuflá-la, modificá-la ou fazer de si uma abstração em proveito de interesses outros.

Os efeitos indesejados da publicidade do consumo no mundo moderno foram sentidos também em termos ambientais. A massificação de produtos ocasionou a saturação e degradação de diversos ecossistemas em diferentes partes do mundo. Em relação a tais crises, ladeadas pela degradação ambiental e pelo avanço do capitalismo, Gorz (1996) aponta alguns caminhos necessários para resolver tais questões, como, por exemplo, a repartição e o equilíbrio do trabalho agradável. Para ele, haveria a necessidade de se ter um Estado central planejador para coordenar e resolver conflitos e proporcionar a estrutura para a situação se concretizar.

A forma como Gorz (1996) interpreta o consumo, a cultura de riqueza e bem-estar e a tecnologia contribuiu para ajudar na compreensão da economia política de degradação ambiental. De outro lado, a análise de custos e das crises capitalistas proporcionou a visão de que a degradação do meio ambiente pode ter efeitos mundiais nas sociedades capitalistas e não somente impactos em níveis pontuais, como na saúde e no bem-estar. Sua teoria ajuda a demonstrar os limites ecológicos da social-democracia, apesar de nem sempre reconhecer os pontos fortes desse regime, articulando a necessidade de transformação das atitudes e interesses ocidentais em relação ao trabalho, à riqueza e ao tempo, sem os quais não será possível chegar-se ao desenvolvimento sustentável.

É nesse mundo dominado pela dimensão econômica (em detrimento da vertente social) que Dupas (2003, p. 45) vê uma degradação em série. Para ele, se antes o “ser” era subtraído pelo “ter”, em seguida o “ter” deu lugar ao “parece-ter”. Nas atuais perspectivas, conclui o autor, “às massas excluídas resta apenas o ‘identificar-se-com-quem-parece-ser-ou-ter’ pelo espetáculo a distância, num virtual transformado em real pelas mídias globais”.

O apelo do *marketing* pelo consumo ilimitado; a falta de conhecimento prévio de grande parcela da população em relação aos riscos que a sociedade industrial produziu e produz e a admirável era da informação, com sua fantástica capacidade, tanto de incluir como de promover a exclusão informacional, são questões cruciais e necessárias a uma compreensão melhor do processo de publicização ambiental, bem assim do ambiente (no sentido de espaço e lógica) em que ocorre tal publicidade.

Com esse pano de fundo, pretende-se demonstrar, brevemente, os vetores da relação entre consumo, ambiente e informação.

### 2.2.1 A lógica publicitária na sociedade do consumo

A transição da sociedade agrária, produtora de bens rurais, para a sociedade industrial, centrada no fornecimento de bens materiais em série, marcou profundamente as relações do homem com a natureza, de modo que, na sociedade contemporânea, tornou-se um grande dilema a tarefa de conciliar consumo e preservação ambiental.

As origens do estágio moderno de universalização do consumismo são difusas, podendo ser encontradas nos processos de expansão de atividades regulares de compra de produtos distintivos, as quais conferiam *status* a uma elite europeia em ascensão no século XVIII, na lógica de ostentação da aristocracia; no nascente individualismo (o outro, despojado de poder, não usufrui direitos); no crescimento das cidades, fator responsável pela modificação do cenário urbano e por sua influência no cotidiano do cidadão comum; na expansão do comércio varejista; nos eventos de massa voltados para práticas de consumo, bem assim no surgimento e na instalação de grandes lojas de departamento na Europa.

Os estudos sobre as conseqüências provocadas pela revolução do consumo e pelo desenvolvimento de novos estilos de vida por meio da aquisição de bens diferenciados foram iniciados no século XIX pelo sociólogo Thorstein Veblen, em sua *Teoria da classe ociosa*, cuja sustentação busca esclarecer as razões do consumo conspícuo (*conspicuous consumption*)<sup>10</sup> e o sistema de preferências construído pelas classes ociosas. As idéias econômicas começaram a adquirir sua forma moderna no final do século XVIII, *locus* temporal das análises a respeito de determinados segmentos da aristocracia europeia, que passaram a eleger bens tidos como preferenciais para aquisição, tornando a prática do consumo e a lógica da demanda aspectos distintivos do capitalismo contemporâneo. Hoje se consome o real por antecipação ou retrospectivamente, de qualquer maneira, à distância, distância esta que é a do signo, universalizada na comunicação de massa (ALMEIDA JR.; ANDRADE, 2007; BOURDIEU, 1997; GALBRAITH, 1972; BAUDRILLARD, 1981).

Toda essa dinâmica convergia para a possibilidade maior de aquisição de bens de consumo distantes e raros e permitia a um grande contingente populacional compartilhar hábitos de fruição e entretenimento antes restritos apenas às esferas mais elevadas da elite europeia. Diz Polany (1988) que com o avanço do capitalismo agrícola e industrial do século XVIII foi possível observar grandes conglomerados industriais a partir do século XIX,

---

<sup>10</sup> Consumo que dá na vista; visível, distinto, eminente. O filósofo Habermas (2003b, p. 54) explica que tal aristocracia não se constitui, propriamente, em público-leitor interessado, mas, sobretudo, influenciada por esse tipo de consumo.

umentando a demanda de alimentos e matérias-primas advindas da natureza. A aglomeração das populações nas cidades industriais mudou completamente a situação – primeiro em escala nacional, depois em escala mundial.

Outra contribuição teórica para a compreensão da sociedade do consumo veio da obra de Edward Goldsmith e seus colaboradores, no *Manifesto pela sobrevivência*, publicada em Londres, em 1972, “no qual se culpava o consumismo extremado, de interesse do industrialismo capitalista, como sendo o responsável pela degradação ambiental” (HERCULANO, 2006, p. 395).

Em suas reflexões, Almeida Jr. e Andrade (2007, p. 109) sugerem que a introdução de técnicas de *marketing* adicionou sentido a uma variedade de objetos, permitindo, assim, uma profusão do consumo no espaço urbano moderno, cada vez mais estetizado e dinâmico. Segundo esses autores, “criam-se grupos de estilo de consumo que buscam se distinguir no cenário urbano, alguns tentando se distanciar de um estereótipo burguês e, outros, procurando apresentar uma civilidade aristocrática em declínio”. Nesse contexto, aparecem técnicas de monitoramento do comportamento dos consumidores e uma crescente importância do *design* de lojas e espaços de interiores, produzindo um cotidiano mais pleno de objetos e edificações atraentes, como características próprias da sociedade do espetáculo e do consumo.

Na verdade, nesses tempos pós-modernos, o espaço público ficou reduzido à atuação do *marketing*, do *merchandising* e do poder da mídia. A noção fundamental dessa estratégia, como princípio objetivo da publicidade mercadológica, consiste em garantir espaços para sua projeção. Com isso, “o cidadão foi empurrado para a posição de espectador e consumidor passivo, e a esfera pública passou a ser dominada pela manipulação midiática das elites” (DUPAS, 2003, p. 31).

A burguesia deu um caráter tal à produção e ao consumo que as conseqüências podem ser sentidas em todos os países do mundo, onde reinam os mais diversos tipos de culturas e comportamentos. As mensagens construídas no seio da sociedade de consumo são mentalizadas no nosso cotidiano dentro de um mundo imaginário que não se consegue questionar. É a equação labiríntica do “ter sem saber por que nem para quê”.

Isso remete a presente análise aos ensinamentos de Arendt (2005, p. 61) quando se reporta ao moderno encantamento, cuja representação clássica se assenta no *petit bonheur* do povo francês (felicidade com as pequenas coisas). Para a autora, “após o declínio de sua vasta e gloriosa esfera pública, os franceses tornaram-se mestres da arte de serem felizes entre



‘pequenas coisas’’. Esse parece ser um dos últimos redutos de um recanto puramente humano, principalmente num mundo em que a rápida industrialização destrói constantemente as coisas de ontem para produzir os objetos de hoje.

Também Habermas já havia observado a decadência e a “refeudalização” da esfera pública, presenciada a partir do século XIX, apelando para uma opinião pública, que mesmo limitada em sua abrangência, resulta numa base legítima de conquista.

No circuito dessa transição emergiram novas necessidades para sustentar o mundo pós-industrial, isso sem falar no caráter persuasivo embalado nas propagandas comerciais. Galbraith (1972, p. 194) chega a dizer que “num dia não muito distante a voz de cada vendedor pode vir a se perder no meio do barulho gerado por todos eles em conjunto”.

A partir de então, o consumo deixa de se concentrar apenas nas necessidades bio-fisiológicas do homem para atender também a produção de bens e serviços (Quadro 1). O ponto crucial dessa transição, segundo Brown (1983, p. 213), reside no fato de que “a sociedade do descartável opera segundo o princípio da obsolescência planejada, conceito introduzido pela indústria automobilística”.

MOMENTO HISTÓRICO	ADJETIVAÇÃO MARCANTE	FINALIDADE ÚLTIMA
Pré-industrial	<i>Consumo imediato</i>	Atender a uma necessidade imediata e localizada de consumidores iniciantes. Nesse momento, o consumo se dava de forma proporcional e adequada à demanda.
Industrial	<i>Consumo conspícuo</i>	Impor uma marca distintiva e ascendente para firmar uma posição socioeconômica de consumidores ávidos. Com a industrialização e conseqüente fomento da economia, produtores e consumidores foram estimulados a consumir o bastante para escoar os estoques.
Pós-industrial	<i>Consumo compulsivo</i>	Tornar aparente uma satisfação de progresso para atrair consumidores, de forma (in)controlável, (des)organizada e global. A ordem não é apenas comprar para usar, mas comprar porque todos compram, mesmo que o produto adquirido não seja usado.

Quadro 1 – Feições do consumo

Foi possível observar, então, que a sociedade do consumo é um sistema que se sustenta na perpetuação da vontade em série. Se no início desse propósito um produto era produzido para durar décadas, em pouco tempo descobriu-se que a produção em série poderia – por meio de uma frota renovável – auferir maiores lucros empresariais. Nessa esteira, a produção passou a basear-se na obsolescência do bem e não na sua durabilidade, o que, *a contrario sensu*, poderia resultar em desemprego, baixo consumo e conseqüentemente menores ganhos econômicos.

Curiosamente, nos dias de hoje, em muitas ocasiões, torna-se mais caro consertar um bem do que adquirir um novo. Tradicionalmente, diz Brown (1983, p. 216), o planejamento combinado faz com que “muitos aparelhos domésticos modernos não possam ser reparados, muito embora não faça sentido jogar fora tudo, quando apenas uma de suas partes está quebrada”.

Não se precisa de muito esforço para constatar que isso é um fato bastante presente em na sociedade contemporânea. Basta lembrar, por exemplo, que há alguns anos a compra de uma geladeira garantia que ela fosse utilizada de forma sucessiva por várias famílias, e hoje se sabe que a vida útil desse eletrodoméstico foi reduzida significativamente, mal conseguindo atender a uma única geração. Isso porque a pós-modernidade valoriza apenas o lado consumista da produção, dentro da ótica neoliberal.

A oferta de produtos basicamente extraídos de matéria-prima do ambiente é um atrativo para a sociedade massificada. Para muitos consumidores, é preferível digerir uma informação embutida num produto como um “sonho de consumo”, a voltar sua atenção a uma informação com significado de consciência ambiental, que por sua vez requer abdicção e esforço para colocá-la em prática.

Todos deploramos a poluição e a inconveniência causadas pela privatização dos “problemas de transporte” pela exploração de carros a motor, mas a maioria de nós resistiria com veemência à abolição de carros particulares, enquanto uma de cada sete pessoas entre nós deriva seu ganho de vida, direta ou indiretamente, da prosperidade do consumo e dos serviços automotivos. A tal ponto que qualquer diminuição na produção de carros largamente se interpreta como desastre nacional (BAUMAN, 1997, p. 234).

As oportunidades oferecidas pelo mundo moderno e a socialização da capacidade do poder de compra simbolizam a revolução do bem-estar e embutem uma falsa idéia de felicidade. Sob o mesmo prisma, Pinto (2002, p. 256) afirma que “o surgimento da noção de progresso, entendido como a concepção otimista em relação ao futuro, pode ser associado, também, à definição de indivíduo trazida pela Idade Moderna”.

O apelo da conveniência, igualmente, tem desempenhado seu papel na evolução da sociedade afluenta (GALBRAITH, 1972). Por sua vez o consumo é dominado pela forma-signo, que em grande parte substitui a forma dos produtos materiais. Os bens de consumo, como destacam Almeida Jr. e Andrade (2007, p. 110), “se valorizam essencialmente enquanto signos que preenchem uma gama de necessidades que também se referenciam como signos”. Com isso, as demandas econômicas e materiais se redefinem no interior da sociedade do

consumo, passando a orientar as escolhas e preferências sociais dentro de uma lógica da significação e da imagem.

Se, no mundo em transição, a compreensão do consumismo estava afeta à problemática do consumo de bens e à formação do gosto e das preferências estéticas, na perspectiva contemporânea, o objeto central para se compreender o consumo está fixado na forma de vida da sociedade, marcada pela simulação de interesses e objetos e pela reprodução anárquica de estereótipos e mensagens.

Para Giddens (2002, p. 9), as novas instituições trazidas pela modernidade “diferem de todas as formas anteriores de ordem social quanto ao seu dinamismo, ao grau em que interferem com hábitos e costumes tradicionais, e a seu impacto global”. Nessa lógica, tende a predominar uma demanda inevitável por consumo para atender em larga escala o comércio crescente, que tem como base os insumos oriundos da natureza.

Diante dessa constatação, não faltam exemplos para ilustrar o poder persuasivo dos apelos informativos pelo consumo. Os anúncios, notícias ou propagandas voltadas para o consumo de massa representam o mais expressivo meio de publicidade aclamativa. A indústria publicitária, diz Gorz (2005), apela a cada um para a recusa da sua condição social como indivíduo social, induzindo todos a aceitar uma socialização anti-social, como se isso fosse um feliz privilégio. Essa incitação nos obriga a acompanhar as mudanças, os gostos e as modas, como chave de acesso ao mundo social. De outro lado, Demo (2000) pondera que nenhum processo informativo foge da manipulação, sendo impossível (e nem desejável) o seu controle total.

Num estudo sobre a responsabilidade dos ídolos por sua participação no processo comunicativo, Guimarães (2007) sustenta que, no modelo de publicidade aplicado ao produto, prepondera desenganadamente o princípio da relevância dos motivos que levam o consumidor à prática do negócio jurídico orientado à função de consumo. Participação essa que determina hábitos de consumo e intervém na vontade do consumidor. A sua obra faz uma reflexão sobre a publicidade, englobando a análise dos princípios constitucionais aplicáveis às relações do direito do consumidor e da responsabilidade civil resultante dessa relação.

A influência das celebridades (artistas, pessoas famosas e ilustres, ou especialistas renomados) exercida sobre as decisões dos consumidores ou sobre determinado grupo deles, dão-lhes, às vezes, uma segurança aparente sobre as qualidades dos produtos ou serviços, seja

por afirmações, conselhos, recomendações, seja pela simples vinculação de sua imagem em nome do bem ou serviço.

Exerce, assim, a celebridade, diante do consumidor, simultaneamente, duas influências: uma de autoridade, conferida pela notoriedade pública que o estrelato representa; outra de vinculação persuasiva, quando clama ao consumidor para que “compre este produto, pois quem vos fala sou eu”.

Trata-se, como diz Fontenelle (2002, p. 142-143), do “‘elemento de identificação’ que deve envolver a platéia para que aquilo que ele veicula possa ser consumido”. O receptor da informação submete-se, voluntária ou até involuntariamente, à influência do informante, porque ele confia em virtudes aparentemente reais como sinceridade, competência, fama e conhecimento profissional. O iludir dessa confiança pode provocar danos ao utilizador da informação, pois nem sempre o produto ou o bem oferecido atende às expectativas do consumidor. Tais relações de consumo seriam legítimas se obedecessem a comportamentos honestos, sobretudo por parte das celebridades.

No caso da veiculação televisiva, o telespectador-consumidor, por exemplo, ao assistir freqüentemente os programas publicitários, é projetado na tela contra propagandas que visam alavancar os índices de audiência e com isso manter cativo o consumidor, criando um círculo vicioso em benefício próprio e de seus anunciantes.

A relação entre mídia e mercado está tão imbricada na sociedade contemporânea que o efeito da comunicação publicitária faz da informação uma palavra de ordem, que informa e diz o que se deve julgar e crer. Ou nem mesmo crer, mas fazer como se acreditássemos. Não se pede para crer, mas para se comportar como se cresse, o que equivale a dizer que a informação é exatamente o sistema do controle.

Até mesmo dentro das políticas governamentais, acredita-se que, reativando-se o consumo, reativa-se a economia. Estrategicamente e não por acaso, as empresas de mineração com maior poder de informação e, portanto, “mais conscientes”, sabendo que seus empreendimentos são altamente prejudiciais ao meio ambiente, visto resultar de uma atividade de caráter não-renovável, procuram suavizar e minimizar os impactos decorrentes da extração de seus produtos com demonstrações de convencimento, tais como: oportunidades de postos de trabalho (empregos); participação positiva na balança comercial do país; criação de aparentes reservas ecológicas, para citar alguns exemplos. Na ordem pós-tradicional da

modernidade, as dimensões ambiental, social, cultural, ética e econômica coexistem em permanente conflito.

Por seu turno, o Estado fica dividido entre o dever de tutelar eficazmente o meio ambiente e a necessidade de garantir ganhos provenientes das taxações tributárias. Assim, mesmo insustentáveis do ponto de vista ambiental, tais dinâmicas são promissoras do ponto de vista econômico. Desse modo, prevalece a lógica publicitária do lucro e do consumo, cuja análise ambiental fica relegada a segundo ou a terceiro plano. Conseqüência disso, a imagem negativa de tais empreendimentos é substituída, de forma simbólica, pelas ações de *marketing* devidamente planejadas.

Trata-se, sem dúvida, de uma escolha política: a incerteza científica a respeito dos efeitos de determinado produto ou do impacto da operação de determinada indústria no meio ambiente faz com que a decisão do órgão público responsável pela liberação e fiscalização de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental sofra influências dos interessados na liberação do produto ou da construção da indústria. Esses interessados podem ser tanto a iniciativa privada como o governo do Estado, eis que a construção de indústrias e mesmo a liberação de um produto significam o “aquecimento” da economia, a geração de empregos e a maior arrecadação dos cofres públicos (LIMA, 2005, p. 257).

O caráter imediato do consumo, bem assim a lógica contida no descarte e na obsolescência dos produtos (inclusive do produto-informação reduzido a dados), possibilita um rápido e vertiginoso consumo do conhecimento.

No mundo dos negócios, aquele que dispõe de mais informação detém mais poder e conseqüentemente melhores condições de obter sucesso nos seus empreendimentos. Assim é que, na maioria das vezes, os grupos empresariais mais fortes são os que detêm mais informação, portanto maior probabilidade de ver seus objetivos alcançados. O setor que dispõe de maior poder informacional e, por conseguinte, maior poder de barganha, tem melhor capacidade de ver os seus projetos concretizados.

A maneira simplista de viver o presente leva a maioria das pessoas a crer que o importante é viver o hoje; o amanhã é outro dia que não deve ser objeto de preocupação presente. Na maioria dos casos, os bens industrializados são produzidos para vender e não para atender saudavelmente às necessidades das pessoas.

Na sociedade de consumidores, afirma Arendt (2005, p. 139), “quase conseguimos nivelar todas as atividades humanas, reduzindo-as ao denominador comum de assegurar as coisas necessárias à vida e de produzi-las em abundância”. Nenhuma violência exercida pelo homem pode se igualar à força natural com que as necessidades da vida compelem o homem. Na sociedade contemporânea, a violência da palavra e da imagem fabrica um indivíduo

direcionado ao consumo compulsivo, às vezes até mesmo obsessivo. Nesse aspecto, o que passa a prevalecer é a necessidade do mercado e do consumo e não as necessidades reais das pessoas, embora muitos não consigam fazer essa distinção.

Com isso, predomina, também, na sociedade atual, uma massificação da informação direcionada ao consumo, mais voltada para o lucro do que para a preservação ambiental, deixando de lado questões essenciais, como a qualidade de vida, a saúde e o bem-estar geral. Consumir primeiro para depois cuidar da natureza tornou-se uma regra despercebidamente aceita e seguida no mundo pós-moderno.

Essas relações de mercado consistem nos pilares da regulação própria da modernidade, tal como foram universalizadas pelo capitalismo. Além de produzir diferença, exclusão e marginalização, influenciam no modo consumista contemporâneo e atingem problemas emancipatórios, ou seja, se o capitalismo mundial globaliza a produção, o consumo e o lucro, as suas contradições sociais generalizam-se e se internacionalizam na mesma escala. E é justamente aqui que a informação se converte em ideologia, resultando numa forma de poder (SANTOS, 2000; GIDDENS, 2002; BOBBIO, 2003).

A acelerada produção da informação, como marca registrada do processo de explosão bibliográfica, é, na visão de Mostafa e Maranon (1992, p. 206), “resultado dos mecanismos de extração da mais-valia relativa”. Para eles, “é preciso produzir conhecimento para desvalorizar a força de trabalho, único modo de aumentar o tempo de trabalho que a força de trabalho é capaz de despender no processo produtivo”.

As propriedades informacionais obedecem à lógica do capital baseada na mais-valia de Marx; esteiam-se na lógica da sociedade produtora de mercadorias. Na maioria dos casos, a informação verdadeira segue na contramão do progresso, evidenciando a força do poder que atua sobre a transferência da informação, impedindo a realização efetiva do seu direito de acesso.

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

No setor de alimentos, por exemplo, a falta de informação ou a divulgação de informação incorreta, dissipadora de verdades incompletas, cria uma espécie de embaraço aos consumidores na hora de adquirirem um produto, cuja prática pode resultar em sérios riscos à saúde pública. Assim, Guimarães (2007) sustenta que a informação falsa dá ensejo à indenização, defendendo que todos aqueles que participam de uma relação de consumo têm de agir de forma honesta e transparente, visando, com isso, à prevenção de danos aos consumidores. Quem violar esse dever de proteção – por exemplo, as celebridades – e praticar um dos atos vedados pela norma – publicidade ilícita – estará obrigado a indenizar.

Mesmo consciente que tal procedimento esteja distante da realidade cotidiana, Guimarães (2007, p. 80) propõe algumas premissas úteis à apropriação da informação sobre o consumo de um produto:

- consciência crítica das necessidades e ordenação de preferências;
- possibilidade de comparação entre os diversos produtos e serviços oferecidos no mercado;
- conhecimento, em termos técnicos e econômicos, da qualidade e do preço de cada produto ou serviço;
- noção dos seus direitos e deveres.

No entanto, sabe-se que a consciência humana convive entre fragilidades e limites e isso envolve tanto especialistas como pessoas simples do povo. Conscientes ou inconscientes, os indivíduos elegem entre as possibilidades concorrentes as que mais lhes convêm, cujas escolhas são confiadas na convicção e na aceitação atribuída a um sistema de crença. Segundo Giddens (2002, p. 28) a “transferência de fé” é, ao mesmo tempo, uma característica e um dilema bastante presente na modernidade. Diversas atitudes de ceticismo ou antagonismo em relação aos sistemas abstratos podem coexistir com uma crença não-questionada nos outros. Uma pessoa pode evitar ingerir alimentos que contêm aditivos, mas, se ela não cultivar tudo o que come, deverá necessariamente confiar que os fornecedores de alimentos orgânicos oferecem produtos com maior qualidade natural. Alguém pode optar pela medicina holística depois de uma decepção com o tratamento convencional.

A definição de estilos de vida apresentada por Giddens (2002) é um conjunto de práticas sociais que um indivíduo assume, junto com a narrativa sobre a auto-identidade, que o acompanha. Os indivíduos não precisam estar continuamente avaliando suas decisões de consumo, mas estariam cada vez mais conscientes de que estão fazendo uma escolha.

Assim, os estilos de vida e as práticas sociais são como conceitos sociais gêmeos, em que cada indivíduo constrói-se a partir de uma série de blocos – que correspondem a um

conjunto de práticas sociais que os indivíduos invocam no seu cotidiano. Para Santos (2000, p. 155), a ideologia cultural do consumismo baseia-se na “crescente diferenciação dos produtos e individualização dos gostos, e conseqüentemente no aumento do número de escolhas”.

Essa escolha individual, como parte de um estilo de vida, precisa ser contextualizada em relação a outros aspectos que influenciam o consumo final, dispostas em três dimensões: a primeira corresponde às mudanças na estrutura de consumo, introduzidas por transformações na esfera da produção e do setor de comercialização; a segunda se refere à mudança de padrões de consumo que emergem por meio de trocas macrossociais, como na situação demográfica; e a terceira remete a transformações na forma e conteúdo de práticas sociais. Esses processos devem ser compreendidos dentro de uma perspectiva que interprete o consumo como prático, estratificado e relacional.

Apesar dos entraves, pode-se dizer que existem alguns avanços da publicidade no campo do direito do consumidor. A sua história mostra um confronto aberto entre empresas e representantes dos consumidores e já se presencia um movimento de resistência numa outra direção. Segundo Kotler e Armstrong (2003), o consumerismo<sup>11</sup> americano, por exemplo, vem expandindo seus enfoques, conceitos e formas de ação, influenciando comportamentos no mundo todo pelo menos em três ocasiões marcantes.

O primeiro desses movimentos ocorreu no início do século XX, motivado por três fatores: alta dos preços; escândalos éticos na indústria de produtos farmacêuticos e condições de trabalho e higiene nas indústrias de carne denunciadas nos artigos de Upton Sinclair.

O segundo movimento de consumidores se localiza em meados da década de 1930, tendo sido disparado por uma elevação de preços durante a Grande Depressão e por outro escândalo no setor de medicamentos. Nesse período, em razão do fortalecimento da legislação sobre alimentação e medicamentos, a *Food and Drug Administration* (FDA), em 1938, passou a incluir os cosméticos e ampliou as funções da Comissão Federal de Comércio, permitindo-lhe regular as práticas e os atos lesivos ou desleais.

O terceiro começou na década de 1960, devido a um conjunto de fatores de insatisfação na sociedade americana, que incluiu o surgimento de produtos mais complexos e perigosos; o

---

<sup>11</sup> *Consumerismo* é um termo criado para definir o movimento dos consumidores americanos contra a produção e a comunicação de massa, as técnicas de *marketing*, a periculosidade dos produtos postos no mercado, a qualidade, a confiabilidade dos produtos e das informações fornecidas pelos fabricantes e distribuidores. Não se deve confundir com *consumismo*, que é o sistema que favorece o consumo exagerado (consumo compulsivo).



escândalo da talidomida<sup>12</sup>; a mensagem do presidente Kennedy reconhecendo os direitos do consumidor e, por conseqüência, o direito à informação; os livros críticos de Vance Packard e John Kenneth Galbraith e, por último, a atuação firme de Ralph Nader, forçando a resolução de muitas questões e acusando as grandes empresas de práticas perdulárias e antiéticas.

No caso do escândalo da talidomida, os efeitos do medicamento aumentaram as suspeitas sobre a prática das indústrias em omitir informações em favor do lucro, comprovando a necessidade de uma ação enérgica por parte do poder público, surgindo daí o *direito de estar bem informado* sobre aspectos importantes do produto. A partir desses episódios o movimento do consumidor ganhou uma forte legislação de proteção e se espalhou rapidamente para outros continentes, sobretudo para a Europa, onde teve grande repercussão.

Ademais, o desenvolvimento sustentável segue em constante desafio, para se contrapor ao modo imposto pelo capital e levar em conta a capacidade limitada de regeneração dos recursos renováveis e o esgotamento dos não-renováveis.

Como se observa, tudo gira em torno de decisões do mercado, por via de um apelo constante dos programas de televisão e de outras mídias, no sentido de consumir um produto. A demanda por bens e serviços identifica o *status* das populações locais. Nesse mercado reina uma religião diferente – o consumismo –, raras vezes combatido ou questionado, à exceção das revoltas ou gestos isolados de algumas almas humanas. O pior consumo, portanto, não é o consumo de um produto em si, mas o consumo de uma ideologia massificadora e dominante, acéfala de informação útil.

O modo como são positivados os textos legais demonstra claramente que o direito à informação necessita, igualmente, de mecanismos concretos e eficazes para torná-lo uma ação transformadora, como fator de criação de uma conscientização ética e coletiva na participação pública, e a partir de experiências positivas impedir eventos danosos à coletividade.

Em face disso, emerge a necessidade de uma reflexão sobre o fatalismo crônico e dominante no qual o mundo está imerso, para promover uma desfamiliarização em relação ao que está estabelecido e convencionalmente aceito como certo, normal, inevitável e necessário<sup>13</sup>. Nessa mesma direção, Santos (2000) desenvolve argumentações epistemológicas

---

<sup>12</sup> Episódio trágico ocorrido quando mães, ao tomarem a substância talidomida durante a gravidez, deram à luz crianças deformadas.

<sup>13</sup> Se tudo tem que acontecer independentemente de se fazer ou não alguma coisa, é preferível não fazer nada, não cuidar de nada e gozar apenas o prazer do momento. Essa razão é indolente, porque desiste de pensar perante a necessidade e o fatalismo (SANTOS, 2000). Já para Bourdieu (1997, p. 152), por trás da aparência piedosa e

e teorias sociais com o objetivo de combater a proliferação da razão cínica e alimentar o inconformismo contra a injustiça e a opressão e, por fim, permitir a reinvenção dos caminhos da emancipação social.

Por essa razão, na área ambiental, a visibilidade do poder público é tão vital quanto a atitude que se espera do administrado em relação à promoção do desenvolvimento sustentável. A informação é, em muitos casos, o fundamento para uma decisão livre (FABIAN, 2002), e aquele que dispõe de mais recursos informacionais tem melhores condições de utilizar adequadamente os ecossistemas, bem como fazer uma avaliação melhor sobre determinado risco ambiental.

### 2.2.2 Ação comunicativa na sociedade de risco

Observando o curso histórico experimentado pela humanidade, constata-se que durante um curto período de anos, afluiu uma sociedade de consumo baseada no desenvolvimento da tecnologia e na exploração da matéria-prima proveniente da natureza. Somando-se o avanço civilizatório dos períodos precedentes, o saldo resultante é um perceptível déficit ambiental de alta complexidade, capaz de colocar em simultâneo risco a vida animal e a sobrevivência do ecossistema.

Na verdade, as várias facetas da degradação ambiental são frutos de uma dinâmica originada e agravada pelo modelo de exploração das riquezas naturais, em nome de uma economia e de uma tecnologia voltadas para o progresso da vida social, sem levar em consideração os prejuízos que essas ações segmentadas podem provocar ao ambiente.

O homem moderno, em seu afã de controlar a natureza através da ciência e da tecnologia, ficou preso por uma racionalidade e por processos que dominam sua vida mas ultrapassam sua capacidade de decisão e entendimento. São processos que desencadeiam catástrofes naturais criadas pela tecnoburocracia, mas que ele não controla; técnicas com as quais se produzem os satisfatores que consumimos, mas cujos princípios de operação nos são alheios; contaminação criada pelo homem, mas cujos efeitos sobre a nossa vida desconhecemos (LEFF, 2002, p. 92).

O lançamento do livro intitulado *Primavera silenciosa* (*Silent spring*), em 1962, de autoria da bióloga marinha Rachel Carson, expôs a vulnerabilidade da natureza em decorrência da intervenção humana, questionando de forma eloqüente a confiança cega da humanidade no progresso desenfreado. Segundo McCormick (1992), embora a publicação

---

virtuosa do desinteresse da norma oficial, “há interesses sutis, camuflados, e o burocrata não é apenas servidor do Estado, é também aquele que põe o Estado a seu serviço”.

não tenha surtido efeito absoluto, a primeira advertência pública sobre o impacto ambiental dos pesticidas persistentes aumentou de forma visível a consciência pública da sociedade. A cientista foi uma das pioneiras na conscientização de que os homens e os animais estão em interação constante com a natureza, alertando para os riscos que o desequilíbrio ambiental pode causar. Sua obra demonstra claramente o que certos homens arrogantes, com conhecimento de causa, podem fazer para degradar seu próprio sistema ecológico.

A publicação de Carson chamou a atenção para o perigo dos efeitos ambientais dos pesticidas químicos sem que tivessem sido intensivamente estudados, com pouca ou nenhuma pesquisa prévia sobre seu efeito no solo, água, animais selvagens e sobre o próprio homem, desprezando a precaução, o bom-senso e principalmente desrespeitando a natureza. Mesmo sendo vítima do ceticismo acadêmico, por tentar popularizar informações científicas, sua tese foi tecnicamente aceita por uma comissão criada pelo presidente americano John Kennedy, em 1963, que reconheceu definitivamente a existência do problema e permitiu, pela primeira vez, refletir sobre a necessidade de regulamentar a produção industrial para proteger o meio ambiente. A grande influência da obra advinha da combinação de seu moralismo, da controvérsia que causou e do efeito que produziu, tirando a questão dos pesticidas dos círculos meramente científicos e das publicações técnicas, e colocando-a na arena pública.

Nasceu assim, segundo De Giorgi (1998, p. 196), “uma segunda modernidade que é a sociedade de risco”. Essa sociedade começa justamente onde falham os sistemas de normas sociais que haviam prometido segurança, bem-estar e felicidade. Para ele, as lacunas e as disfunções desses sistemas se concentram principalmente na sua “incapacidade de controlar as ameaças que provêm das decisões. Tais ameaças são de natureza ecológica, tecnológica, política, e as decisões são resultados de relações que derivam da racionalidade universal”.

Foi lançada a noção de sociedade de risco (*Risikogesellschaft*) como aquela nascida logo após o período industrial clássico e marcada pela conscientização acerca do esgotamento do modelo de produção, em que são visíveis e permanentes os riscos, desastres e catástrofes, somando-se a isso o uso ilimitado e irracional dos recursos ambientais, em escala exponencial, conduzindo o mundo para uma situação de constante perigo (BECK, 1996). O autor alerta que o homem é testemunha ocular – sujeito e objeto – de uma ruptura sobrevinda ao interior de uma modernidade que se emancipa dos contornos da sociedade industrial clássica para adotar uma nova forma, sem dispormos, no entanto, de mecanismos eficazes de previsão e prevenção de riscos, de compensação econômica e de responsabilização por danos.

Desse modo, a ampliação dos riscos em larga escala, as suas múltiplas causas, os instrumentos administrativos e jurídicos de imputação da responsabilidade, são incapazes de assegurar a reparação de um prejuízo ecológico. Além disso, os estudos científicos para estimar, quantificar e qualificar os riscos decorrentes de obras e atividades potencialmente causadoras de danos ambientais mostram-se insuficientes para legitimar as decisões da administração pública, em razão das incertezas e verdades relativas que caracterizam a ciência.

Interpretando esse olhar, Goldblatt (1996) afirma que as características e os efeitos das ameaças causadas pelos processos de modernização e industrialização põem em evidência a forma como esses aspectos alteram a dinâmica e a constituição da sociedade industrial clássica que os ocasionou.

Assim, os riscos ecológicos decorrem, basicamente, de processos inadequados de tomada de decisões, ou seja, de processos que não levam em conta: (a) a insuficiência do conhecimento científico para prever e controlar todos os efeitos de suas empreitadas; (b) a possibilidade de manipulação das informações científicas referentes aos riscos; e (c) a dimensão política de todas as informações produzidas cientificamente.

Para conter a produção de riscos, é preciso aperfeiçoar o processo de tomada de decisão concernente à liberação de atividades perigosas. Desse modo, para ser legítima, a decisão deve contemplar não apenas estudos técnicos, mas também as considerações dos leigos a respeito da atividade.

Os riscos ecológicos descritos por Beck são engendrados, principalmente, em razão dos avanços tecnológicos. O autor identifica os riscos que desafiam as sociedades contemporâneas como riscos globais, muitas vezes imperceptíveis e, por isso, subestimados como possíveis ameaças. Como exemplo, aponta para os riscos relativos à manipulação genética, ao aquecimento global, à energia nuclear etc.

Nessa mesma linha, Bauman (1997) pondera que a lógica da produção de riqueza que caracterizava a *sociedade industrial* foi gradativamente substituída pela lógica do temor e do enfrentamento dos perigos constantes que caracterizam a sociedade pós-industrial de risco. Com isso, os novos perigos tornam-se invisíveis a olho nu por parte de pessoas leigas, que são as vítimas potenciais destes. Daí advém a importância da mão “salvadora” da ciência para que se possam identificar e fazer reconhecíveis e interpretáveis tais riscos.

Graças à ciência, os perigos podem ser determinados, ou seja, medidos objetivamente por meio de estatísticas e com base em probabilidades matemáticas, sendo a informação, nesse particular, instrumento indispensável para a redução de incertezas (BAUMAN, 1997; MCGARRY, 1999). É claro que a ciência pode atuar tanto para potencializar os riscos em eclosão no mundo (enriquecimento de urânio para a construção de armas nucleares, por exemplo) como para cessar, superar ou mitigar os eventos danosos (uso de tecnologias para a cura de doenças decorrentes da radioatividade, por exemplo).

A oposição entre natureza e sociedade – construção do século XIX – tinha como objetivos dominar e ignorar a natureza. A organização da sociedade industrial repousa sobre uma contradição entre o conteúdo universal da modernidade e a estrutura funcional de suas instituições, dentro das quais ela não pode se realizar senão de maneira parcial e seletiva. Tudo isso significa que a sociedade industrial se desestabiliza no mesmo momento em que ela se impõe. A continuidade passa a ser a causa da ruptura (BECK, 1996).

O risco não se confunde com as novas ameaças criadas pela técnica e pela indústria, mas provém do desaparecimento daquilo que os economistas chamam de *externalidades*<sup>14</sup>. A origem do perigo ecológico está na dinâmica do poder político e econômico, que faz com que aspectos como a falta de educação, sociedade sem informação, sem consciência, sem transparência e sem responsabilidade socioambiental constituam fatores que potencializam esses perigos. A ausência de publicidade das tragédias potenciais, compreendendo-se aí a dificuldade de acesso às informações, torna difícil medir o conteúdo e a extensão dos riscos. É preciso diferenciar a situação em que se sabe que o perigo existe daquela situação em que se corre perigo sem saber sua origem ou extensão (GOLDBLATT, 1996; NALINI, 2003; AGUIAR, 1998; BECK, 1996; NOVAES, 1996).

A informação, na era de riscos, é marcada pelo confronto entre as partes, pois cada parte tem um conjunto de informações importantes a seu favor. O próprio momento da informação ou decisão é por vezes mais importante do que o objeto em si. Como assevera Habermas (2003c, p. 358), “a ação comunicativa depende de contextos situacionais que por sua vez são fragmentos do mundo da vida dos participantes na interação”.

---

<sup>14</sup> Externalidade é qualquer uma das conseqüências de uma atividade econômica, não contabilizada pelo empreendedor nem pelos consumidores, mas sofrida pela sociedade como um todo. A externalidade positiva é a externalidade indireta e positiva de uma atividade econômica, como, p. ex., a geração de empregos e conseqüente diminuição da pobreza. Externalidade negativa é a externalidade indireta e negativa de uma atividade econômica, como, p. ex., os danos causados pela poluição das indústrias (LIMA E SILVA, 2002, p. 110).

O momento certo de formular normas ultra-rígidas sobre a segurança nuclear não era nem muito antes nem muito depois do acidente de Chernobyl, mas logo em seguida. A edição de uma política internacional de defesa preventiva pelos Estados Unidos não podia ser feita antes do trágico acidente ocorrido em 11 de setembro de 2001, nem anos depois, mas logo após os ataques terroristas aos prédios americanos, enquanto todos estavam mobilizados em torno do tema e os sentimentos de dor e angústia ainda permaneciam presentes na população.

A transparência informacional é um dos assuntos que vem permeando a agenda política dos países que tentam implementar a democratização, para permitir ao administrado exercer o controle social da atuação do Estado por meio do acesso a informações sobre as ações do poder público. Assim, deve partir do próprio Estado a comunicação ao cidadão de tudo que diga respeito a suas atividades administrativas, alertando a sociedade acerca dos possíveis impactos dos empreendimentos por ele realizados ou sob a sua tutela.

Os detentores do poder político, econômico ou ideológico agem de duas formas: ou ignoram os riscos ambientais ou desprezam o conhecimento sobre eles. Quando os Estados modernos passaram a estabelecer limites de tolerância para a emissão de poluentes, nada mais fizeram do que desempenhar uma função de *desintoxicação simbólica*, isto é, aceitaram a agressão à natureza e, ao mesmo tempo, anunciaram que existem técnicos responsáveis pela fixação desses limites. Nesse momento, as instituições da sociedade industrial produzem e legitimam perigos que não podem controlar, transformando o mundo num campo experimental de tecnologias arriscadas que negam as promessas de segurança feitas pelas autoridades estatais, econômicas e técnicas (BECK, 1996, 2002). A determinação da verdade é realizada de modo invertido e tardio, ou seja, sempre após a sua experimentação.

Como efeito indesejado, a classe dominante detectou, rapidamente, que a transparência poderia gerar diversas formas de mobilização social contrárias aos seus interesses. E isso já havia sido observado por Beck (1996, 2002), que passou a denominar a publicidade dos perigos de *explosividade social do risco*, ou seja, o fruto das mobilizações causadas pelo questionamento da sociedade acerca da legitimidade das instituições estatais responsáveis pelo controle de atividades potencialmente danosas para o meio ambiente e pela segurança pública em geral, dando margem para que a informação acerca do risco pudesse ser dispensada, manipulada ou ocultada.

A estreita relação entre publicidade e a teoria do poder invisível de Bobbio (2003), demonstra a exata intenção de que não há como questionar ou contestar aquilo que não se

conhece (daí a “vantagem” em se ocultar a informação, como, por exemplo, ocorre com os projetos hidrelétricos).

Nessa esteira, extrai-se uma dupla função do direito à informação: assim como ele pode fortalecer o regime democrático de um Estado de direito, pode também ser um fator de desestabilização da democracia. Desse modo, a teoria sobre o potencial explosivo do risco sustenta-se na tese de que o desvendamento do segredo provoca reações adversas ao poder. Antes de tudo, corrobora Canetti (1983), todo segredo gera uma espécie de tensão circunstancial, aumentando sua potência devido ao próprio calor interno a que está sujeito. Entretanto, se a publicidade for considerada o desmascaramento do segredo, parece lógico que a ela não recorra espontaneamente quem acredita que, com seu segredo, está evitando frustração ou revolta maior, ou mesmo quem entende que o segredo é essencial à sua sobrevivência.

Um caso bem típico desse estratagema pode ser encontrado no campo da energia nuclear, que, embora se revele uma atividade altamente rentável do ponto de vista econômico e estratégico, sujeita-se aos iminentes perigos, constante e invariavelmente suportados pela comunidade circunvizinha ou até mesmo além-fronteira. Elias Canetti (1983) explica por que “nossos modernos segredos tecnológicos são os mais concentrados e os mais perigosos que já existiram”, pois mesmo afetando *todos*, apenas um número reduzido de pessoas sabe algo a respeito, cabendo a esses poucos privilegiados a decisão de utilizá-los ou não.

Sob o enfoque da filosofia kantiana, deduz-se que, se a divulgação desses riscos gera uma resistência ou oposição necessária e geral, isso ocorre por causa precisamente de sua injustiça. Por essa razão, isso deveria implicar uma reflexão para questionar se a existência de tais investimentos compensa os riscos provocados.

Para Sen (1999, p. 102), é possível que as pessoas freqüentemente se encontrem em “uma situação de ignorância, mas existe algo de despropositado em um modelo de comportamento ‘racional’ que depende da ignorância para ser capaz de obter bons resultados, que deixe de funcionar se as pessoas se tornarem mais bem informadas”.

Aqueles que estimulam ou causam os problemas aos ecossistemas, geralmente evitam expor os riscos à sociedade ou se arriscar a tomar parte nas soluções. Os problemas evoluem, se agravam e se hospedam no *modus vivendi* do homem, sem que este responda com ações afirmativas. Há consciência da existência de riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão e sem uma adequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova

sociedade. É o que Beck (1996) denomina de *irresponsabilidade organizada*, em que informações sobre a origem dos riscos são ocultadas com o fim de se evitarem protestos, atribuindo-se a esses eventos uma idéia de ocorrência normal na natureza.

A ausência de publicidade reflete, portanto, essa *irresponsabilidade organizada*, em que os vários sistemas da sociedade conseguem, por meio de instrumentos políticos e jurídicos, ocultar a origem, as proporções e até mesmo as conseqüências dos riscos ecológicos. Assim, diz Almino (1986, p. 43), “a revelação do segredo é sempre libertadora ou criadora (dependendo da reação causada) de tensão”.

Exemplo disso é mostrado no documentário *Uma verdade inconveniente*: um aviso global, de autoria do ex-vice-presidente dos EUA, Gore Jr. (2006). O filme faz alusão ao que está ocorrendo no meio ambiente, fato esse conhecido pelas autoridades políticas e pelos principais atores integrantes da força produtiva, principalmente aquela concentrada nos países industrializados. Porém, isso é uma constatação que resiste ao tempo e ao modo de vida consumista incorporado pela sociedade. Ainda que seja uma realista e impressionante comprovação científica, traduzida em experiências práticas vividas cotidianamente pelas pessoas no mundo inteiro, o risco ambiental é uma verdade inconveniente, que, embora encontre eco nos ouvidos dos imediatistas, deixa de penetrar nas suas consciências morais.

Os agentes públicos e os líderes das influentes corporações econômicas estão cientes dos problemas ambientais atuais, mas deixam de promover diretrizes estruturais para preservar os territórios em crise; um espaço com previsões e conseqüências de difícil mensuração, que se estende desde o concreto armado das enormes construções urbanas até as últimas reservas de biodiversidade do Planeta. Por isso eles conseguem tirar proveito do que ainda é possível explorar e, estrategicamente, disseminam junto à opinião pública ações de responsabilidade ambiental, como forma paliativa de cumprir seus deveres.

Na sociedade de risco, a lógica *in dubio pro progresso*, denunciada por Beck, substituiu o lema *in dubio pro ambiente*, e tem guiado a sociedade industrial desde a sua origem, tornando os riscos conseqüências indesejáveis, porém legítimas, da modernização – conseqüências essas denominadas por ele de *efeitos secundários latentes*.

A partir dessa lógica, um risco passa a ser legitimado quando atravessa com êxito um processo social de reconhecimento (LIMA, 2005). Dessa forma, os riscos são compensados pelo bem-estar gerado pelo progresso econômico, tendo seus males tratados e controlados pelas instituições políticas e científicas por meio da manipulação da informação existente



sobre os riscos. Por outro lado, os países pobres, ou mesmo o cidadão comum, são convidados a fazer parte desse grande jogo sem que lhes seja dada uma perspectiva mais rica e mais crítica dos fatos e acontecimentos.

Com efeito, o direito à informação raramente interessará aos Estados, tornando-se mera inconveniência na medida em que o poder público se faz refém das manobras políticas e econômicas em detrimento da exploração desenfreada dos recursos naturais. Como drama maior da problemática ambiental, a falta de participação e o silêncio dos atores sociais marginalizados (participação omissiva) são mais preocupantes que a força dos que degeneram a natureza.

O ideal seria se a população fosse bem assistida em termos de informação, a fim de poder fazer livremente a sua escolha. Na visão de Lima (2005), quando um risco é conhecido, a opinião pública passa a se pronunciar sobre a definição de suas conseqüências para a saúde humana e para o meio ambiente, além de seus efeitos sociais, econômicos e políticos.

Como argumento da consciência moral, Habermas (1989, p. 91) afirma que há sempre “boas razões para agir de uma determinada maneira, quando é do meu interesse, ou quando é bom para mim, realizar fins correspondentes”. Observe-se, a título de exemplo, que se dá mais atenção ao noticiário sobre o clima quando se necessita saber como estará o tempo para quando e onde se deseja viajar. Fora disso, o conteúdo informativo pouco interessa, ou quando muito, passa de maneira muito superficial.

O modo de agir coletivo pauta-se numa decisão comum, em que os membros da coletividade tentam se convencer mutuamente de que é de interesse de cada um que todos ajam assim. Cada um indica ao outro as razões por que ele pode querer que um modo de agir seja tornado socialmente obrigatório, de maneira que cada pessoa aceitante possa convencer-se que a norma proposta é, nas circunstâncias dadas, igualmente boa para todos.

E Bauman (1997) diz que o homem precisa de conhecimento e capacidade moral com mais freqüência e com mais urgência. Não precisa desses atributos, portanto, apenas sob o seu ponto de vista técnico e sim ético. Para o autor, está cada vez mais difícil conseguir tais conhecimentos morais e, quando se oferecem, raramente se está seguro de que neles se pode confiar com firmeza. Assim, precisa-se mais de informações quando menos se crê nela.

De outro lado, Canetti (1983) aponta para uma apoteose do segredo. Segundo ele, é possível que as pessoas estejam dispostas a tolerar muitas coisas, desde que tais coisas lhes sejam impostas com “violências e em segredo”, como uma espécie de destino servil,

impossibilitando às pessoas saberem o que realmente está acontecendo ou o que pode realmente ocorrer em seguida.

O agir argumentativo resulta, em última instância, da necessidade da participação e do equilíbrio de poder. Para Habermas (1989, p. 166), o agir comunicativo pode ser compreendido como uma dinâmica circular na qual o autor é as duas coisas ao mesmo tempo: “ele é o *iniciador*, que domina as situações por meio de ações imputáveis; ao mesmo tempo, ele é também o *produto* das tradições nas quais se encontra dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria”.

Na concepção kantiana, mesmo no caso de perigo para o mundo ou para a humanidade, a justiça deve prevalecer. No entanto, sem verdade e sem publicidade não há justiça (ALMINO, 1986). O princípio da publicidade informacional promove o uso público dos discursos como sendo sempre livre e só isso pode fazer brilhar as luzes entre os homens.

Ademais, na lição de Graf (2002, p. 27), fica consignado que o direito de acesso a informações pode ser “exercido tanto por pessoas físicas como jurídicas, nacionais ou estrangeiras, e é oponível aos órgãos da Administração direta e indireta e a todos os órgãos que exerçam funções delegadas do poder público”.

Como se observa, a transparência torna-se, ainda, mais relevante quando se trata de questões envolvendo o meio ambiente, tanto que há autores que defendem a idéia de que as expressas exceções às regras gerais asseguradoras ao acesso à informação pública não se aplicam ao direito à informação ambiental (CUSTÓDIO, 1994, 2005). Para se assegurar uma verdadeira transparência é inadmissível licenciamento ambiental secreto. Com efeito, não há como a população se prevenir de possíveis riscos se não toma conhecimento prévio a respeito das atividades ambientais sob a responsabilidade e tutela do Estado.

O poder público, como grande interlocutor da melhoria da qualidade ambiental, por meio de seus órgãos, deve tornar visíveis ao cidadão as suas ações. Para isso é necessário que seus representantes dêem exemplo de conduta ética à frente dos cargos que ocupam.

Dessa forma, a gestão dos riscos se apresenta como um problema público, demandando, como tal, um diálogo entre sociedade civil, Estado e mercado acerca de suas implicações. Esse diálogo pressuporia transparência e democratização do processo decisório das ações estatais relativas às obras e atividades de risco ambiental.

Assim, após receber a informação o cidadão deve se sentir mais informado e se dar conta da problemática ambiental em curso, de tal forma que sua atitude, passiva ou omissa,

resultante da livre escolha individual, se pautar com respeito à preservação do meio ambiente, pertencente que é tanto das gerações presentes como das futuras.

### **2.2.3 Sociedade em rede e exclusão informacional**

Historicamente, é possível dividir em três as grandes mudanças estruturais ocorridas no curso da civilização humana. Primeiro foi a revolução agrícola, depois a revolução industrial e por último a revolução tecnológica, ou revolução informacional como alguns preferem.

Esse caráter revolucionário da informação foi percebido por Lyotard (2000, p. 5), quando afirma que “do mesmo modo que os Estados-nações se bateram para dominar territórios, e com isto dominar o acesso e a exploração das matérias-primas e da mão-de-obra barata, é concebível que eles se batam no futuro para dominar as informações”.

Assim, a sociedade da informação, concebida no contexto do século anterior, apresenta-se como uma nova configuração social da contemporaneidade, quer seja na organização dos modos de produção, quer seja nos negócios, com a conseqüente interferência na economia, nas relações sociais e no modo de fazer política. Como circunstâncias concretas, Eagleton (1998) aponta um mundo efêmero e uma nova forma de capitalismo, em que a tecnologia, o consumismo, a indústria cultural e os serviços de finanças e informações triunfam sobre a produção tradicional.

Para muitos, essa realidade passa despercebida e “nem sempre nos damos conta de que já nos encontramos em meio a uma acelerada e dinâmica revolução da microeletrônica, apesar de estarmos rodeados por todos os lados pelas suas mais diversas manifestações” (SCHAFF, 1995, p. 21).

A descrição elaborada por alguns autores acerca dessa realidade serve de advertência e de alerta, quando Orwell, descrevendo, nos idos de 1940, um futuro totalitário, no qual as pessoas viveriam sob a vigilância de um grande olho eletrônico, ou como vislumbra Castells (1999a), ao afirmar que as relações humanas se dão cada vez mais num ambiente multimídia, cujos impactos estão por serem estudados. Essa transformação tomou por base as idéias, a informação, a comunicação, a globalização, a computação, o conhecimento, a busca da

eficiência e o inevitável risco<sup>15</sup> que todas as instituições têm de enfrentar para garantir seu espaço e nele avançar.

Típico produto da revolução tecnológica, o computador invadiu, em poucas décadas, enorme área de toda a atividade humana – a economia, os negócios, a pesquisa científica, o lazer, as artes, a administração, a segurança militar etc. Hoje em dia, antes de ir ao médico o paciente dá uma “olhadinha” na Internet para diagnosticar melhor a sua doença; antes de o professor concluir um assunto em sala de aula, o aluno o questiona com dados obtidos em tempo real na rede mundial, ou seja, cada um se torna um especialista de relance diante de uma situação concreta.

Da mesma forma, sua rápida evolução criou inúmeras possibilidades de aplicação no campo da informação, em função das relações estruturais do poder, do processo produtivo, do mecanismo do trabalho e até dos controles de natureza burocrática e política, que afetam diretamente o destino de cada ser humano.

Para Lyotard (2000, p. 199-120), a informatização da sociedade pode “tornar-se o instrumento ‘sonhado’ de controle e de regulamentação do sistema de mercado, abrangendo até o próprio saber”, pois as disputas serão constituídas por conhecimentos (ou informações), cuja reserva é inesgotável. No dizer de Dupas (2003, p. 16), “numa versão contemporânea simultânea do *Big Brother* de Orwell e do *Panopticon*<sup>16</sup> de Bentham, poder e conhecimento se realimentam em um processo circular”, no qual a vigilância torna-se o modo básico de governança.

Na geografia neopositivista dos anos 1950, a variável principal era a distância, sendo o território organizado e estruturado em redes (*networks*) de relações sociais e econômicas, em redes de vias de transporte e de comunicação e em redes urbanas, que concretizavam os efeitos da combinação dessas redes.

No entanto, na década de 1970, quando um novo paradigma tecnológico, organizado com base na tecnologia da informação, veio a ser constituído, um “segmento específico da sociedade norte-americana, em interação com a economia global e a geopolítica mundial, concretizou um novo estilo de produção, comunicação, gerenciamento e vida” (CASTELLS, 1999a, p. 25). Nesse mesmo período, Castells lembra que o conceito de *consumo coletivo* foi

---

<sup>15</sup> Existem várias questões estruturais capazes de afetar a sociedade moderna, entre as quais se inserem as implicações sociopolíticas causadas pelos impactos das novas tecnologias (LOJKINE, 2002).

<sup>16</sup> Projeto de construção de uma prisão semicircular com um órgão de inspeção central que permanece invisível aos prisioneiros. Analisado por Michel Foucault, ele constitui a nova forma de disciplina social da modernidade – mais limpa e racional que uma execução em praça pública – que se difunde por todo o tecido social.

desenvolvido para expressar um amplo alcance dos esforços sociais, deslocado do campo econômico para o campo político pela intervenção estatal.

Assim, com o desenvolvimento das redes de comunicação, sobretudo com o advento da Internet, as relações socioeconômicas passaram a obedecer a uma dinâmica planetária, interagindo e estruturando-se de forma invisível no seio de uma sociedade em rede, que, embora pareça virtual, interfere na realidade dos espaços social e psicologicamente construídos. É o que Dupas (2003, p. 51) vai chamar *de mundo em rede*, onde a “vida social é composta por uma profusão de encontros e conexões temporárias com diversos grupos de diferentes distâncias sociais, profissionais, geográficas e culturais”.

Como tendência histórica, as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em forma de redes. Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social (CASTELLS, 1999a, p. 497).

Além de o avanço e a permeabilização da tecnologia da informação impor sérias reflexões, seus impactos sobre a ciência também se revelam significativos. Sobre a seriedade dos impactos que a “tecnologização informacional” impõe, Barbosa (2000, p. viii) detalha as suas principais reflexões:

Reflexões sobre questões éticas (direito à informação), questões deontológicas (relativas à privacidade, à vida privada), questões jurídico-políticas (transmissão transfronteira de dados – *transborder data flow*) e a questão da soberania e da censura estatal; questões culturais (diversidade e identidade cultural e a possível homogeneidade da mensagem telemática transmitida por satélite); questões político-sociais (democratização da informação, rediscussão da censura, pertinência sociocultural da informação).

A revolução informacional estreitou instantaneamente os territórios, integrando as mais diversas estruturas, como hidrelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, rodovias e cidades. Conseqüentemente, o espaço geográfico tornou-se extremamente técnico, capaz de funcionar como uma máquina eficaz para garantir o lucro, notadamente dos Estados e das poderosas corporações multinacionais, os quais estabeleceram uma relação imediata entre lugares e acontecimentos.

Na área econômica, o debate sobre os rumos do desenvolvimento foi impulsionado pela difusão dos paradigmas produtivos que atingiram o modo de produção de bens e serviços. Esse processo, uma vez potencializado pela visibilidade da sociedade em rede, ganhou amplitude e demarcou o significado das novas formas de produção, consumo e conhecimento, na verdade para atender às necessidades econômicas das grandes organizações transnacionais.

O fator econômico, centrado na produção, distribuição e difusão da informação e do conhecimento, aliado ao crescente uso da rede mundial de comunicação Internet, fortaleceu o sistema globalizador de produção do capital, tendo como impacto uma série de variáveis no âmbito das relações pessoais dentro da sociedade.

Analisando essa situação, Paesani (1999, p. 14) diz que “a informação já não pode mais ser dispensada, quer pela qualidade, quer pela quantidade, pois se transformou em novo bem jurídico, de primeiríssima ordem, para o homem contemporâneo”. Assim, produzir, processar, comunicar e armazenar grandes quantidades e diferentes tipos de informação são aspectos que fazem dos meios eletrônicos, principalmente da Internet, um grande instrumento para consolidação da sociedade da informação.

Entretanto, há variações de olhares, pois enquanto alguns defendem, com pequenas ressalvas, que a nova era reflete uma mudança de ordem estrutural no sistema de informação mundial, uma *ágora* virtual capaz de socializar e distribuir o capital informacional entre os Estados soberanos ou mesmo entre os cidadãos (LÉVY, 2003a; ALMINO, 1986), outros assinalam que a mercantilização do saber não deixará intacto o privilégio que os Estados modernos detinham e detêm, ainda, sobre a produção e a difusão dos conhecimentos, pois começarão a aparecer como fator de opacidade para uma ideologia da transparência comunicacional, a transformar o liberalismo econômico virtual numa espécie de feudalismo informacional, uma vez que a relação capital-informação torna-se cada vez mais indissociáveis (LYOTARD, 2000; SILVEIRA, 2000; DANTAS, 2002).

O processo de inovação, como sabemos, traz grandes benefícios à sociedade; ao mesmo tempo, está cercado de variados riscos, pois o homem, como um ser dotado de espírito e pecado, utiliza-se dessas novas tecnologias para realizar ações voltadas tanto para o bem como para o mal. Enquanto se assiste a uma fantástica revolução tecnológica, somos também espectadores de um velho filme, cuja perspectiva indica que se chegou ao século XXI sem resolver os principais problemas socioambientais. Embora o saber passe a ser cada vez mais traduzível em informação, ele pode também virar mercadoria, ser vendido, passar a ter um valor de troca.

Ninguém duvida que nos dias atuais a informação seja algo extremamente valioso<sup>17</sup>, pois quem detém informação detém o poder e pode levar o mundo para onde desejar. Os dados computadorizados podem influenciar a vida de milhões de pessoas e até mesmo definir

---

<sup>17</sup> O filme *The Net* (A Rede) mostra o poder que a informação exerce nesse mundo interligado por redes computadorizadas.

o futuro econômico das nações. As coalizões entre grandes grupos proporcionaram a emergência de mercados e modelos de negócios nas fronteiras das novas áreas de exploração econômica. Os laços nas redes de aprendizado se fortalecem como novos padrões de competitividade, e as informações dirigidas às inovações tecnológicas e à produção de conhecimento passam a constituir um importante insumo para o processo de reestruturação produtiva (REIS, 1996; BOBBIO, 2003; BESSA; NERY; TERCI, 2003).

No campo da economia, por exemplo, as potências mundiais revelam um incrível nível de concentração de informações, bem como de dominação dos mercados financeiros, e, sobretudo, de forte influência exercida sobre os países menos favorecidos. O acúmulo ou concentração de informações em determinados pólos de poder possibilita, inclusive, ampliar as diferenças entre quem as detém e quem a elas não tem acesso. Assim, a garantia de uma legislação do bem-estar social não impede, em termos absolutos, que os mercados internos cresçam e se fortaleçam.

Nos países em vias de desenvolvimento, penalizados com os frágeis processos institucionais, o investimento em melhores níveis de educação e de acessibilidade à informação poderia diminuir a possibilidade de serem reféns dos países desenvolvidos, onde, segundo Soares (2003), se concentram os grandes parques científicos e tecnológicos. O desafio agora não é enfrentar a tecnologia, mas aprimorar o próprio ser humano (ARAÚJO, 1991).

Para Castells (1999a, p. 31), a revolução informacional “foi essencial para a implementação de um importante processo de reestruturação do sistema capitalista a partir da década de 1980”. Nesse processo, o desenvolvimento e as manifestações dessa transformação foram moldados pelas lógicas e interesses do capitalismo avançado. Portanto, a informatização da sociedade está diretamente vinculada à expansão e ao rejuvenescimento do capitalismo, como o industrialismo estava ligado a sua constituição como modo de produção.

A mesma interpretação tem Leff (2002, p. 119), quando diz que “além da alienação tecnológica, o capitalismo real exerce seu poder repressivo através de suas estratégias de silenciamento e de dissimulação: no indizível e na indecisão do limite [...] a pós-modernidade substitui a construção social de utopias por um jogo de realidades virtuais”. Já para Bauman (1997, p. 225), a tecnologia significa fragmentação “da vida numa sucessão de problemas, do eu num conjunto de facetas e corpos separados de conhecimento especializado”, cuja solução não se confronta com o tema em sua inteira dimensão.

O capital econômico é dotado de grande capacidade de adaptação às novas condições da sociedade da informação, utilizando as novas potencialidades abertas pela globalização e pelo acesso às novas tecnologias da informação e comunicação em prol da consolidação de suas identidades grupais e do fortalecimento de sua capacidade de agir em um mundo cada vez mais interdependente. Mesmo nos Estados democráticos, onde os direitos dos cidadãos têm altos níveis de proteção social, a interferência dos grupos econômicos é inevitável.

Se as tecnologias têm um preço relativamente alto, é natural que seus benefícios sejam canalizados ao atendimento de interesses dominantes. Assim, pela própria natureza da tecnologia capitalista, esta não objetiva servir de base para a formação intelectual dos trabalhadores, mas sim de base de sustentação intelectual para os gestores dos altos salários da sociedade de informação.

Este avanço tão notável, capaz de eliminar as fronteiras entre as pessoas, revela-se já, talvez, o maior abismo de exclusão humana: pressupõe alguém com capacidade para manejar o referido instrumental, que tenha acesso ou a propriedade dos equipamentos necessários e com a possibilidade de agregar um *plus* de conhecimento, dado o monumental leque de informações disponíveis (SOARES, 2004, p. 67).

Na história dos povos, não é novidade a dominação do homem pelo homem por meio do controle da informação. Com o advento da modernidade tecnológica, esse domínio se acentua, o raio de ação se alarga e o fluxo de informação se dá em uma nova escala, incomparavelmente mais eficiente, tanto do ponto de vista do controle social como da manipulação do poder dominante.

A estratégia comunicacional ditada pelas nações ricas é um fenômeno de difícil questionamento, força bruta contra a qual quase nada se pode fazer. Desse modo, é muito difícil distinguir mentira e verdade, de tal modo que, muitas vezes, há uma mistura de legítimas e boas intenções com manipulações e interesses hegemônicos. Em tudo isso há uma tendência contraditória e proposital entre países ricos e pobres.

A forma veloz, rápida e pontual torna a informação necessariamente fragmentada. Essa fragmentação gera também uma cidadania fragmentada, que é a negação da própria cidadania, traduzindo-se em exclusão informacional. Grande parte do discurso sobre transferência ou fluxo da informação esconde seu verdadeiro sentido, que nada mais é do que o tráfego, a circulação e o uso para a produção e para o consumo.

Além disso, embora o controle público do poder seja necessário nos dias de hoje, o exercício da transparência do Estado e seu conseqüente papel como gestor de informações públicas mostram-se, também, limitados. Como reflete Bobbio (2002b), a variedade de



formas de que dispõem os detentores do poder na era da informação, para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos, aumentou enormemente e os números de instrumentos técnicos são praticamente incontáveis.

Segundo Bobbio (2002b, 2003), o uso das tecnologias da informação se amplia cada vez mais, e os dados pessoais de todos os cidadãos nas mãos do Estado permitem aos detentores do poder ver o público melhor do que no passado. O autor tem dúvida se o uso da informática vai realmente beneficiar a democracia governada, mas não se ilude quanto ao fato de a democracia governante ser a mais beneficiada. Para ele, se a sociedade não conseguir controlar os controladores, a democracia, como advento do *governo visível*, está perdida. Mais que uma *promessa não cumprida*, a sociedade informática estaria diante não do máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas do máximo controle dos súditos por parte do poder.

As novas tecnologias da informação e comunicação desafiam relações sociais e políticas de forma substantiva. Assim, na dimensão econômica do processo de globalização da informação, é possível tanto a real expansão de algumas atividades como o desigual acesso a informações técnicas, organizacionais e institucionais, com o distanciamento entre os países centrais e os periféricos, ou até mesmo entre o Estado e o cidadão. Tal distância afasta ainda mais os integrados ao mundo digital dos que estão dele excluídos. Ou, como diz Canclini (2005, p. 92), “os incluídos são os que estão conectados; os outros são os excluídos, os que vêm rompidos seus vínculos ao ficar sem trabalho, sem casa, sem conexão”.

As inovações tecnológicas produzidas no mundo pós-moderno refletem a introdução de novos procedimentos e o afastamento daqueles até então dominantes. Mas os agentes econômicos estabelecidos e suas verdades incontestáveis tentarão sempre postergar a introdução das novas mudanças, por representarem ameaça talvez à própria sobrevivência dos seus negócios. Os fundamentos marxistas revelam, de forma bastante clara, como o capitalismo e a burguesia se nutrem do novo, dando nova roupagem ao velho antes que este se torne ultrapassado e indesejado pela sociedade.

A sociedade informacional ou sociedade em rede, segundo Castells (1999b), caracteriza-se pelo formato organizacional interativo; pela transformação das bases materiais da vida, do espaço e tempo e pela cultura da realidade virtual construída por um sistema de mídia abrangente, interconectado e diversificado. O que caracteriza esse sistema de meios de comunicação no seu conjunto, entre outros fatores, é sua crescente capacidade de escapar ao

controle do Estado, inclusive no caso das *televisões públicas*, que também dependem da publicidade, e, portanto, do mercado de audiência, para seu financiamento.

E Faria (1999, p. 75) explicita que no âmbito dessa sociedade, “o eixo, a estrutura e a base dos poderes econômico, político e cultural residem, essencialmente, na geração, no controle, no processamento, na agregação de valor e na velocidade da disseminação da informação técnica especializada”, como elemento formador da espinha dorsal do desenvolvimento do novo modelo capitalista, no qual os padrões de consumo homogêneos refletem a homogeneização da produção e fornecem um mercado para os bens de consumo padronizados.

O aumento contínuo do conhecimento técnico em publicidade figura também como uma das características mais importantes da sociedade informacional. “A capitalização do conhecimento se detém em uma nova fronteira” (GORZ, 2005, p. 10). Nesse novo cenário, o sistema produtivo propicia a formação de redes em torno de seus núcleos, tornando as relações entre os que dela fazem parte muito mais específicas e duradouras do que no caso de concentrações tradicionais e casuais.

Essa tendência repercutiu também nas questões afetas ao meio ambiente. Em análise demonstrada por Santos (2000) e Habermas (2001), isso se revela muito claro, quando diz que a promessa da dominação da natureza em benefício da humanidade conduziu a uma exploração catastrófica dos recursos ecológicos, à ameaça de uma guerra nuclear, à destruição da camada de ozônio, à emergência da biogenética, à chuva ácida, com a conseqüente conversão do corpo humano em mercadoria última.

Ainda na opinião de Santos (2005), as novas tecnologias de comunicação e de informação são uma enorme oportunidade e um enorme risco. Um aspecto não existe sem o outro, mas é possível maximizar as oportunidades e minimizar os riscos. Para isso é necessário criar e aplicar generalizadamente níveis de competência técnica e política nos cidadãos muito acima daqueles que a democracia liberal até agora foi capaz de gerar.

Ora, a teoria política liberal reduziu a participação democrática dos cidadãos à eleição dos decisores políticos. Partindo do pressuposto de que os cidadãos não são competentes para participar nas decisões da governação, nem estão *interessados* em tal participação, o papel da cidadania democrática ficou circunscrito à escolha dos decisores. Foi assim que a democracia representativa se impôs em detrimento da democracia participativa.

As novas tecnologias de comunicação e de informação desestabilizam esse *status quo* teórico e político em dois níveis: por um lado, tornam muito mais caótica a relação entre decisores e decisões, de tal modo que o caráter democrático dos primeiros deixou de garantir o caráter democrático das segundas; por outro lado, criam oportunidades insuspeitadas para desenvolver competência cidadã, competência para deliberar e tomar decisões políticas e não apenas para escolher os decisores políticos.

O problema político central passa a ser o de como juntar a essa competência o interesse em exercitar. Do modo como esse problema for resolvido dependerá o sentido político das transformações em curso. Ou serão maximizadas as oportunidades para fortalecer a democracia e a cidadania; ou serão maximizados os riscos de reduzir a vivência da democracia e da cidadania a níveis muito inferiores aos já baixos níveis que hoje prevalecem.

De fato, segundo Almino (1986), a era da informação tem as suas ressalvas. A possibilidade de possuir um considerável volume de informações ou mesmo maior publicidade não significa dizer que haverá maiores chances de esclarecimentos e, portanto, maiores chances de exercício da cidadania ambiental. Isso pode ser uma ilusão, pois o acúmulo de informações pode reforçar a dominação e seu uso tornar-se restrito a determinada classe detentora do poder (político, econômico e ideológico), aumentando assim a ignorância daqueles que dependem de informação.

Além disso, o excesso de informação sobre determinado assunto pode ocasionar a distorção de outros assuntos, que deveriam vir à tona mas são ocultados. A informação, pois, é um ponto crítico que condiciona o funcionamento de qualquer sociedade, mas, enquanto multiplica a sua utilização, aumenta a possibilidade de fraudes e conflitos.

Castells (1999b) aponta o Estado-rede como a forma institucional que surge e se ajusta aos novos problemas de administração pública e gestão política da era da informação. Neste, o Estado se caracteriza por compartilhar a autoridade e a tomada de decisões com uma série de instituições supranacionais, regionais e locais. As organizações não-governamentais se conectam com essa rede interinstitucional. Assim, diferentes níveis de Estado se convertem simplesmente em diferentes tipos de nós dessa rede. A capacidade de ação está instalada na rede mais do que em um nó, seja qual for a sua dimensão.

Isso porque, tais processos de transformação econômica e social exigiram novos modelos inovadores de gerenciamento estatal, assim como novos instrumentos,

procedimentos e formas de ação capazes de criar condições favoráveis que auxiliem os administradores públicos a lidar com os recentes desafios da sociedade globalizada.

Dentre os princípios norteadores para o funcionamento da nova administração desses entes, Castells (1999b) destaca a transparência administrativa, para a qual são necessários controles externos ancorados na sociedade. Por isso, Grau (1999) enfatiza a imprescindibilidade dos mecanismos de *accountability* horizontal, característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los pelos seus atos.

Para Castells (1999b, p. 167), portanto, a transparência administrativa, “ainda que seja uma antiga aspiração<sup>18</sup>, quase sempre frustrada, sua vigência se coloca com nova intensidade”. Segundo ele, numa economia cada vez mais vulnerável à ingerência de mafiosos e em uma política cada vez mais propícia à corrupção, a transparência é, provavelmente, o princípio de governo mais importante. Logicamente, longe da pretensão ilusória de compartilhar uma política integralmente dominada pela honestidade, vislumbra-se pelo menos um mecanismo de controle eficaz que assegure o combate à corrupção e ao nepotismo.

Nesse sentido, as novas tecnologias de informação têm a capacidade de permitir o acesso direto dos cidadãos a todos os dados e atuação administrativa que não necessitem ser confidenciais, sem a intermediação de funcionários corruptos ou corruptores, criando a possibilidade de uma abertura de gestão que assegure um novo vínculo entre Estado e sociedade. E isso é de vital importância quando se trata de questões ambientais.

Por fim, a informação pode ser um importante mecanismo de conscientização para a população excluída. Como em todas as revoluções, é possível que, depois de as fronteiras e limites serem expandidos pelos pioneiros, a grande massa de usuários da rede possa impor limites bem estabelecidos, dentro dos quais se viva com uma relativa segurança e utilizar efetivamente a rede para solucionar os problemas cotidianos.

---

<sup>18</sup> Esse entendimento guarda uma nítida e estreita simetria com os ensinamentos postulados por Norberto Bobbio acerca da visibilidade do Estado como uma das promessas não cumpridas pela democracia, enfaticamente demonstrados em sua teoria do poder invisível.

### 2.3 INFORMAÇÃO: REQUISITO DE VISIBILIDADE OU FATOR DE PRODUÇÃO?

Na sociedade pós-industrial reconheceu-se a crescente importância da informação como fator de produção e seu relacionamento com o capital financeiro. Nessa mesma direção, foi reconhecido, também, ser imprescindível a visibilidade do Estado no trato dos problemas ambientais que afligem a sociedade contemporânea.

Sob o primeiro aspecto, ao fazer uma análise tanto do modo de consumo como do modo de produção, incluindo as relações de produção e de tecnologia e as suas tendências de crise, Gorz (1996, 2005) baseia-se nas teorias marxistas para invocar que a dinâmica fundamental do crescimento capitalista pós-moderno continua sendo a busca insaciável de acumulação de capital (inclusive informacional), por meio de uma economia competitiva de mercado e os seus ciclos capital-investimento-capital, centrada na valorização de um capital dito imaterial, qualificado também de capital conhecimento ou capital inteligência, vetor principal da força produtiva atual.

Com efeito, a multiplicidade, embora aparente, mas perturbadora, de bens e serviços disponíveis no mercado; a variedade de sua composição resultante de um processo produtivo altamente industrializado; o propositado uso de termos sofisticados na propaganda promocional, ora sugerindo uma ilusória qualidade, ora desprezando a compreensibilidade da informação por parte do receptor; o uso de meios artificiais de venda psicologicamente atrativos e anestésicos do ponto de vista da capacidade de seleção do indivíduo; a publicidade intensa e geralmente capciosa são outras tantas causas para que o cidadão, confuso quanto às suas carências objetivas, aturdido pelas solicitações das empresas e sugestionado pelas sucessivas modas, acabe por tomar decisões altamente condicionadas, em vez de efetuar escolhas esclarecidas. Nesse viés, a informação não é a publicização, mas sim a pura propaganda, único meio remanescente da comunicação com o público e a cidadania.

E Barbosa (2000, p. ix-x) consegue definir com bastante clareza esse horizonte em rede:

O cenário pós-moderno começa a ver a ciência como um conjunto de mensagens possível de ser traduzido em 'quantidade (bits) de informação' [...]. Com a atividade científica, "o que vem se impondo é a concepção da ciência como tecnologia intelectual, ou seja, como *valor de troca* e, por isso mesmo, desvinculada do produtor (cientista) e do consumidor. Uma prática submetida ao capital e ao Estado, atuando como essa particular mercadoria chamada força de produção.

Diante disso tudo, prossegue Barbosa (2000, p. ix), "se a revolução industrial nos mostrou que sem riqueza não se tem tecnologia ou mesmo ciência, a condição pós-moderna nos vem mostrando que sem saber científico e técnico não se tem riqueza". É por essa razão,

diz Dupas (2003, p. 39-40), que o saber e o poder se relacionam intimamente e nutrem os “sistemas de produção e reprodução capitalista”.

No mesmo sentido, Lyotard (2000, p. 5) afirma que “o saber é e será produzido para ser vendido, e ele é e será consumido para ser valorizado numa nova produção: nos dois casos, para ser trocado”. Ainda de acordo com esse autor, o saber (da mesma forma a informação) tornou-se, nos últimos decênios, a principal *força de produção* e constitui o principal *ponto de estrangulamento* para os países em vias de desenvolvimento, como capacidade produtiva dos Estados-Nações. Sendo assim, sob a forma de mercadoria informacional indispensável ao poderio produtivo, apresenta-se como um desafio maior, talvez o mais importante, na competição mundial, como já previa Bobbio (2003), pelo poder.

No entanto, se os valores econômicos forem colocados acima de todos os demais, os homens medíocres, desprovidos de uma formação ética e humanística e apenas preocupados com o rápido aumento de suas riquezas, passarão a ter o domínio quase total da sociedade. Na verdade, isso constitui uma ameaça que faz refletir sobre a limitação do modelo de desenvolvimento adotado até então, bem como dos padrões de segurança, controle, reparação do dano e distribuição das responsabilidades.

Em consequência, a difusão diferenciada do capital informacional acumulado pela humanidade, quando não reforça, repete os padrões de exclusão social presentes em sociedades com profundas diferenciações distributivas. Assim, segundo Frey (2003, p. 175), a elite informacional continua a discutir seus interesses e preocupações “em círculos privados de negociação e tem à sua disposição meios para colocar em prática as suas resoluções, enquanto que a grande massa carece de tais espaços públicos/privados, onde seus problemas particulares poderiam ser discutidos e tornados públicos”.

Sob outro aspecto, no contexto da agenda de compromissos do Estado, as temáticas relacionadas à visibilidade das ações estatais e à incorporação de diretrizes voltadas à área ambiental mostram-se relevantes nos dias atuais, surgindo como requisito necessário às políticas públicas voltadas não apenas para universalização do acesso às informações, mas também aos benefícios globais que a sociedade da informação terá em relação à resolução dos problemas afetos ao meio ambiente. No entanto, em que pese a abrirem-se imensas oportunidades para melhorar a eficácia e racionalizar a gestão ambiental, esse novo papel é desempenhado num campo social conflitual, onde se cruzam novas lógicas e novos interesses informacionais.

Esses interesses flutuam no poder econômico, no grau de concentração e no poder político da classe dominante. Ao contrário do que pretendeu até recentemente a vertigem neoliberal, não se está em época de desregulamentação, mas sim em época de re-regulamentação, numa relação de tensão entre o setor público e o setor privado.

Nesse domínio, é crucial distinguir entre as situações em que o conflito é entre o acesso à informação, por um lado, e a intransparência do poder público, por outro, forçada pelas forças produtivas e políticas que querem ver seus negócios plena e rapidamente atendidos.

Finalmente, apesar da chamada revolução informacional em curso, a sua contribuição para o aprofundamento da democracia ainda é questionada, sobretudo em relação à visibilidade do Estado e à gestão dos recursos naturais. Como se referiu, esse aprofundamento passa pelo acesso à informação e pela criação de novas competências e possibilidades de intervenção dos cidadãos na vida pública.

Ora, por um lado, a exacerbação da opacidade é uma ameaça constante à ampliação do acesso e, por outro lado, as novas competências cidadãs têm sido quase exclusivamente orientadas para o consumo, para a nova cultura de massa e para uma cultura massificada e personalizada. Assim, de nada adianta discutir direito à informação pública pelo Estado se a publicidade consumista corre na contramão desse direito. Em vez de efetivamente promover o direito à informação, os detentores do poder político, econômico e ideológico têm colocado barreiras para a sua concretização.

O direito à informação forma consciência cidadã e a publicidade (quando empregada para fins comerciais, lucrativos e ideológicos) lhe tira essa virtude, massificando e formando midiaticamente a opinião da população em desfavor ao objetivo da conscientização ambiental. Como exemplo, uma parcela considerável dos meios de comunicação de massa, a serviço de interesses privados, tem patrocinado a desinformação da população, com falsos recortes e com a divulgação maldosa, apressada ou encomendada de notícias, sobretudo aquelas veiculadas pela mídia televisiva, que atinge aproximadamente 94%<sup>19</sup> dos lares brasileiros.

É urgente, pois, explorar as potencialidades democráticas da sociedade informacional, as novas possibilidades de democracia deliberativa e participativa, as novas formas de controle público, tanto do Estado como da produção privada de bens públicos.

---

<sup>19</sup> Dados de 1989 indicados na obra de Lopes (1997) revelaram que, em média, nas residências do país se assistia à TV cerca de 6 horas e 40 minutos diariamente. Numa outra pesquisa realizada pelo Instituto Ipsos-Marplan em 2001 constatou-se que 97% da população com mais de 10 anos assistia à televisão pelo menos uma vez por semana (ALMANAQUE ABRIL, 2002). Um estudo mais recente do MMA/ISER, de 2006, revelou que a maioria da população vê TV entre 2 a 5 horas por dia (BRASIL. MMA, 2006).

Busca-se, assim, delinear um novo papel para o Estado, não apenas como implementador das ações, mas como regulador e regulamentador das ações de outros atores sociais, tais como as empresas privadas e as organizações sociais. Isso exige uma nova postura não somente por parte do próprio poder público, mas da sociedade como um todo, que deverá estar mais integrada na nova ordem social, econômica e política.

A visibilidade do Estado resulta em algo capaz de enfrentar o modelo desenvolvimentista da pós-modernidade, há séculos concentrador de riquezas, e a participação social na formulação de políticas públicas constitui, nesse sentido, um processo inerente ao poder que vem do público. O Estado social é entendido não apenas no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade.

Na sociedade pós-industrial, a superação da assimetria de informação com foco na visibilidade do Estado e a afirmação de uma nova cultura de direito são necessárias em práticas que fortaleçam a capacidade crítica e de interveniência dos setores de baixa renda, por meio de um processo informativo de base relacional para a multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório.

À luz de tais argumentos, qualquer que seja seu nome e independentemente das divergências teóricas e analíticas entre os estudiosos, nos dias atuais, a visibilidade das ações do Estado representa uma das responsabilidades mais importantes em relação à crise ambiental emergente. Primeiro, porque permite que as decisões de interesse difuso sejam tomadas clara e publicamente. Segundo, porque, para evitar ou amenizar problemas dessa amplitude, é de bom-senso que as pessoas conheçam os riscos que uma determinada atividade ambiental pode causar, ou sejam orientadas acerca deles.

Além disso, Leff (2002, p. 119) reforça que “a crise ambiental marca um ponto de inflexão na história, onde se desvanecem os suportes ideológicos e as certezas subjetivas que geraram os paradigmas de conhecimento e os dogmas do saber no ambivalente progresso da modernidade”. Ainda segundo Enrique Leff (2002, p. 119), “diante do mundo finito e esgotado, as energias mobilizadoras de novos projetos societários parecem dissipar-se na entropia do sem-sentido teórico e prático”.

Entretanto, nesse heterogêneo, profundo e conflituoso cenário de transformação paradigmático e histórico surge uma possibilidade de construção de espaços públicos não necessariamente estatais e de desenvolvimento de novos organismos de transparência para contrabalançar o poder político e econômico, fazendo com que a informação e o



conhecimento deixem de funcionar apenas como moeda de troca ou fator de produção capitalista.

A transparência administrativa representa um dos mais adequados meios de gestão participativa dos recursos ambientais e condição imprescindível ao desenvolvimento ambientalmente equilibrado e socialmente justo, motivo pelo qual serão enfatizados aspectos sobre o tema.

### 3 A INFORMAÇÃO COMO FUNDAMENTO DA TRANSPARÊNCIA

*A transparência do público através da informação honesta e precisa é condição para o juízo e a ação numa autêntica comunidade política.*

Lafer (1997)

A informação é um direito fundamental do Estado democrático e medida de controle popular deste. O direito à informação possibilita aos cidadãos o acesso às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelos diversos órgãos estatais, protegendo-os de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos. Nesse sentido, Martins Júnior (2004) e Frey et al. (2002) enfatizam que não existe lugar para o secreto, a não ser nos casos em que a lei imponha tal situação. No extremo, caso haja necessidade de sigilo ou de segurança, deve o Estado, no interesse público, dar conhecimento ao administrado quando cessar o perigo ou quando o sigilo perder seu objeto.

A informação é tão importante, que a desinformação surge como característica do subdesenvolvimento. A extensão, a variedade, a influência da informação associada ao exercício da democracia trouxeram para os governantes um novo problema ou uma obrigação irreduzível, qual fosse a necessidade de persuadir como fórmula de êxito, surgindo como requisito para conquistar ou se manter no poder. Em razão desse caráter ambivalente, a desinformação passou a ser um recurso não apenas de emancipação, mas, sobretudo, de elemento neocolonizador (LIMA SOBRINHO, 1980; DEMO, 2000; TARGINO, 1994).

O tema do direito à informação está em alta na agenda política do tempo atual, embora Burke (2003) afirme que a dependência dela por parte de todos os governos seja um fenômeno analisado há muito tempo por cientistas políticos. Certamente não se está falando de um fenômeno novo ou inédito, pois desde a Grécia antiga já se discutia a transparência dos atos soberanos, sendo o acesso à informação pública, na época, condição para a democracia.

Modernamente, a idéia de um Estado transparente advém do surgimento das próprias idéias liberais, afastando as práticas secretas do absolutismo. Além disso, o próprio avanço das concepções de democracia participativa exige mais do cidadão em termos de participação na vida pública. Nesse aspecto, é natural que a informação expanda seu significado para justificar a necessidade do Estado democrático, onde sejam conferidas todas as possibilidades de se informar sobre a condição da coisa pública (*res publica*).

O processo de se comunicar engloba o direito de participar, de se informar, de receber informação e de acesso às fontes exigidas pela comunicação. A informação é o nutriente mais elementar e também o mais importante da transparência. Sem ela é quase impossível atingir

os demais direitos. Assim, na *ação comunicativa*, a informação designa a transmissão de uma mensagem do emissor ao receptor, para atingir determinado fim. No âmbito do poder estatal, ela representa o conjunto dos conteúdos (comunicados ou não) referentes às ações do Estado ou sob a tutela estatal, destinadas e direcionadas, em tese, aos cidadãos, para o controle dos atos administrativos.

Com efeito, a publicização das atividades dos Estados passa a constituir um imperativo no controle de seus atos por parte da sociedade, no sentido de tornar públicas as informações, com o objetivo de possibilitar aos cidadãos o conhecimento a respeito do que o poder público está fazendo em seu nome. O indivíduo será tanto mais livre quanto mais bem informado for, não em termos de quantidade de informação, mas em qualidade, com conteúdo informacional verdadeiro, difuso e transformador, a fim de alcançar a conscientização do maior número de destinatários possível.

A informação e a comunicação são habilidades e necessidades intrínsecas do homem. Durante todo o curso da história, a humanidade nunca abdicou do ato de se comunicar. O controle da informação, mediante participação, é, portanto, aquele que promove a transparência coerente com o conhecimento das coisas. Admitindo-se a informação como uma construção social, esta se torna profundamente dependente dos atores responsáveis por sua produção, sistematização e disseminação. Logo, tão importante como definir o universo de informações necessárias para a tomada de decisões, é identificar e atribuir responsabilidades aos diversos atores do controle desses processos (Estado, sociedade civil e iniciativa privada).

Assim, quanto mais transparente for o Estado, “mais democrático será o regime, e maior a possibilidade de a sociedade influir, ativamente, na formação dos atos e das decisões administrativos; quanto mais fechado, mais autoritário, em que pese seu aparato normativo formalmente democrático” (NOGUEIRA JÚNIOR, 2003, p. 12). É lógico que para a consecução desse ideal dependam princípios como o da participação, da publicidade, da imparcialidade, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e outros.

O ideal democrático supõe cidadãos atentos ao desempenho na gestão da coisa pública, informados dos acontecimentos e capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas. A sociedade deve, também, estar fortemente interessada em formas diretas ou indiretas de participação. Numerosas pesquisas, levadas a efeito nos últimos decênios, demonstram claramente que a realidade é bem diferente.

Em primeiro lugar, o *interesse* pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo, o sensacionalismo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público, gerando um acúmulo de informações em grande parte desvinculado da vida prática das pessoas.

Logicamente, a apropriação dessas informações não deve se dar de maneira isolada, sob pena de se tornarem meros dados, insuficientes para a utilidade concreta. Os sujeitos de direitos precisam situar as informações em seu contexto para que adquiram sentidos e possam transformá-las em conhecimentos, com a finalidade de construir uma relação mais consciente e mais compreensiva da realidade.

### **3.1 OS MÚLTIPLOS USOS E SENTIDOS DA INFORMAÇÃO**

A principal particularidade da informação está na sua diversidade de utilidades. Uma das primeiras limitações da conceituação informacional prende-se à questão da contextualização. Como diz McLuhan (1971), “todas as culturas possuem seus modelos favoritos de percepção e conhecimento, que elas buscam aplicar a tudo e a todos”. A depender do contexto, a informação pode adquirir significados diferentes, de acordo com o lugar e a época situada, o que, de início, já dificulta a sua definição teórica.

Nessa linha de orientação, embora várias definições de informação tenham surgido ao longo do tempo, é factível a sua insuficiência do ponto de vista epistemológico (NOGUEIRA JUNIOR, 2003). Tal dilema terminológico torna a palavra sempre ambígua e liberalmente empregada para definir diversos conceitos.

Além do problema da ambigüidade, não é raro encontrar, tanto na acepção popular como na literatura acadêmica, a palavra informação sendo empregada em sentido diverso. O seu emprego na linguagem corrente significa dado, cognição, sabedoria, noção, inteligência, ciência, saber, estudo, ensinamento, intuição, instrução, experiência, entendimento, imagem, som, palavra, forma, símbolo, comunicado, informe, esclarecimento, informativo, mensagem, aviso, notícia, argumento, aprendizagem, sinal, registro, documento, consciência, educação, pensamento, manifestação, expressão etc.

A atual grafia, assim como a utilização do termo, teria sido introduzida na língua inglesa no século XVI. Entretanto, a definição mais usual caracteriza a informação como uma ação capaz de informar, formar ou moldar a mente ou o caráter. Significa, ainda, treinamento, instrução, ensinamento, comunicação de conhecimento instrutivo (WURMAN, 1991). Essa visão prevaleceu até os anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, quando passou a ser utilizada no sentido tecnológico, para representar algo transmitido por um canal elétrico ou mecânico. Atualmente, o uso deliberado de definições imprecisas incentiva o emprego da palavra informação de forma ainda mais vaga.

Nos seus estudos sobre o direito à informação, Canotilho e Moreira (2007) também elencam algumas expressões semânticas para designar o conteúdo da liberdade de expressão (opiniões, idéias, pontos de vista, pensamentos, convicções, críticas, tomadas de posição, juízo de valor) e seus critérios de valoração (verdade, justiça, beleza, racionais, emocionais, cognitivos etc.). Em outro ensaio, Bastos (2001) usa como sinônimo de informação as palavras conhecimento, opinião e crença. Essas expressões são utilizadas conforme o olhar, o interesse e o objeto de cada estudo.

Etimologicamente, a palavra informação, em latim *informare*, significa dar forma, ou aparência, colocar em forma, formar, criar, mas também representar, construir uma idéia ou uma noção, ação de formar matéria, tal como pedra, madeira, couro etc. (CUNHA, 1985; ZEMAN, 1970; WURMAN, 1991). Esse vocábulo latino era também empregado para o que se chamaria hoje de notícia (*notitia*), que de acordo com a etimologia clássica equivale a conhecimento, noção, idéia.

Curioso perceber que a multiplicidade de acepções demonstrada nesse exame de relance dá uma idéia de o quanto é complexo tentar definir e atribuir um limite semântico à palavra informação. São tantos usos e contextos ao ponto de McGarry (1999, p. 2) dizer que o termo informação, “como conceito, não sofre de desemprego”. Segundo esse autor, a denominação tornou-se popular logo após a invenção da imprensa no século XV.

Essa perturbadora diversidade de conceituação torna a informação ainda mais complexa se forem analisadas suas interpretações do ponto de vista ideológico, político, técnico e organizacional. A esse respeito, questionado acerca da informação no sentido técnico-organizacional, Latour (2000) considera que a informação permite limitar-se à forma, sem ter o embaraço da matéria. Para ele, não cabe à biblioteca entulhar-se com todas as informações possíveis sobre algo que armazena. Ao contrário, ela se enriquece com a capacidade que tem

de armazenar aquilo que é mais relevante ao usuário sem, no entanto, entulhar-se com todos os traços que não teriam pertinência.

Verifica-se que a informação não é uma “forma” no sentido platônico do termo, e sim uma relação muito prática e muito material entre dois lugares, o primeiro dos quais negocia o que deve retirar do segundo, a fim de mantê-lo sob sua vista e agir a distância sobre ele. Não adianta a informação estar disponível em algum lugar se ela não está organizada ou, se organizada, não se encontra acessível para quem dela precisa. O mesmo se diz a respeito da sua dispersão.

O caráter polissêmico<sup>1</sup> da palavra informação tem motivado também uma série de definições, com o intuito de esclarecer os seus diversos significados. Sob essa ótica, McGarry (1999) elenca alguns modelos conceituais concebidos por teóricos como Wiener, Miller, Shannon e McKay, que podem ser resumidos no quadro seguinte (Quadro 2):

Teórico	Conceito de informação	Pressuposto/Conteúdo
Wiener	Designa o conteúdo daquilo que permutamos com o mundo exterior ao nos ajustar a ele e que faz com que nosso ajustamento seja nele percebido. Viver de fato é viver com informação.	Relação ( <i>vida x mundo exterior</i> )
Miller	Algo que necessitamos quando nos deparamos com uma escolha. Qualquer que seja o seu conteúdo, a quantidade de informação necessária depende da complexidade da escolha. Se depararmos com um grande espectro de escolhas igualmente prováveis, se qualquer coisa pode acontecer, precisamos de mais informação do que se encarássemos uma simples escolha entre alternativas.	Decisão ( <i>quantidade x escolha</i> )
Shannon	O que acrescenta algo a uma representação [...]. Recebemos informação quando o que conhecemos se modifica. Informação é aquilo que logicamente justifica alteração ou reforço de uma representação ou estado de coisas. As representações podem ser explícitas, como num mapa ou proposição; ou implícitas, como no estado de atividade orientada para um objetivo de um receptor.	Representação ( <i>recepção x alteração</i> )
McKay	Refere-se não tanto ao que você diz, mas ao que poderia dizer. Ou seja, informação é a medida da liberdade de escolha quando se seleciona uma mensagem.	Previsão ( <i>medida x liberdade escolha</i> )

Quadro 2 – Modelos conceituais de informação

Fonte: Elaborado a partir de McGarry (1999).

Essas definições foram muito influenciadas pela teoria da informação e pela teoria da comunicação. A polissemia do conceito de informação parece ser uma decorrência natural da apropriação do termo por diferentes áreas do conhecimento, cujas definições estariam, conseqüentemente, sujeitas a reformulações e reconceitualizações com a evolução da pesquisa (MIRANDA, 2003).

<sup>1</sup> Há polissemia quando um termo é usado em diversas acepções; quando uma palavra tem muitas significações.

A esse respeito, Wurman (1991) lembra que o tratado *A teoria matemática da comunicação* (*The mathematical theory of communication*), publicado em 1949, representou um marco no assunto. Ali, teóricos como Shannon e Weaver já definiam a informação como aquilo que reduz incertezas. Tais estudos surgiram da necessidade, advinda das telecomunicações e da cibernética, de medir quantidade de informações, como uma área altamente especializada, baseada na matemática das probabilidades. Mas essa conceituação é também influente nas ciências biológicas e comportamentais.

A informação não é um termo exclusivamente matemático ou tecnológico, mas filosófico, pois, além da quantidade, está também ligada à idéia de qualidade, que, aliás, tem conexão com ela. Nesse aspecto, prende-se numa primeira fase ao idealismo – matéria criada e ativada pelo pensamento –, e numa outra, ao materialismo, em que o sujeito e o objeto do pensamento se unem na prática social, resolvendo-se a contradição entre a realidade e a idéia por meio do ato.

Da mesma forma, a informação não é apenas uma medida da organização, é também a organização em si, vinculada ao princípio da ordem, isto é, ao organizado – considerado como resultado – e ao organizante – considerado como processo. É, pois, a qualidade da realidade material de ser organizada (o que representa, igualmente, a qualidade de conservar esse estado organizado) e sua capacidade de organizar, de classificar em sistema, de criar (o que constitui igualmente sua capacidade de desenvolver a organização).

Apesar da teoria da informação não estar diretamente envolvida com valores e significados, suas idéias e percepções ajudam no estudo da informação em qualquer contexto, sobretudo no campo das ciências sociais e, ainda, na vida cotidiana. Nesse sentido, McGarry (1999) levanta uma variação interessante nos principais atributos da informação propostos pelas definições anteriormente mencionadas, subtraindo de tais posicionamentos a seguinte análise (Quadro 3):

<b>A informação pode ser:</b>
✓ Considerada como um quase-sinônimo do termo fato
✓ Um reforço do que já se conhece
✓ A liberdade de escolha ao selecionar uma mensagem
✓ A matéria-prima da qual se extrai o conhecimento
✓ Aquilo que é permutado com o mundo exterior e não apenas recebido passivamente
✓ Definida em termos de seus efeitos no receptor
✓ Algo que reduz a incerteza em determinada situação

Quadro “n” – Atributos da informação

Fonte: Elaborado a partir de McGarry (1999, p. 4).

Um dos aspectos úteis extraídos da teoria da informação é o conceito de incerteza. Não se trata apenas de um método de medição usado pelos engenheiros de comunicação, mas envolve essencialmente algo característico da condição humana.

O homem sempre desafiou a incerteza como um obstáculo, por isso tenta reduzi-la sempre que possível. Talvez essa tenha sido uma das razões que motivaram a descoberta do cálculo de probabilidades, cujas bases foram lançadas por Pascal e Huyghens por volta de 1660, como forma de objetivação das sociedades humanas. A probabilidade fornece uma maneira de orientar as escolhas em caso de incerteza. Assim, a informação tem a capacidade de ser o oposto da incerteza, sendo uma medida da imprevisibilidade de uma mensagem e da quantidade de incerteza que reduziu (MATTELART, 2002; MCGARRY, 1999).

Entretanto, para Bauman (1997, p. 40), com o avanço da ciência não deveria haver tanta preocupação com as incertezas. Segundo ele, “os indivíduos deviam ser poupados da *incerteza* numa sociedade racionalmente organizada – ‘transparente’ –, na qual a Razão, e só a Razão, tivesse o supremo domínio”.

A abstração, a subjetividade e a imaterialidade dos conteúdos informativos transmitidos, empregados em cada tempo, contexto e lugar, dimensionam o grau de dificuldade na atribuição de um conceito consensual ao termo informação. Essa tarefa resulta complexa, ambígua e mais acentuada, quando se leva em consideração o emprego e a sua utilização nas diversas áreas do conhecimento.

Em que pese o objeto deste estudo ter uma estreita ligação com o estudo da ciência da informação, para a qual o uso da informação está, fundamentalmente, associado aos aspectos da representação descritiva dos documentos, do desenvolvimento de conteúdos cognitivos e do acesso à informação, a presente tese está relacionada também à questão do acesso à informação como direito básico das sociedades ditas democráticas. A abordagem centra-se no acesso à informação como mecanismo de controle do cidadão em relação às ações do Estado, bem assim como instrumento de tomada de decisão decorrente do processo político participativo e transparente. Em outras palavras, toma a informação no sentido da sua capacidade de questionar, romper e transformar estruturas.

Logo, a questão do direito de acesso à informação, do ponto de vista de sua compreensão, deve estar adaptada à capacidade de assimilação pelo receptor, daí a opção pelo enfoque pragmático que considera a informação algo capaz de ajudar o usuário a tomar uma decisão, centrando-se na influência da mensagem no receptor, como mecanismo de redução



de dúvidas, cujos processos de informação seriam a comunicação utilizada para reduzir incertezas<sup>2</sup>.

Como ponto de partida, diz-se que a informação constitui uma das mais antigas necessidades do ser humano e matéria-prima de todos os interesses decorrentes do relacionamento social. Os meios de comunicação existentes são frutos da condição básica da expressão humana e representam características fundamentais na perpetuação da espécie. O meio é, no dizer de McLuhan (1971), a mensagem que afeta profundamente a vida física e mental do homem.

Apoiando-se na visão aristotélica de que o homem é naturalmente um animal sociopolítico, Santo Tomás de Aquino, em sua *Summa Theologica*, afirma que a vida solitária é exceção, que pode ser enquadrada em uma das três hipóteses seguintes<sup>3</sup>:

1) *excellentia naturae* – quando se trata de indivíduo notavelmente virtuoso, que vive em comunhão com a própria divindade, como ocorria com os santos eremitas;

2) *corruptio naturae* – referente aos casos de anomalia mental;

3) *mala fortuna* – quando, só por acidente, como no caso de naufrágio ou de alguém que se perdeu numa floresta, o indivíduo passa a viver em completo isolamento.

Um caso clássico de *mala fortuna* é a aventura de Robinson Crusóe, cujo romance demonstra o quão difícil é a vida solitária. Comentando a respeito, Lima Sobrinho (1980) lembra que o instinto de se comunicar e a necessidade de transmitir informação não escaparam ao ideal do viajante náufrago, que, na falta de seus semelhantes, comunicava-se com o seu papagaio, ensinando palavras para que não se apagassem da sua memória.

Como se pode observar, a transmissão de informação ocupa a mente humana e dá plenitude à vida social do sujeito. Perde sentido viver fora de um grupo e, portanto, sem a comunicação, pois, como ressalta Arendt (2005, p. 201), “estar isolado é estar privado da capacidade de agir”. Sem essa distinção seria quase impossível tornar o aspecto da sociabilidade uma realidade entre os seres humanos.

No sistema da sociedade moderna a comunicação ocupa lugar central. Consoante esse fundamento, é possível observar que a sociedade é o sistema social global da comunicação (PINTO, 2002), não havendo direito fora da sociedade. Assim, para que a informação seja

<sup>2</sup> A abordagem aqui focada segue a linha classificatória desenvolvida por Marteleto (1987) em ensaio sobre as diversas formas de tratar informação e regulação.

<sup>3</sup> Argumento desenvolvido por Dallari (2003) ao abordar assunto a respeito da origem da sociedade.

acessível ela deve existir em algum lugar, sob alguma forma, e ao mesmo tempo ela precisa ser disponibilizada por alguém, por algum meio, para que outro seja capaz de acioná-la ou simplesmente recusá-la, integral ou parcialmente.

Por essa razão, Le Coadic (2004, p. 4) conceitua informação como sendo:

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

Mas a informação não se restringe somente à existência de certo número de mensagens, de afirmações, verdadeiras ou falsas. Determinados conteúdos precisam ser transportados de um lugar para outro. Além disso, Goldman (1970, p. 39) explica que “em uma transmissão de informações não existe apenas um homem ou aparelho emissor das informações e um mecanismo transmissor, mas, em alguma parte, existe também um ser humano que as recebe”. Para ele, o interlocutor pode deformar a informação recebida, aceitá-la, recusá-la ou permanecer inteiramente surdo e refratário a qualquer recepção.

Isso demonstra que, no processo de comunicação informacional, há muitas variáveis imperceptíveis capazes de escapar aos olhos de uma análise apressada. Com pouca frequência se questiona para quem se destina ou para que serve esta ou aquela informação e qual o sentido real que se dará a ela.

Só é possível definir informação quando se demonstra a sua utilidade, integrando-a no quadro que é normalmente o seu: o da ação acabada. “Uma informação, em si, nada significa, nada tem de informação se ninguém é informado ou se a informação recebida pode ser inutilizada por quem a recebe” (BONSACK, 1970, p. 180). Mas nem todas as informações se destinam a uma utilização imediata, já que podem ser estocadas na memória visando a uma eventual utilização posterior. Em qualquer caso, para que a informação adquira sentido, ela tem que tornar uma ação eficaz, isto é, fazer com que a ação atinja determinado objetivo.

E eficácia informacional significa o grau de adequação da informação na solução do problema do sujeito-usuário da informação. A eficácia decorre do uso da informação, o que corresponde dizer que a informação só é eficaz se contribui para algum resultado positivo ao sujeito da ação. Com efeito, torna-se relevante a partir do momento em que ajuda a tomar uma decisão que se julga adequada (PAIM; NEHMY; GUIMARÃES, 1996; LAZARTE, 2000).

A informação também pode ser analisada sob a perspectiva de para quem, ou para que, ela será útil. A informação meteorológica, por exemplo, interessa aos agricultores porque contribui de maneira especial para o plantio cultivado.

Mesmo com o aparato conceitual revelado até o presente momento, é possível identificar tantas outras classificações. Nesse aspecto, Buckland (1991) identifica três usos principais da palavra informação: informação como processo; informação como conhecimento e informação como coisa.

Como processo, a informação muda o conhecimento de alguém e é situacional. A ação de relatar ou o fato de começar a relatar sobre algo caracteriza a informação como processo, é o ato de informar um objeto, um documento, um dado, um fato, um evento. A relevância do dado ou fato é situacional e depende do nível de conhecimento de quem recebe a informação no momento da recepção.

A informação como conhecimento tem uma de suas formas quando reduz as incertezas. O processo de comunicação refere-se à transmissão de algum fato, assunto ou evento dado como notícia, informado, dito, que vai se refletir no conhecimento apreendido. Entretanto, é intangível, não podendo ser tocado ou medido. No sentido de coisa refere-se a objetos que são considerados como sendo informativos em suas características físicas, tais como o dado e os documentos expressos, descritos ou representados por alguma forma física, como o sinal, o texto ou a comunicação desses.

Para melhor compreender as condicionantes da processualística comunicativa, a teoria informacional da percepção tenta explicar o fenômeno da informação e sua transmissão. Essa teoria consiste na síntese de uma atitude estruturalista e de uma atitude dialética, que integra de maneira coerente os conceitos essenciais extraídos da ciência da comunicação e da teoria da informação. Nos seus fundamentos teóricos, Moles (1978) argumenta que o mundo exterior se apresenta ao conhecimento científico sob dois aspectos essenciais: o *aspecto energético* e o aspecto comunicacional. No primeiro, o homem, na qualidade de indivíduo, é considerado sem desempenhar papel algum; no segundo, o homem é recolocado no universo material, onde se estuda a interação entre indivíduo e resto do mundo.

Aqui se abre um parêntese para ilustrar o modelo dos cinco níveis de atuação da informação proposto por Wurman (1991), conforme a figura 5. Segundo esse teórico, o homem está cercado por informações que atuam em diferentes anéis de urgência e interesse sobre a sua vida, cujas dimensões variam e podem exercer diferentes papéis em cada pessoa.

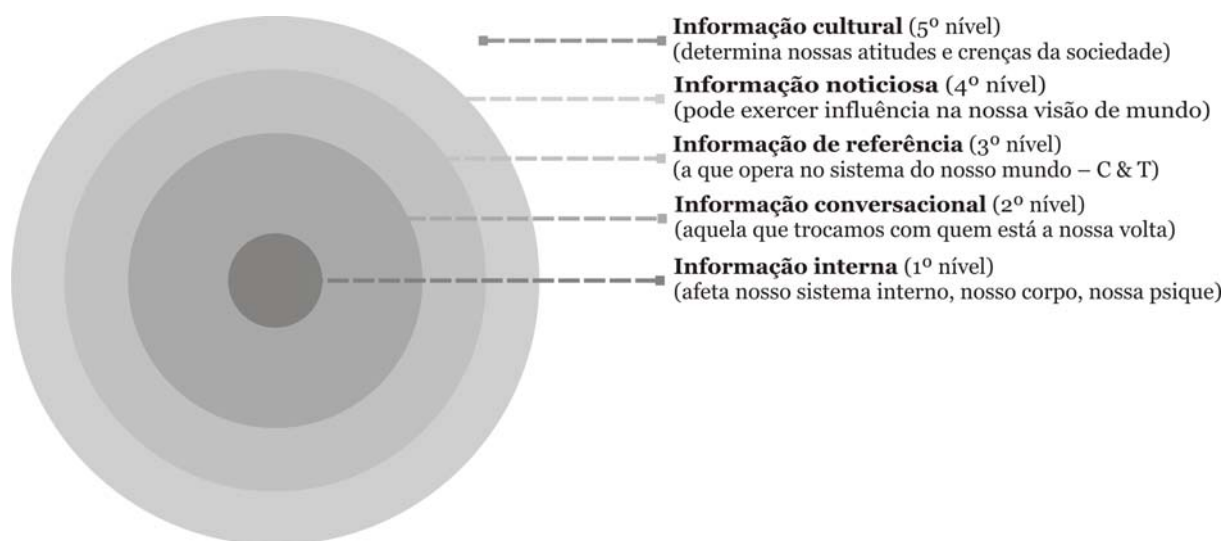


Figura 5 – Os cinco anéis da informação  
 Fonte: WURMAN (1991, p. 47), com adaptações.

Um detalhe interessante pode ser extraído dessa demonstração. Nota-se que, embora a realidade do mundo seja apenas uma, cada pessoa a vê de forma diferente, conforme o nível em que a informação esteja atuando. Mas a percepção dessa realidade, afirmam Santos (2008) e Franchi (1977), é sempre um processo relativo de apreensão e não representa ainda o verdadeiro conhecimento, que por sua vez depende de sua interpretação para tornar válida uma situação de aparência. Nesse ambiente tudo é levado em consideração, as experiências, os laços contratuais, as interações, os comprometimentos, as decisões, os modos de atuação e as influências nele exercidas.

Desse modo, resulta claro que a existência do ser humano se mostra mais rica, mais plena e mais verdadeira, na exata medida em que mais conhece. O cidadão de pouca consciência afeta pouco o mundo circundante e age pouco sobre si mesmo. Para transformar informações em conhecimento é necessário possuir capacidade de emissão, recepção e processamento da informação que circula do mundo para si e de si para o mundo. A presença não egoísta de outros que enxergam o que cada um consegue ver e ouvir garante a todos a realidade do mundo e de si próprios.

Os homens tornam-se sujeitos reais na medida em que ganham consciência de si, e esta consciência os torna seres socialmente políticos. Não há distinção entre o individual, o social e o político, uma vez que toda atividade individual é também uma atividade social com efeitos políticos. A atividade pessoal e profissional dos indivíduos mescla-se com a administração das coisas públicas, de modo que a prática cotidiana da democracia é constitutiva, ao mesmo tempo, da comunidade e dos homens que nela vivem (POGREBINSCHI, 2007, p. 64).

Os termos informação e conhecimento estão correlacionados, mas não são sinônimos. O conhecimento distingue-se da mera informação porque está associado a uma intencionalidade.

É impossível traduzir e mensurar em unidades abstratas simples o conhecimento. A informação associa-se à semântica, enquanto o conhecimento está associado à pragmática e relaciona-se com alguma coisa existente no mundo real do qual se tem uma experiência direta. Como o conhecimento está intimamente conexo com o agir prático e com a dimensão sociocultural, a realidade “é o resultado de um intercâmbio comunicativo entre as diversas representações e interpretações dos atores sociais” (CRESPI; FORNARI, 2000, p. 142).

No que diz respeito ao saber, em geral, não se reduz à ciência, nem mesmo ao conhecimento. É, antes de tudo, uma capacidade prática, uma competência que não implica necessariamente conhecimentos formalizáveis, codificáveis; ele não é ensinado, aprende-se no dia-a-dia, no costume. O saber é aprendido quando a pessoa o assimilou a ponto de esquecer que teve de aprendê-lo. Já o *conhecimento* seria o conjunto dos enunciados que denotam ou descrevem objetos, excluindo-se todas as outras proposições, e suscetíveis de serem declarados verdadeiros ou falsos. A *ciência* seria um subconjunto do conhecimento (LYOTARD, 2000; GORZ, 2005).

Mas o conhecimento e o saber podem ser apropriados pelo poder. O detentor do capital financeiro é o único que tem o conhecimento global do processo produtivo. Por isso, diz Aguiar (1990, p. 118-119), “conhecer significa dinheiro e conhecer significa poder”. O conhecer e o saber, no sentido lecionado, constituem-se um capital informacional, com todas as suas características, determinações e relações, coexistindo em constante conflito, no jogo, no enfrentamento, por significarem poder.

Embora sob um enfoque distinto, mas no mesmo sentido, já foi debatido também com Weber (1978, p. 27) que “a burocracia é superior em saber – tanto o da técnica como o dos fatos concretos na sua esfera de interesses – o que normalmente é privilégio da empresa privada capitalista”. O poder econômico é o único que tem sido capaz de manter-se relativamente imune à dominação do saber racional burocrático.

Muito embora pareçam ser neutras, todas as formas possíveis de dominação e apropriação (como o direito, o saber, a informação etc.) estão sempre impregnadas de parcialidade. O saber nunca é neutro e haverá sempre um saber dominante e um saber dominado. É nesse particular que o acesso efetivo à informação tem o condão de facilitar o fracionamento do saber entre os componentes de determinada sociedade de direito.

Prosseguindo na análise da conceituação, a acepção da informação também é explorada na seara da inteligência competitiva. Sob esse aspecto, Cardoso Júnior (2005) delimita a diferença acerca do entendimento da informação em quatro classes (Quadro 4):

Classe	Entendimento
Dados	Compreendem a classe mais baixa de informação e incluem itens que representam fatos, textos, gráficos, imagens estáticas, sons, segmentos de vídeo analógicos ou digitais etc.
Informação	São dados que passam por algum tipo de processamento para serem exibidos em forma inteligível às pessoas que irão utilizá-los.
Conhecimento	Informações cuja relevância, confiabilidade e importância foram avaliadas. É obtido pela interpretação e integração de vários dados e informações para iniciar a construção de um quadro de situação.
Inteligência	É o nível mais alto da hierarquia, o qual pode ser entendido como a informação com oportunidade, ou seja, o conhecimento contextualmente relevante que permite atuar com vantagem no ambiente considerado. Também pode ser vista como o conhecimento que foi sintetizado e aplicado a determinada situação para ganhar maior profundidade e consciência dela. É parte do conhecimento que habilita a tomada das melhores decisões.

Quadro 4 – Entendimentos de informação na área da inteligência competitiva

Fonte: Elaborado a partir de Cardoso Júnior (2005).

O conhecimento pode, ainda, ser aprendido como um processo ou como um produto. Quando se refere a uma acumulação de teorias, idéias e conceitos, o conhecimento surge como um produto resultante dessas aprendizagens; mas, como todo produto é indissociável de um processo, pode-se então olhar o conhecimento como uma atividade intelectual por meio da qual é feita a apreensão de algo exterior à pessoa.

Numa outra classificação o conhecimento é dividido em dois tipos: os codificáveis e os tácitos. O conhecimento codificável é transformado em informações e pode ser reproduzido, estocado, transferido, adquirido e comercializado. Já o conhecimento tácito, devido a sua natureza interativa, é de difícil materialização. A transformação deste em sinais ou códigos é extremamente complicada, pois está associada a processos de aprendizado, totalmente dependentes de contextos e formas de interação sociais específicas (LASTRES; FERRAZ, 1999).

Em face dessas abordagens, não basta apenas consumir informação, mas apropriar-se dela com consciência para transformá-la em conhecimento útil. Desse modo, cada indivíduo agasalha consigo um grau de consciência que lhe diz como se comportar e interagir com o ambiente em sua volta. Esse grau de consciência geralmente está associado ao conjunto de informações (científicas, intuitivas, instintivas, experimentais, vivenciais etc.) recebidas do mundo exterior, bem como à capacidade de transformar essas informações em conhecimento.

Existem dois tipos básicos de apropriação da informação: o que as pessoas acolhem e o que efetivamente utilizam. A consciência se realiza quando a informação se transforma em conhecimento e este em atitude.

Não há um vínculo direto entre conhecimento e atitudes. As correlações podem se dar nas duas direções. Pessoas com profundo conhecimento sobre o tema podem ser fortemente a favor ou contra uma particular inovação, assim como as pessoas pobremente informadas. E é até mais comum que as pessoas melhor informadas tendam a ser mais reticentes em assumir posições claramente a favor ou contra. Isto acontece porque as pessoas melhor educadas e com maior informação tendem a considerar diversos pontos de vista, o que torna mais difícil tomar uma decisão final (GUIVANT, 2006, p. 97).

A informação visa suscitar nos indivíduos certo posicionamento, que pode ser a favor de “A” ou de “B”, nunca neutro. Costuma-se dizer que a ignorância informacional acaba sendo uma fonte inesgotável de exclusão social, porque o indivíduo desprovido de informação tanto pode ser submetido aos desejos daqueles que lhe determinam o que fazer, como submeter-se a seus mandatários (tacitamente), quando age na neutralidade.

Em se tratando de participação e controle do Estado, a atitude de cada cidadão, de interferir ou não no processo decisório, é determinante para a construção ou manutenção do cenário vigente. Como diz Bauman (1997, p. 9), “a avaliação é parte indispensável da *escolha*, da tomada de decisão; é necessidade sentida por humanos como tomadores de decisão, necessidade sobre a qual raramente refletem os que agem apenas por hábito”. Assim, a falta de interferência, por escolha ou postura individual, resulta também numa forma de participação.

O voto nulo é um exemplo claro disso. Mesmo indiferente ao processo político, o eleitor participa de forma omissiva. Nesse caso, o sujeito de direito está, de maneira imperceptível, participando do processo eleitoral para manter a situação que supostamente está protestando.

No entanto, nem sempre o fato de possuir informação e conhecimento significa ter consciência. Como exemplo, o sujeito que, mesmo compreendendo com clareza as conseqüências decorrentes do mau uso da água, toma uma atitude deliberada provocando o seu desperdício (comportamento ativo), ou simplesmente nada faz para conter o uso inadequado desse recurso hídrico (comportamento passivo), desprezando, em ambos os casos, a informação e o conhecimento apreendidos anteriormente.

Do mesmo modo, observe-se, também, que mais informação disponível nem sempre é melhor. Em algum momento a quantidade de informação pode ter sido importante, em outro contexto tal aspecto apresenta-se como prejudicial. Hoje, com a multiplicação dos canais de comunicação do mundo pós-moderno vige uma espécie de ansiedade pela informação, daí o desafio de profissionais da informação (bibliotecários, jornalistas, *web designers*, publicitários, arquivistas e outros) de facilitar e filtrar as informações de qualidade,

contribuindo para a ampliação da participação nos processos decisórios do governo, para a compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos, assim como seus conflitos em sede nacional e internacional. A grande questão é saber selecionar o que é relevante para determinada escolha ou tomada de decisão. E isso, é lógico, exige não apenas a capacidade de saber reconhecer o que é importante, mas também a capacidade de ignorar o que não tem sentido. O que parece ser informação na verdade trata-se de manipulação (WURMAN, 1991; LAZARTE, 2000; DEMO, 2000; SILVEIRA, 2000).

Voltando ao exemplo do uso da água, o agir consciente não significa necessariamente se posicionar a favor do meio ambiente. Aquele que, mesmo sabendo das conseqüências danosas à natureza, desperdiça água também age com consciência. Não existe, portanto, neutralidade nem mesmo para aquele que adota uma postura passiva, porque, de qualquer modo, o seu posicionamento tende a favorecer um dos pólos envolvidos na disputa.

Assim, conhecer não supõe, necessariamente, garantia de transformação. É comum encontrar pessoas altamente capacitadas acerca de questões sociais ou ambientais, mas suas práticas não se coadunam com as teorias sustentadas.

Se o acesso à informação visa promover o conhecimento e a consciência das pessoas, e se as pessoas com conhecimento encontram limites para transformar uma realidade, então qual seria a forma adequada de neutralizar essas dificuldades?

Com certeza não há uma resposta ou fórmula mágica para esse problema. É impossível fazer chegar a todos, de maneira idêntica, a mesma informação. Cada qual recebe uma informação e a utiliza de acordo com seu livre-arbítrio, livre no sentido de atribuir-lhe uma escolha e, portanto, uma destinação de uso.

O indivíduo eticamente ignorante (no mal sentido da palavra) pode até possuir a capacidade de discernir o que é certo ou errado dentro dos valores e costumes da sociedade em que vive, mas não consegue ser dono do seu próprio destino, porque o seu discernimento material prevalece sobre o seu sentimento espiritual.

De acordo com a escolha de que cada homem dispõe, ou ainda, de qual atitude tomar após receber uma informação, é possível atuar ou não na ordem (e na desordem) local e global. Logo, ao transformar um comportamento individual, o homem atua em uma dimensão espaço-temporal muito maior do que aquela da realidade imediata.

Não há como transformar o mundo exterior se o interior permanece imutável. De acordo com os ensinamentos socráticos, a sabedoria está naquele que conhece os limites da



própria ignorância e age para transformar seu próprio interior. Disso tudo, uma conclusão parece óbvia: o ignorante desinformado (no bom sentido do termo) sempre delega a sua escolha a um terceiro, na maioria das vezes de forma gratuita.

A escolha depende de um senso subjetivo, alojado no sentimento interno de cada indivíduo e que conduz o comportamento humano. Por isso se diz que a ignorância interior (ética, moral ou solidária) é às vezes mais nociva que a ignorância instrucional (é possível encontrar um analfabeto consciente, no sentido de não-ignorante). A informação, portanto, designa o conteúdo de tudo aquilo que se troca com o mundo exterior e que faz com que a ele se ajuste de forma perceptível. No sentido genérico da palavra, “a informação é aquilo que se acrescenta a uma representação” (MOLES, 1978, p. 36).

Com essa reflexão, a teoria informacional da percepção resgata a contribuição das ciências na ação comunicativa, comparando a ciência física – ausência do homem exercendo a sua influência – e a ciência humana, *locus* onde se observam estudos voltados para a interação das mensagens do mundo exterior com o indivíduo e as relações deste.

Assim, evidencia-se que qualquer informação depende da comunicação para ser transmitida de um lugar para o outro, cuja ação comunicativa se realiza por meio de um canal. As mensagens, embora complexas, podem ser transportadas por qualquer tipo de canal, desde que este tenha uma capacidade de elementos suficientes. Surge aqui uma espécie de invariante na transmissão das mensagens e a primeira idéia da informação concebida como quantidade mensurável.

### **3.2 INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL**

A gestão do poder estatal pressupõe a reprodução reflexivamente monitorada do sistema, envolvendo a coleta, armazenamento e controle regulares da informação aplicada a fins administrativos. Essa preocupação pelo acompanhamento dos conteúdos informativos não é nova. O uso, por parte dos governos, de informação sistematicamente coletada acerca da população é, em termos literais, história antiga.

Desde o tempo dos antigos assírios, se não antes, os poderes constituídos estiveram interessados em coletar e armazenar informações sobre os povos que controlavam. O principal motivo de controle visava a acumulação de informações como formas tanto de reação como

de auto-estímulo ao desejo crescente dos governantes de controlar as vidas do povo em geral, fosse para aumentar os impostos, alistá-lo no exército ou alimentá-lo em tempos de fome (BURKE, 2003).

Mas a acumulação de mais e mais informações é uma característica do período moderno da humanidade. No início da era moderna, a coleta regular e sistemática de informações tornou-se parte do processo ordinário do governo europeu, dando origem ao que muitos chamam de *Estado do papel* (BURKE, 2003). Conforme aumentavam de volumes, os registros precisavam contar com repositórios especiais, formando os arquivos com catálogos e índices e observados por guardiões especiais. Na verdade, esses arquivos não foram criados para benefício dos historiadores, e sim para serem utilizados pelos administradores, como parte dos segredos de Estado (*arcana imperii*), expressão utilizada com frequência crescente no século XVII, mostrando a preocupação dos funcionários com infrações a seu monopólio sobre certos tipos de informação política.

Controlar as informações não era tarefa fácil, pois era difícil visualizar os limites desse controle. “A linha de demarcação entre o domínio público e os *arcana imperii* era freqüentemente transgredido e boa parte da informação política era difundida, oficial ou extra-oficialmente” (BURKE, 2003, p. 132-133). Com isso, difundir a informação era uma arma politicamente mais eficaz do que suprimi-la. Exemplo disso foi o regime aberto da Suécia durante a chamada *era da liberdade*, especialmente os seis anos entre 1766 e 1772.

A crescente centralização da administração requeria que os governantes soubessem muito mais sobre a vida dos governados, cujo processo deu espaço à ascensão da *burocracia*, no sentido weberiano do termo, como exercício do controle com base no conhecimento, que vinculava o poder da função ao governo impessoal com base em regulamentos formais e comunicações escritas por meio dos canais apropriados.

Boa parte das informações de interesse de funcionários dos governos estava registrada em forma de material cartográfico. Isso demonstra que uma das razões para o aumento do interesse oficial pelos mapas era sua apresentação de informações quantitativas em escala real, o que possibilitava o acesso aos dados relativos à quantidade de pessoas que viviam em seus domínios, número de paróquias, tamanho dos exércitos, bem como a informações de caráter censitário sobre nascimentos, casamentos e mortes (BURKE, 2003).

Ocorre que os governos às vezes precisavam tornar públicas informações para seus próprios propósitos. Nesses casos, era mais vantajoso, obviamente, disseminar o

conhecimento das leis e outros decretos, que eram regularmente proclamados em voz alta, além de serem afixados na forma impressa em locais públicos. O problema “era manter o equilíbrio entre dar ao público informação de menos, situação que incentivava os rumores mais exagerados, e dar-lhes informações demais, o que incentivaria as pessoas comuns a se pronunciar sobre questões de Estado” (BURKE, 2003, p. 113). Este último aspecto remete, obrigatoriamente, à teoria de Beck (1996, 2000) acerca da *explosividade social do risco*, sob a qual se assenta a tese de que transparência demais dá margem para questionamento da sociedade acerca da legitimidade de suas ações.

O monopólio da informação (pelo menos de alguns tipos) era um meio de alcançar o monopólio do poder. O princípio do acesso público aos arquivos só foi proclamado com a Revolução Francesa, por volta de 1789, mas a prática estava atrasada em relação à teoria. Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, firmou-se o conceito de poder político e jurídico, emanado da vontade geral, que iria resultar no Estado moderno, em contraposição aos poderes monárquicos e absolutos de períodos anteriores.

Para entender o papel da informação na concretização da transparência administrativa e, conseqüentemente, na efetividade de uma cidadania menos suscetível aos (des)mandos dos agentes estatais, não é suficiente ter-se em vista apenas o processo político-administrativo como tal e as condicionantes de seu controle. É preciso levar em conta a crescente importância da questão informacional na sociedade contemporânea, o papel do Estado como gestor de informações públicas, as exigências de transparência, bem assim a fundamental necessidade de acesso à informação para o processo de participação democrática.

### **3.2.1 Informação pública e suas características**

*Informação pública “stricto sensu”* (em seu sentido estrito) é a informação necessária para o exercício de um direito (cidadania), para aplicação de uma política pública ou para a execução de um serviço administrativo. A grande particularidade está na utilidade da informação para a satisfação de uma necessidade social. Em outros termos, consiste em fazer valer, de verdade, o princípio de que cabe ao Estado de direito – como organização de inspiração democrática – fornecer a seus administrados, sem embaraço, todas as informações que lhes forem imprescindíveis.

Com efeito, em que pese seu caráter estrito, obriga-se o Estado a pautar-se, de maneira genérica, pelo princípio da publicidade, garantindo dessa forma, por meio do direito difuso à informação, a ciência de seus atos à sociedade, independentemente da informação ser útil ou não para este ou para aquele destinatário.

Presume-se, assim, que o objeto da informação pública é a transparência das ações do Estado perante seus administrados. Por sua vez, o alcance dessa transparência seriam todos os cidadãos que estão direta ou indiretamente sob a influência do exercício do poder público.

Todavia, no momento em que a busca pelo direito à informação se volta para a qualidade da transparência informacional, entram em jogo os limites entre público e privado. A informação em poder do Estado não pode servir para atender interesse privado, pois se trata de informação pública, logo, de interesse público.

Já a *informação pública “lato sensu”* (sentido amplo) é a informação produzida, em qualquer tempo e lugar, por órgãos integrantes da estrutura do Estado, como instrumento indispensável ao bom funcionamento do aparelho administrativo no cumprimento de sua missão. Inclui desde documentos importantes sobre fatos essenciais para o conhecimento da história recente, até detalhes corriqueiros sobre projetos e obras de infra-estrutura, e em geral, nada pode ser omitido sob pretexto da ignorância das pessoas. Compreende, ainda, “toda documentação em poder de funcionários públicos relativa a atividades oficiais: relatórios, regulamentos, gastos, processos decisórios e tudo o mais que não esteja nas exceções legais” (ALVES, 2005, p. 7).

Enfim, a informação pública é a informação governamental propriamente dita, produzida pelos governos que passam, mas pertencentes ao Estado que fica<sup>4</sup>. Mesmo assim, esse pertencimento da informação se dá apenas em sentido abstrato (*in abstracto*), porque, na realidade, todo o patrimônio informacional acumulado e construído por diferentes mandatários, ainda que esteja sob a custódia de determinado governo ou gestão pública pertence mesmo à sociedade. É esse, pelo menos, o espírito que norteia o verdadeiro Estado democrático de direito e a verdadeira razão de existência da República, assim concebida na sua forma genuína (coisa pública).

A produção da informação ocorre nas diversas esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como nos seus vários níveis de atuação estatal (federal, estadual e municipal). Quaisquer órgãos públicos são, portanto, sujeitos de obrigação informacional,

---

<sup>4</sup> Enquanto a transitoriedade é característica dos governos, o Estado é caracterizado pela permanência.

mesmo aqueles que não estejam vinculados diretamente a uma das esferas de poder, pois todos, de uma maneira ou de outra, fazem parte da administração pública, que foi criada para operacionalizar o funcionamento do Estado.

Cada órgão tem sempre natureza executiva, legislativa ou judiciária. Assim, resta claro, por exemplo, que tanto os órgãos com funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública etc.), como aqueles que auxiliam o Estado no fomento da economia (empresas públicas, sociedades de economia mista etc.), enquadram-se como entes do poder público, logo, produtores e responsáveis pela informação pública.

Constitui, ainda, tal estrutura, qualquer forma de organização jurídica a quem o Estado atribua, delegue ou conceda a execução de suas atividades, possuindo, de igual maneira, a capacidade de gerar informações públicas ou pelo menos de natureza ou interesse público. O conjunto de tais informações pode (e às vezes deve) ser apropriado pelo Estado, não como arma para justificar ou atender interesses políticos, ideológicos ou econômicos, mas para fazer cumprir a sua missão, satisfazendo, em última análise, os anseios e as necessidades informacionais da sociedade.

A informação pública, com a qual o direito à informação se preocupa, representa sempre uma integração das pessoas na vida política, social, ambiental, econômica e cultural da sociedade a que pertence. Compreende também a informação oficial, bem assim a informação privada de natureza ou interesse público. O uso de uma informação de interesse privado não pode comprometer o interesse público, em respeito aos ditames do Estado democrático de direito.

No sentido derradeiro, o vocábulo público tem dois significados diversos: público como contraposto a privado, e público como contraposto a secreto. No primeiro caso, diz Bobbio (2002b), nada elimina do caráter privado de uma escolha particular (não pertencente ao Estado) a devida publicidade de seus atos. Na segunda variável, exemplifica o autor, nada elimina do caráter público do poder de um soberano autocrático o fato de que esse poder seja exercido, em numerosas circunstâncias, no máximo segredo.

Embora alguns autores admitam que a administração pública deva atuar imparcialmente, a sua organização a torna facilmente permeável à interferência de atores sociais os mais diversos. Aí reside “o problema da separação das esferas política e

administrativa, considerando-se que o leque de questões sociais torna a administração pública moderna incompatível com a noção de neutralidade” (JARDIM, 1995, p. 138).

Em face da dualidade de sentidos, a transparência informacional deixa de existir quando a opacidade opera. Etimologicamente, o termo opacidade (do latim *opacitatem*) significa opaco, embaçado, aquilo que não deixa passar luz (BUENO, 1966). Em termos políticos, infere-se dessa conceituação que aquilo que é opaco não é transparente, ou seja, a opacidade impede a sociedade de tomar conhecimento acerca do que está sendo decidido pelo Estado.

A opacidade verifica-se quando uma ação, mesmo invocando transparência, esconde ou tenta esconder uma informação relevante, que se divulgada prejudicaria interesse de um poder<sup>5</sup> (político, econômico ou ideológico).

A opacidade informacional da selva burocrática impossibilita ao cidadão chegar às informações requisitadas. Em geral, as pessoas que estão fora do governo não têm idéia nem conseguem compreender o funcionamento e a complexidade da gestão informacional nos órgãos públicos. Lamentavelmente, mesmo nos governos democráticos ainda há espaço para o secreto ou outras formas de opacidade. A maioria das operações é escondida, ficando de fora do alcance do povo soberano. Daí advêm as múltiplas formas de opacidade ou intransparência informacional, que passam a assumir diversas feições:

a) **Segredo/secreto** – o segredo e a informação são pólos opostos e complementares, ocorrem em circunstâncias que um não sobrevive sem o outro. A subtração da informação pode gerar segredo e vice-versa; eles se excluem e se completam. O segredo, assim como a informação, tem sentido ideológico quando empregado na condição de poder, mas seu conceito deve ser alargado para melhor compreensão das relações sociais, “principalmente agora, na pós-modernidade, quando o segredo se manifesta como algo que protege a intimidade do ambiente pós-moderno” (MOSTAFA; MARANON, 1992, p. 204), apresentando-se como instrumento legítimo para proteger interesses políticos e econômicos.

O segredo está sempre no núcleo do poder, e o ato de se *ocultar*, por sua natureza, é algo secreto. Aquele que se esconde ou se mimetiza não se dá a conhecer por nenhum movimento. O detentor do poder tem muitos segredos, já que deseja alcançar determinados

---

<sup>5</sup> O Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002, dá uma boa lição de desinformação ou opacidade estatal, quando considera que a sociedade brasileira é imatura para conhecer certos detalhes de sua história. Ele se encaixa perfeitamente no modelo que impera em praticamente todas as instâncias do poder público. O contribuinte é obrigado a pagar impostos sem saber o que nem para que exatamente está pagando. Do guichê da prefeitura de uma cidade interiorana aos ultra-secretos arquivos do Estado, a ausência do direito à informação tem nesse decreto um verdadeiro esconderijo.

objetivos, utilizando cada segredo na hora oportuna. O segredo não é compatível com as liberdades e direitos do homem, e agora surge como um novíssimo meio de opacidade informacional, com a digitalização dos direitos fundamentais. Contrapondo-se à idéia de princípio do segredo (*arcana praxis*), tende hoje a ganhar contornos um direito geral à autodeterminação informativa, que se traduz, fundamentalmente, na faculdade de o particular determinar e controlar a utilização dos seus dados pessoais. A defesa desse direito tem surgido por meio das convenções internacionais e, no caso brasileiro, qualificou-se o consagrado direito de *habeas data* na Constituição de 1988 (CANETTI, 1983; CANOTILHO, 1993).

De forma geral, a possibilidade de acesso à informação entra em choque com o direito ao segredo, independentemente da natureza da informação e da pessoa que a possui. Nessa perspectiva, “o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção” (BOBBIO, 2002b, p. 100).

O segredo, entendido como o ocultamento do que positivamente tem expressão e se conhece, não pode ser exceção rotineira ou motivo para justificar a opacidade; muito menos deve ser a regra nesse processo. O que se opõe ao livre acesso à informação não é simplesmente a mentira ou a falsidade, mas é também o segredo, ou melhor, aquilo que não se torna público, quando deveria. Logo, qualquer decisão secreta tomada por alguém, em nome do cidadão, pode ser bastante significativa e importante, mas não pode jamais se revestir de caráter público representativo.

b) **Privacidade/intimidade** – O direito à intimidade e à vida privada é um direito subjetivo de toda pessoa não apenas de constranger os outros a respeitarem sua esfera privada, mas também de controlar suas informações de caráter pessoal – sejam estas sensíveis ou não – resistindo às intromissões indevidas provenientes de terceiros. É uma liberdade de não-intromissão e de autonomia; concernente a aspectos da intimidade e da vida privada, ou seja, um direito de ser deixado em paz (VIEIRA, 2007; SAMPAIO, 1998).

A visão da realidade depende muito da aparência e da existência de uma esfera pública na qual as coisas possam emergir das trevas. Segundo Arendt (2005, p. 61), “até mesmo a meia-luz que ilumina a nossa vida privada e íntima deriva, em última análise, da luz muito mais intensa da esfera pública”. Porém, nem tudo pode transparecer ao mundo público, para ser visto por outras pessoas, a não ser que seja algo extremamente relevante, digno de ser visto ou ouvido por todos. Mas, como se sabe, “encontram-se cada vez com maior frequência

vazamentos de dados pessoais obtidos pelo setor privado e por agências governamentais, para usos diferentes daqueles a que foram revelados ou autorizados” (DUPAS, 2003, p. 55).

A transparência não pode ser banalizada a ponto de tornar irrelevante um assunto público. Isso não quer dizer que as questões privadas ou íntimas sejam irrelevantes; pelo contrário, existem tratativas de alta relevância que só podem sobreviver sob o invólucro da esfera privada – como, por exemplo, as relações amorosas íntimas, ao contrário da amizade, morrem ou, antes, se extinguem quando trazidas a público. Nesse sentido, o amor só pode falsificar-se e perverter-se quando utilizado para fins políticos.

Em tempos de comunicação global da vida social, o espaço virtual eletrônico passa a ser a grande arena dos planos econômico, cultural, religioso, artístico, lingüístico ou técnico-científico. Sobre esse aspecto, Mostafa e Maranon (1992, p. 211) afirmam que a idéia global anunciada por McLuhan, há apenas quatro décadas, “é hoje uma realidade [...]. Na aldeia global, não há mais separação entre público e privado, os quais se dispersam e se volatizam. A intimidade do lar, num passe de mágica, torna-se pública através da mídia”, como na obra intitulada *1984*, de George Orwell.

Mas aquilo que é irrelevante para a esfera pública pode ter um encanto extraordinário e contagiar todo um povo, que pode adotá-lo como modo de vida, sem com isso alterar-lhe o caráter essencialmente privado. Daí a deferência dos franceses em buscar nas pequenas coisas a felicidade. A incorporação desse encantamento amplia o raio de ação da esfera privada, mas não a torna pública, nem constitui uma esfera pública; significa apenas que a esfera pública “reflui quase que inteiramente, de modo que, em toda parte, a grandeza cedeu lugar ao encanto; pois embora a esfera pública possa ser grande, não pode ser encantadora precisamente porque é incapaz de abrigar o irrelevante” (ARENDETT, 2005, p. 62).

Enquanto a esfera pública tem como essência a objetividade, responsável pela garantia da transparência a um número indefinido de pessoas, a privacidade é subjetiva e, embora possa tornar-se forte e seu peso ser sentido na esfera pública, não pode substituí-la.

Observa-se, por fim, que há uma colisão de interesses entre a informação e a privacidade. A imprensa livre é irmã siamesa da democracia, cerceá-la é tirar o direito à informação. Porém, não é essa relevância que a deixa imune a qualquer tipo de excesso. A liberdade de informar não pode permitir que o veículo de comunicação social agrida outros direitos atribuídos à pessoa (inviolabilidade da honra, vida privada e imagem, por exemplo), mesmo porque nenhum direito é completamente absoluto. Se a informação for de relevante



interesse social, o direito à vida privada deve ser afastado em detrimento do interesse público-social.

O direito à informação implica a recepção de informações pelo público a respeito de fatos e opiniões, mas sem que isso resulte em intromissão da vida privada sem o consentimento do titular desse bem. A intimidade do cidadão, consoante os princípios constitucionais, é um sentimento, um estado de alma, que existe nos ambientes interiores, mas se protege também no exterior para ser possível realizar as liberdades fundamentais do corpo, da mente e do espírito.

c) **Sensível** – excepcionalmente, em alguns casos, a *opacidade* pode ser plenamente justificável. Na esfera da informação sensível, por exemplo, a divulgação obrigatória da localização dos campos experimentais de plantas geneticamente modificadas facilitaria certamente a sua destruição. A discussão aqui deve girar em torno da legalidade da plantação, da ética do ato e dos costumes morais de cada cultura, prevalecendo o interesse da sociedade e não de uma parcela desta.

d) **Mentira** – o preceito *não mentir* também não tem caráter absoluto e vale apenas no interior do grupo, não em seu exterior, ou seja, nas relações entre grupo e grupo, tornando-se mero instrumento para manter uma condição ou vontade. Não vale no exterior do grupo pela mesma razão, porque o grupo somente se mantém no poder ou satisfaz a sua condição de superioridade se consegue se defender da ameaça dos grupos contrários. Faz parte da estratégia de defesa a autorização ou mesmo a obrigação de mentir para o inimigo.

Neste ponto, é de grande valia o pensamento de Bobbio (2002a), na medida em que capta a dicotomia entre público e privado, ao dizer que parece ser necessário deduzir que a distinção entre moral e política coincide com aquela entre privado e público. O que se chama correntemente de moral valeria apenas na vida privada, e na vida pública valeriam outras regras. Não há esfera política sem conflitos. Para sobreviver e escapar de tais conflitos exige-se fingimento, engano e mascaramento das próprias intenções. A técnica de esconder-se, de refugiar-se e de mimetizar-se faz parte da natureza praticada pelos animais, na qual o homem está incluído. E conclui: “não há política sem uso do segredo: o segredo não só tolera como exige a mentira. Ficar preso ao segredo significa ter o dever de não revelá-lo; o dever de não revelá-lo implica o dever de mentir” (BOBBIO, 2002a).

e) **Censura** – em termos gerais, a censura serve para impedir que uma informação chegue ao seu destino final, e normalmente “se expressa por atos de fiscalização do material a

ser transmitido (censura prévia), ou já posto em processo de comunicação (censura *a posteriori* ou repressiva), tendente a frustração dos intuitos ínsitos à transmissão” (BASTOS, 2001, p. 91). A grande dificuldade situa-se na demarcação exata do ponto onde termina a defesa dos valores éticos e morais da sociedade e onde começa a perseguição política e ideológica.

f) **Simulação/fingimento/disfarce/engano** – a simulação consiste na “figura amiga, por trás da qual se oculta outra, a inimiga” (CANETTI, 1983, p. 413). Uma distribuição desigual da capacidade de percepção faz parte da arte da simulação e da dissimulação na política. Portanto, ninguém se iguala ao detentor do poder na capacidade de ocultar o que abriga em seu íntimo, porque, além de conhecer as intenções alheias, não permite que se conheçam suas próprias intenções e pensamentos. Calar-se para manter-se faz parte do jogo e das estratégias. Na vida privada talvez seja possível que homens de boa alma repudiem a simulação e a dissimulação, o que é quase impossível ocorrer na vida pública.

A sobrevivência e a consolidação do Estado democrático necessitam da máxima “extensão da relação de confiança recíproca entre os cidadãos, e portanto da eliminação, tão completa quanto possível, da estratégia da simulação e do engano (o que quer dizer também a redução, tão grande quanto possível, do espaço do segredo” (BOBBIO, 2002a, p. 99). O detentor do poder trava uma luta constante contra as metamorfoses (mudanças), utilizando-se do desmascaramento, que Canetti (1983) chama de desconversão.

g) **Contra-informação** – nem tudo que se apresenta como informação é realmente informação. A vivificação do conceito de informação no negativo (o que essa informação não diz, ou o que ela diz de maneira falsa) ajuda a decifrar o que a informação, implicitamente, contém. Assim, nem tudo que há num balancete, numa base de dados ou mesmo na Internet traduz-se em informação. E Wurman (1991, p. 43) completa dizendo que “a grande era da informação é, na verdade, uma explosão da não-informação – uma explosão de dados”.

h) **Excesso de informação** – não é apenas a carência de informação que pode tornar o indivíduo desinformado. Atualmente, a despeito do admirável fascínio tecnológico, em que as pessoas conseguem encontrar respostas para grande parte de suas necessidades informacionais, paradoxalmente a sociedade da informação não raramente deixa de se expor como vítima da quantidade exagerada de informações banais e superficiais. Como exemplo, Wurman (1991) lembra que numa única edição diária do *The new york times* contém hoje mais informação do que alguém poderia receber durante toda a vida na Inglaterra do século XVII.

Se, por um lado, a explosão informacional trouxe a superprodução de informações, por outro, trouxe também a implosão ou subprodução de informações. Não só pela desinformação que nega a cidadania à maioria da população, mas também pelo excesso de informações que superam a capacidade do sujeito de processá-las, com os incontroláveis bombardeios diários, seja no nível comercial, governamental ou jornalístico, que se traduz num desafio à sociedade contemporânea. É a lógica do informar para desinformar (MOSTAFA; MARANON, 1992; LAZARTE, 2000; DEMO, 2000)<sup>6</sup>.

O século XXI padece de um novo mal civilizatório: nunca houve tanta informação para tanta gente desinformada. A quantidade, a rapidez no fluxo da informação transmitida e a avalanche de informações sem qualidade é tamanha, que representa um desafio para quem quer desfrutar de um novo modelo de progresso. A cada minuto, novas pessoas acessam a Internet e novas informações são nela injetadas. Quanto mais o ciberespaço se estende, mais universal se torna. Novas maneiras de pensar e de conviver estão sendo elaboradas no mundo das telecomunicações, da microeletrônica e da informática.

Assim, quase todas as pessoas conseguem expressar o seu pensamento sem passar, digamos, por um crivo editorial. No entanto, essa liberdade de publicar oferecida pela rede mundial pode acarretar um grave problema de veracidade, bem como de confiabilidade e de garantia da qualidade da informação. Diante desse entrave, o homem se vê obrigado a recorrer a canais técnicos mais sofisticados para superar a limitação de sua capacidade natural de comunicação.

i) **Insuficiência, manipulação e omissão de informação** – uma disfunção em relação ao acesso às informações provém de parte dos produtores da informação, quando as alteram ou as tornam incompletas e, mesmo, ocultando-as por temerem certos impactos negativos para si, caso essas cheguem ao alcance da sociedade. Com o pretexto de evitar pressões por parte da sociedade ou de grupos contrários, as informações podem ser manipuladas por grupos políticos, governamentais e econômicos, que temem ver seus interesses contrariados.

Também há os casos em que grupos sociais regidos pela emoção, ou com o objetivo de argumentar propósitos ideológicos, podem manipular informações de interesse. A iniciativa privada (segundo setor), por sua vez, manipula informações para não tornar pública sua ação, ou por temer a interpretação errônea das informações que se apresentam complexas. Isso

---

<sup>6</sup> A desinformação pode ocorrer sob várias formas: acidental (em razão de um acidente de percurso na entrega da informação); técnica (quando ocorre um ruído); cognitiva (dificuldade na recepção ou interpretação da informação); ideológica ou política (ameaça interesses do poder); físicas (limitações físicas de pessoas) etc.

explica o motivo de grande parte das informações coletadas pelo governo e por empresas ter caráter sigiloso, com difícil ou quase nenhum acesso à sociedade. Outras situações observadas no setor público indicam que os servidores públicos, por questão de poder, não se propõem a disponibilizar as informações por julgarem ser de seu estrito domínio.

As novas formas de modelar a transparência, sobretudo as decorrentes da sociedade virtual do conhecimento, devem facilitar o acesso aos vários serviços governamentais, nos quais os documentos e as informações falem pelo Estado, sem possibilidade de intermediação corruptora de agentes públicos.

j) **Sagrado** – é importante distinguir dois tipos de informação sagrada. Primeiro aquela que diz respeito a uma entidade de crença, mantida culturalmente por diversas sociedades. Segundo, aquela que inclui como forma de opacidade a informação institucionalizada como sistema de dogmas para esconder verdades, tal como ocorria com os dogmas fechados da Igreja na Idade Média, quando tinha estreitas e oficiais relações com o Estado.

l) **Sigilo** – no âmbito da economia de mercado, o jogo cego das forças competitivas faz do sigilo a única arma de concorrência, durando enquanto prevalecer a força da inovação. Mas, para Lafer (2004), o sigilo é parte da arte da política no trato dos conflitos. Ele sustenta que, na prática, o sigilo frequentemente interconecta o segredo e a mentira. Por vezes, o sigilo da fonte é uma salvaguarda; por outras vezes, a visibilidade das vítimas é seu salvo-conduto<sup>7</sup>.

Há, porém, os que insistem em afirmar que as restrições ao direito à informação previstas na Constituição brasileira (art. 5º, XXXIII) não se aplicam à matéria ambiental. Segundo Custódio (2005), por exemplo, o direito à informação ambiental está direta e imediatamente relacionado com a saúde, a segurança, o sossego, o trabalho e o bem-estar da população, sendo de evidente interesse tanto para as pessoas integrantes da sociedade como para a segurança do próprio Estado.

Ainda segundo essa autora, foi com esse espírito que o legislador constituinte deferiu o meio ambiente equilibrado como direito de todos, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, exigindo desde logo o estudo prévio de impacto ambiental

---

<sup>7</sup> De acordo com o conceito legal, são considerados originariamente sigilosos, e serão como tal classificados, dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (artigo 2º do Decreto n. 4.553, de 27/12/2002). O artigo 5º do referido diploma diz que os dados são classificados como "reservado", "confidencial", "segredo" e "ultra-segredo". Esse decreto foi muito criticado por tentar implantar o sigilo eterno aos documentos públicos.

para a instalação de obras ou atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mediante publicidade, sem qualquer ressalva no tocante a sigilo (art. 225, §1º, IV).

Nem sempre o sigilo representa uma forma de cerceamento do direito à informação. Nos casos de investigação por parte de representação institucional legítima, é razoável que a informação fique sob sigilo para que não possa prejudicar o andamento das diligências e para proteger a sociedade do mau uso da informação. Mas Nogueira Júnior (2003) adverte que qualquer forma de sonegação ou restrição imotivada pela administração acarreta inevitavelmente perda de sua legitimidade democrática com frontal interferência na proteção e efetividade dos direitos fundamentais.

m) **Estratégico** – alguns fatos que ocorrem na sociedade, mesmo sendo assuntos de extrema importância, dificilmente são divulgados em sua totalidade à população, que, na maioria das vezes, apropria-se de uma informação parcial acerca do conhecimento desses acontecimentos. Os casos de acidentes nucleares, estratégias militares, acidentes nos lançamentos de foguetes, tragédias de barcos e aviões são exemplos de questões proclamadas como estratégicas.

Numa primeira análise, a mídia, principalmente televisiva, lança mão de uma informação superficial e a maqueia, dando-lhe um caráter sensacionalístico, prometendo e dando um prazo para o resultado das investigações, a cujos laudos e respostas quase nunca se tem acesso. São tantas notícias, que tornam impossível uma investigação mais aprofundada; além disso, o espectador precisa de novas notícias.

n) **Confidencial/reservado** – algumas informações interessam apenas aos agentes do processo comunicativo, pois sua ciência por parte de terceiro pode restar prejudicada. No âmbito do poder público, tais situações devem ocorrer sempre na preservação do interesse público e não para atender a desvios particulares.

### 3.3 A INFORMAÇÃO COMO DIREITO

Embora os termos transparência, publicidade e informação sejam usualmente confundidos, existem alguns detalhes importantes para uma compreensão mais adequada a respeito dos seus empregos do ponto de vista prático (Figura 6).

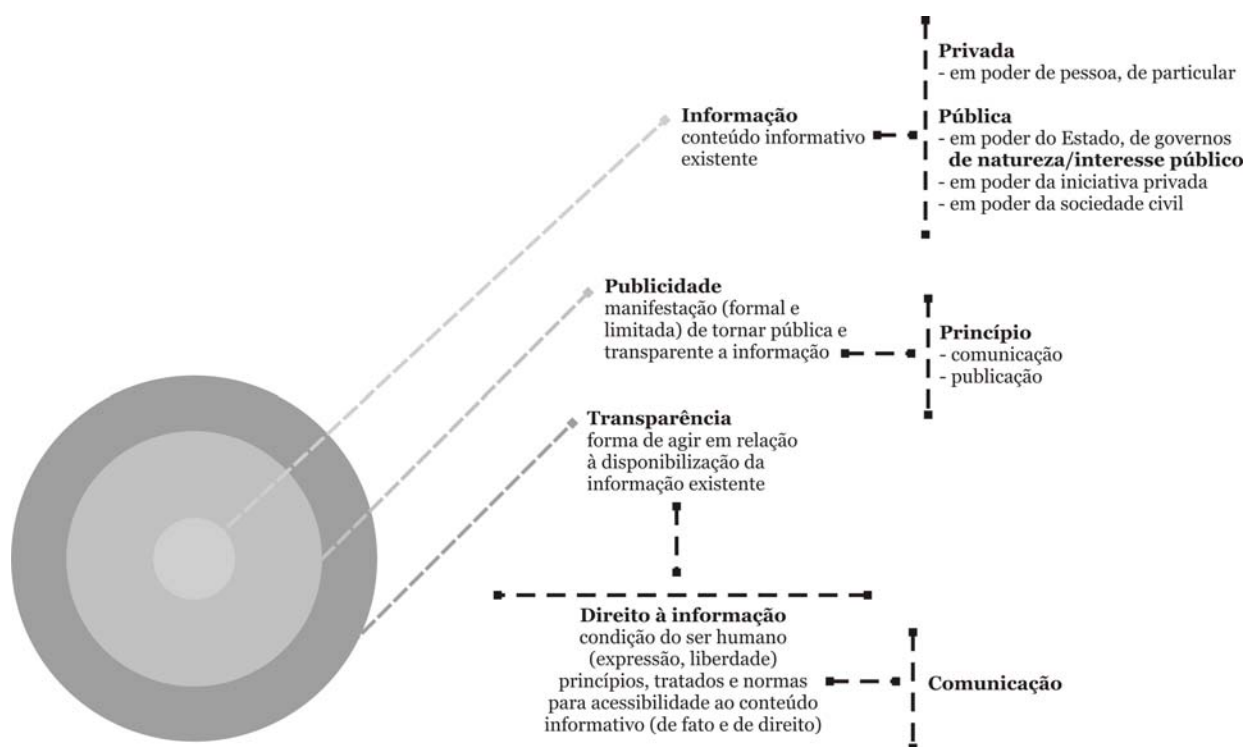


Figura 6 – Transparência, publicidade e informação

*Transparência* – a matéria-prima da transparência é a informação. Em outras palavras, proporcionar a informação, dar conhecimento é o fim (objetivo) da transparência. Por isso se diz que quanto mais se permite ter acesso ao conteúdo informativo de determinado acontecimento, fato, ação ou situação, mais se age com transparência. Representa a forma de agir em relação à disponibilização da informação existente, isto é, daquela informação que está em poder de quem tem a capacidade de dispor, restringir ou omitir o seu conteúdo.

*Princípio da publicidade* – o princípio da publicidade justifica-se pelo princípio do Estado democrático de direito. Numa democracia estatal se “exige o conhecimento, por parte dos cidadãos, dos atos normativos, e proíbe os atos normativos secretos contra os quais não se podem defender” (CANOTILHO, 1993, p. 947). O conhecimento de tais atos por parte da sociedade se faz, precisamente, por meio da publicidade, como princípio básico inerente à democracia.

*Publicidade* – em sentido amplo, a publicidade é qualquer forma de comunicação dos atos dos poderes públicos dotados de eficácia externa (ordens de serviço, editais, avisos, portarias etc.). É a manifestação formal de tornar público ou transparente o conjunto dos atos administrativos do Estado. O termo publicidade é mais amplo que publicação. De acordo com Ferraz (2002), o dever de publicidade realiza-se de duas formas: a primeira corresponde a uma face passiva, consistindo na transparência do agir estatal, de maneira que todos saibam o

que se passa no âmbito público; a segunda a uma face ativa, representada pela divulgação, pelo Estado, de sua atuação.

*Publicação* – A publicação é a forma de publicidade de atos normativos, realizada por meio de canais diversos (jornal oficial impresso ou eletrônico e outros canais permitidos por lei), isto é, o meio mediante o qual os atos normativos são levados ao conhecimento dos seus destinatários, constituindo requisito de eficácia. É a maneira pela qual a informação contida nos atos administrativos se materializa, ou seja, o meio pela qual ela se torna possível, ainda que de forma limitada. Do ponto de vista jurídico, costuma-se considerar a publicação como um ato de comunicação.

*Informação* – a informação é o conteúdo informativo efetivamente existente. A informação pode ser privada (aquela que está em poder de pessoa, de particular), pública (aquela que está em poder do Estado, de governos) ou de interesse público (que pode estar em poder da iniciativa privada ou da sociedade civil).

*Direito à informação* – o direito à informação representa o conjunto de condições (normatizadas, garantidas e asseguradas pelo Estado ou conquistadas e construídas fora dele) capazes de atribuir ao princípio da transparência um caráter realizável. Diz respeito, sobretudo, à efetiva acessibilidade ao conteúdo informativo existente (de fato e de direito).

*Comunicação* – a comunicação faz parte da essência do ser humano, como uma condição de liberdade de expressão e pode se traduzir em princípios, bem como em condutas, tradições, sinais, tratados e normas.

O elenco dos direitos do homem se modificou e continua se modificando com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses de classes no poder, dos meios disponíveis para realização dos fins, das transformações técnicas, entre outros fatores.

Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas, como a propriedade sagrada e inviolável (*sacrée et inviolable*); direitos que as declarações do mesmo século nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Assim, aquilo que ressoa fundamental numa determinada época histórica e em certa civilização nem sempre se afigura fundamental em outros tempos e em outras culturas.

Os direitos fundamentais do homem tiveram origem nas normas de *natureza negativa*, normas essas que estabeleciam limites à ingerência abusiva do Estado em favor da liberdade dos indivíduos (*liberdades negativas, direitos de defesa*) no limiar do século XVIII. Diz-se de natureza negativa porque impunham ao Estado absoluto (aquele que tratava o direito como uma mercadoria e que tudo podia fazer) normas para um não-fazer do poder estatal, não podendo desrespeitar, por exemplo, o direito de locomoção, liberdade de crença etc. Muitos desses direitos evoluíram, posteriormente, para um direito positivo, com a finalidade de impor uma ação, um fazer do Estado.

Teoricamente, os primeiros direitos a serem esculpidos nas declarações, assim denominados direitos humanos de *primeira geração*, “assentavam na lei a garantia das liberdades fundamentais do indivíduo e surgiram com o advento das doutrinas liberais, ao final do século XVIII” (ALMEIDA, 2005, p. 351). Estavam na linha de frente do reconhecimento os direitos civis e os direitos políticos. Essas garantias tinham como marca a defesa da pessoa humana contra a exploração desproporcional do Estado absolutista, tendo como núcleo a liberdade, tais como o direito à vida, o direito à liberdade, o direito à propriedade, o direito à segurança, entre outros.

Nessa categoria de direitos fundamentais também era possível enquadrar o direito à informação, mas sob o aspecto do direito à liberdade de expressão e de opinião, isto é, sob o prisma da liberdade de informação; isso porque, nesse caso, está-se ressaltando a liberdade como requisito imprescindível do ser humano, para afastar o poder absoluto e desmedido do Estado.

Naquele contexto, a liberdade de imprensa tinha por objetivo “divulgar o pensamento através dos meios de comunicação disponíveis, inicialmente sob a forma escrita, além do princípio da transparência e publicidade dos negócios públicos” (CARVALHO, 2002, p. 31). A Declaração Francesa, de 1789, dado o seu caráter universal, representa o alicerce que vai servir de paradigma para a emancipação política do cidadão nessa fase.

A *segunda fileira* dos direitos surge no início do século XX (Estado social ou do bem-estar), em oposição ao Estado liberal, para integrar os direitos sociais e manter o homem como titular dos interesses; mas lança a idéia do contrato social, em que não apenas o indivíduo é visto como detentor de exigências perante o Estado, mas também a coletividade que ele integra. A possibilidade de participar em ações que promovam o bem-estar social e a igualdade entre os homens passa a ser uma bandeira de luta popular (direito ao trabalho,



direito à previdência social, direito à cultura, direito de greve, direito à saúde, direito à educação e outros direitos sociais).

Nessa dimensão, percebeu-se que não adiantava apenas garantir um direito, era necessário impor ao Estado a edição de políticas para que tais direitos fossem assegurados, daí a idéia de Estado legal (legalidade). Essas políticas públicas deveriam garantir o mínimo de *igualdade* entre os cidadãos, que era o núcleo de *natureza positiva* em favor dos hipossuficientes, dos marginalizados. A Declaração Universal de 1948 vai representar o consenso universal sobre um grupo de valores, passando a nortear as normas constitucionais dos países signatários a partir de então.

Nesse segmento, o direito à informação pode ser postulado não apenas sob a forma de liberdade, mas também como direito de ser informado, na condição de necessidade humana básica. Há uma exigência, portanto, de garantir, além da liberdade de expressão e de opinião, a possibilidade de o sujeito de direito manter-se informado pelo Estado, como sinal de transparência de suas ações. Os direitos passam a ser mais integrados; garantindo-se o direito à educação, por exemplo, garante-se de forma mais integral o direito à informação.

Ao lado dos direitos sociais emergiram os chamados direitos de *terceira geração*, que constituem, na realidade, uma categoria ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que impede a compreensão do que efetivamente se trata (BOBBIO, 1992), pois se questiona se é possível falar de direitos em sentido próprio ou se trata apenas de aspirações e desejos.

As pretensões dos direitos de terceira dimensão têm características e valores de solidariedade e de fraternidade como núcleo, tendo como titulares não indivíduos, mas grupos humanos, como a família, o povo, a nação e a própria humanidade (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito do consumidor, direito à qualidade de vida, direito ao patrimônio histórico, direito à comunicação, direito ao progresso e direito à liberdade de informação); são, por assim dizer, os direitos difusos.

Aqui o direito à informação é reivindicado sob um aspecto de dimensão internacional, para proteger o homem na sua coletividade em face de um mundo globalizado, excludente e poderoso, onde reinam e se desenvolvem as novas tecnologias. Filia-se, enfim, na categoria de direitos de terceira geração devido ao seu caráter e interesse difuso, indivisível e abrangente, em que não é possível prever e dimensionar as conseqüências de seu cerceamento.

Na contemporaneidade, num mundo globalizado, existem, ainda, categorias de direitos que integram uma *quarta geração* e até *quinta geração*, ao exigirem maior reflexão devido

aos efeitos cada vez mais traumáticos produzidos na sociedade (direito ao patrimônio genético, direito à democracia, direito ao pluralismo, direito à gestão da coisa pública, direito à pesquisa biogenética, direito das minorias e outros). A percepção do direito à informação nos seus diversos estágios pode ser sistematizada da seguinte maneira (Quadro 5):

<b>Geração de direitos</b>	<b>Sentido (abrangência do direito à informação)</b>	<b>Finalidade (proteger-se do)</b>
Primeira	assegurar a liberdade de se expressar e de informar.	Estado absolutista
Segunda	além de assegurar a liberdade de informar, busca também impor ao Estado um dever de informar.	Estado privado
Terceira	além de assegurar o direito de informar e de ser informado, busca assegurar a informação na sociedade global e tecnologicizada, no sentido de se informar.	Estado-rede (globalizado)
Quarta	além de assegurar a liberdade de informar, o direito de ser informado e o direito de se informar, busca também assegurar a transparência estatal.	Estado intransparente
Quinta	Sentido vago (proteção e custódia das informações públicas etc.).	Estado incerteza

Quadro 5 – Sentido do direito à informação nas várias gerações de direitos

Entretanto, alguns estudiosos enquadram o acesso à informação, no seu conjunto, como direito de quarta geração<sup>8</sup>, aqui expresso como um direito difuso e fundamental para a humanidade, isto é, um direito de liberdade intrínseco à natureza humana. Surge também como um elemento-chave da transparência e condição essencial nos chamados Estados democráticos. Ora, se democracia é definida como participação ativa e responsável da pessoa cidadã na elaboração do destino coletivo, que condiciona seu próprio destino, é claro que esse objetivo, sem informação, não será senão quimera ou tão-somente mistificação.

Nos direitos de terceira e de quarta geração podem existir direitos tanto de uma como de outra espécie. Alguns direitos concebidos em uma geração jamais poderiam ser imaginados numa geração anterior. Novos carecimentos surgem em função da mudança das condições sociais e quando o contexto permite (BOBBIO, 1992). Os direitos não nascem todos de uma vez, nascem quando devem ou podem nascer. As primeiras gerações de direitos nasceram para se contrapor às ameaças aos direitos de liberdade ou a um não-agir do Estado; os segundos, os direitos sociais, surgiram como uma ação positiva do Estado, e assim por diante. Há uma relação de acréscimo e não de substituição.

Embora as exigências de direitos estejam dispostas cronologicamente em diversas fases, contextos ou gerações, suas motivações são sempre – com relação aos poderes dominantes – duais: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios.

<sup>8</sup> Entre os que classificam o direito à informação ambiental como direito de quarta geração (ou dimensão) estão: Bonavides (2004), Fameli, Cammelli, Sambom e Boyle (*apud* SAMPAIO; WOLD; NARDY, 2003).

Nessa esteira, o direito à informação é um direito possível de se enquadrar em todas as fases da história dos direitos humanos (cada um com uma nova característica), ficando a convicção, por hora, de que em algumas situações o Estado é chamado a auxiliar e garantir ao homem e à sociedade o seu alcance, e, em outras, a não impedir ou obstaculizar sua concretização. Logo, extrai-se que do seu caráter difuso emerge um forte vínculo do poder público com a transparência e com a publicidade, daí a interpretação da informação incorporada como um direito.

### 3.3.1 Gênese do direito à informação

A construção dos direitos individuais ou civis, nos quais se inclui o direito de expressão e de opinião, deu-se na segunda metade do século XVIII, no contexto europeu, durante a formação do Estado moderno, quando a sociedade buscava uma fonte para a afirmação dos direitos humanos (BOBBIO, 1992). O direito de acesso à informação pública teve, assim, sua gênese no Estado liberal, passando a constar, de fato e de direito, como uma garantia universal a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assinada na França em 1789.

Entretanto, a recepção desses direitos no ordenamento jurídico pressupõe o percurso de longa trajetória (HORTA, 2003). Antes da Revolução Francesa, encontram-se vestígios importantes da concepção do direito à informação, manifestados em documentos anteriores à Declaração francesa, representando, dessa forma, raízes e antecedentes fundamentais para a sua consolidação histórica, tal como se verá adiante.

A paulatina construção dos direitos de cidadania começou na Europa com a chancela de alguns documentos políticos. Inicialmente, na Inglaterra, “foi possível, na Idade Média, impor-se algum privilégio ao Rei João Sem Terra, que em 1215 outorgou a *Magna Charta Libertatum*, na qual estão contidas as primeiras manifestações de conquistas dos nobres contra a soberania despótica do Rei” (MIRANDA, 2005, p. 182). Essa carta já assegurava a notificação prévia aos parentes sobre o casamento de herdeiros, representando, de certa forma, uma noção preliminar do direito à informação. Um dos trechos da Magna Carta assegurava que nenhum homem livre seria detido, preso ou privado de seus bens, ou posto fora da lei, ou exilado ou lesado por qualquer maneira, e ninguém iria contra ele nem contra ele se enviaria ninguém, salvo em virtude de um julgamento legal por seus pares, segundo a lei do país.

Foi também na Inglaterra do século XVII, a partir de documentos constitucionais, que o processo de “transposição da concepção abstrata dos direitos individuais para o domínio concreto das instituições políticas” começou a ser desencadeado (HORTA, 2003, p. 213). Surgiu assim, em 1628, o diploma conhecido como Petição de Direitos (*Petition of Rights*), imposto ao rei pelo Parlamento, prevendo a obrigação de informar ao preso as razões de sua detenção; e além de outras obrigações proibiam-se as prisões arbitrárias. Esse documento era uma reafirmação daquilo que já havia sido garantido na Carta Magna.

Anos mais tarde, na versão de 1689, o Parlamento, para garantir que nenhum rei voltasse a tentar restaurar o absolutismo, aprovou uma lei, conhecida na história da Inglaterra como Lei dos Direitos dos Cidadãos (*Bill of Rights*), dirigida aos príncipes de Orange, para garantir a liberdade de expressão aos parlamentares, limitando os poderes absolutos do rei inglês e submetendo-o ao Parlamento. Reconheceu-se aí, lembra Horta (2003, p. 214), a “subordinação do Estado a uma regra de direito superior a ele próprio”, concebendo-se a garantia dos direitos individuais como instrumento de controle do poder. Parte de seus preceitos fundamentais foi incorporada à Declaração dos Direitos do Homem, da França, de 1789, e às dez primeiras emendas da Constituição americana.

Esse movimento foi inspirado em ideais liberais da época e ficou conhecido como Revolução Gloriosa, porque consistiu numa revolução sem derramamento de sangue, sem a sublevação de camponeses, de artesãos e das classes baixas. Recorda Herculano (2006) que esse instrumento retirava dos reis o poder de suspender leis ou sua execução por livre-arbítrio, sem o consentimento do Parlamento.

Da mesma forma, não poderia mais o monarca levantar dinheiro sem a aquiescência dos parlamentares. Teoricamente, os interesses do povo, representados pelo Parlamento, referiam-se aos interesses da burguesia, mas não se pode negar que isso tenha representado um avanço contra o absolutismo europeu, cujo desfecho teve seu ápice com as revoluções americana e francesa.

O conceito de direito à informação também apareceu na Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia, por volta de 1766; e dez anos depois, nos Estados Unidos da América (EUA), a liberdade de expressão ganhou positividade jurídica, no que concerne à liberdade de imprensa, com a Declaração da Virgínia (*Virginia's Bill of Rights*), redigida em 1776, simbolizando a independência do país norte-americano. Novamente nos EUA, em 1789, a primeira emenda à Constituição americana vedou a proibição da liberdade de palavra da imprensa.

Finalmente, surgiu um movimento revolucionário de caráter universal e mais integrado, diferente de todas as revoluções contemporâneas já vistas – a Revolução Francesa. Essa revolução foi a única ecumênica da história, pois seus exércitos partiram para revolucionar o mundo, e suas idéias de fato promoveram a universalização do princípio político. Representou, ainda, um marco para todos os países, e seus efeitos indestrutíveis continuam influenciando gerações e sociedades até os dias de hoje (HOBSBAWM, 1977; BONAVIDES, 2003).

Fruto desse processo, em 29 de agosto de 1789, surgiu a Declaração Francesa, ou Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), cujo documento foi reconhecido unanimemente como uma chave que abria o mundo para uma nova sociedade política e fonte autônoma dos direitos do homem, proclamando a supressão dos direitos feudais e consagrando direitos naturais e imprescritíveis, como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão, bem como a igualdade. Seus princípios foram esculpidos na primeira Constituição da Revolução Francesa em 1791, servindo, mais tarde, de inspiração a países de vários continentes (Constituição mexicana, de 1917, Constituição Russa, de 1918, Constituição alemã – Weimar, de 1919, etc.).

A Declaração francesa serviu também como marco para o direito à informação, pois, além de assegurar a liberdade de imprensa, pregou a liberdade de pensamento e de comunicação entre os homens, sendo, ainda, o primeiro ato com caráter universalista dos direitos para a humanidade. Ao conceber o direito à informação, afirmou não apenas a liberdade de opinião (art. 10), mas também a livre comunicação de idéias e opiniões (art. 11), como um dos mais preciosos direitos do homem (Quadro 6).

<b>Declaração Francesa de 1789</b>
<b>Art. 10:</b> Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.
<b>Art. 11:</b> A livre comunicação das idéias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos dessa liberdade nos termos previstos na lei.

Quadro 6 – O direito à informação na Declaração Francesa de 1789

A garantia legal de acesso à informação, projetada na Declaração Francesa, influenciou alguns setores da Igreja. Em 1881, por ato de Leão XIII, o arquivo do Vaticano abriu suas portas às pesquisas históricas, cujo fato representou um novo impulso à política liberal arquivística da época (RODRIGUES, 1989).

Mais adiante a Declaração Francesa ganhou novos contornos e encontrou na Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela ONU por meio da Resolução n. 217-A (III), de 10 de dezembro de 1948, sua primeira formulação mais precisa, ao afirmar no art. 19 que todo 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 transmitir informações e idéias por quaisquer meios de expressão, independentemente de fronteiras.

Nesse período, o mundo tinha acabado de se despedir da Segunda Guerra Mundial, razão pela qual essa Declaração constituiu o documento símbolo que orientou a defesa dos direitos em todo o mundo. Em termos de direito à informação, além de postular a liberdade de expressão, de maneira original, a declaração reconheceu a necessidade básica do homem de ser informado.

A redação do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem atrelou o direito à informação ao direito de liberdade de expressão, interferindo no progresso doutrinário rumo à concepção de um direito autônomo e de um direito-crédito de ser informado. Ao agregar componentes funcional-democráticos e coletivos, o direito de expressão desdobrou-se na versão do direito de informar (semelhante a sua clássica manifestação como liberdade individual ou profissional de imprensa) e na vertente do direito de ser informado, como direito público ou coletivo à informação (SECLAENDER, 1991; SAMPAIO, 1998).

Anos mais tarde, em 1963, na cidade do Vaticano, a Igreja Católica lançou a Encíclica *Pacem in Terris*, documento em que o Papa Paulo VI diz que o direito à informação é universal, inviolável e inalterável.

Esse mesmo sentimento foi também percebido pelas organizações sindicais de jornalistas da França, em 1973, quando propuseram em carta que somente a liberdade de imprensa não garantiria, numa sociedade moderna, a informação dos cidadãos, já que o mundo contemporâneo exigia uma nova necessidade: o direito à informação.

Embora tenha gerado obstáculos à idéia do direito autônomo à informação, a Declaração Universal e os demais documentos deram uma contribuição decisiva ao processo. Mas, como dito, na Declaração francesa identificou-se, pela primeira vez na história, a feição universalista dos preceitos e a mudança de paradigma na relação entre o governante e o governado, instalando-se certo grau de transparência e emancipação política do cidadão.

De fato, ao adotar a liberdade de informação como o somatório da *liberdade de transmitir* ou *comunicar* com a de *procurar e receber* informações, foi preparado o terreno

para o surgimento, no mundo jurídico, de um novo direito subjetivo bifronte, de um direito “abrangente o bastante para estender a proteção do ordenamento não só à atividade jornalística, mas também ao interesse dos governados de saber, por meio destes e dos órgãos estatais, tudo que se refira à condução dos negócios públicos” (SECLAENDER, 1991, p. 149).

O verdadeiro Estado transparente é aquele que assegura a livre informação sob dimensão participativa e pluralista, com objetivo final de aperfeiçoar a democracia, fundada não só na liberdade, mas no princípio da igualdade, afastando qualquer tipo de marginalização (CARVALHO, 1994).

Diferentemente do postulado liberal do direito à informação, cujo informador noticia o que ele quer, da maneira como quer e no momento que entender oportuno, o acesso livre e justo ao conteúdo informativo impõe ao agente público informador a responsabilidade de se ater à realidade e à veracidade dos fatos, com a obrigação de colocar-se à disposição dos administrados para ser controlado. Assim, vislumbra-se a possibilidade real de receber informação, de selecionar a informação que deseja receber e, talvez o mais importante, de dispor e fruir do direito à informação verdadeira.

### **3.3.2 Dimensões do direito à informação**

O posicionamento acerca da importância do direito de acesso à informação vem se consagrando na atualidade e pode ser traduzido na garantia do cidadão em receber dos órgãos públicos informações adequadas, claras, precisas, completas, verossímeis e verdadeiras, sem qualquer tipo de restrição dos conteúdos transmitidos, a respeito de matéria que verse acerca dos interesses do Estado e de toda a sociedade.

A classificação das dimensões do direito à informação situa-se em três níveis: o direito de *informar*; o direito de *se informar* e o direito de *ser informado*. A respeito de tais dimensões torna-se importante explicitar de forma mais detalhada alguns elementos necessários para melhor compreender a extensão desse direito, destacando-os no quadro 7.

Direito	Dimensão	Objetivo	Categoria/alcance	Sujeito	Atitude
<b>Direito à informação</b>	<i>de informar</i>	prestar informação <i>(proporcionar para alguém)</i>	Compartilhamento	dispõe de informação para fins de comunicação, expressão ou opinião	ativa facultativa
			Divulgação	dispõe de informação para fins de divulgação a terceiros	
			Distribuição	dispõe ou não de informação para fins de distribuição	
	<i>de se informar</i>	buscar informação <i>(obter para si próprio)</i>	Descoberta	não possui a informação, ou possui de forma distorcida	ativa passiva facultativa
			Completeness	possui a informação, mas de forma incompleta, desatualizada ou parcial	
			Recuperação	possuía a informação, mas foi perdida ou confiscada	
	<i>de ser informado</i>	receber informação <i>(obter de outrem)</i>	Organização	anseia dispor de informações organizadas e sistematizadas	passiva receptiva facultativa
			Disseminação	anseia que informações sejam disseminadas tempestivamente	
			Produção	anseia acesso a informações produzidas ou sua produção quando inexistente	
Acessibilidade			anseia que sejam proporcionados meios adequados ao acesso à informação		
Formação			anseia instrução (úteis, receptíveis, interpretáveis p/ formação/consciência)		
Proteção	anseia que as informações sob a custódia do Estado estejam protegidas e fiscalizadas				

Quadro 7 – Dimensão ampliada do direito à informação

Em qualquer um dos níveis do direito à informação, exige-se do Estado a abertura das cortinas por meio da transparência. Aliás, os princípios da publicidade e da transparência constituem expressões máximas de um Estado democrático de direito e a sua constitucionalização faz parte das boas intenções dos governos públicos. A esse respeito, Canotilho e Moreira (2007) chamam a Constituição portuguesa de *constituição da informação*, por trazer um “conjunto de direitos fundamentais concorrentes em matéria de liberdades e direitos de expressão e de informação”.

Nessa linha de orientação, ao refletir sobre a contraposição entre a administração clássica, vinculada ao individualismo liberal, e a nova administração emergente do século XX, em conexão com o Estado social e com idéias democráticas e participantes, Miranda (1992) compara a forma autoritária de administração pública, fechada sobre si, decidindo em segredo, e a administração aberta, agindo com publicidade e com comunicação para o exterior. O diferencial se traduz em três eixos principais: no direito de informação dos administrados quanto aos atos ou providências que lhes digam respeito; no dever da administração de motivação das suas decisões; e nas várias modalidades de participação ou



colaboração dos administrados, individualmente, em grupos ou em comunidades, na própria gestão de serviços.

O princípio da transparência informacional do Estado se fundamenta na obrigação, no sentido de que, sempre que o poder público se obriga a informar (dever de informar), o administrado vincula-se ao crédito de receber a informação (direito de ser informado). Em face disso, as informações precisam ser disponibilizadas para o domínio público, isto é, publicizadas.

Desse modo, para a integralização da transparência administrativa, a obrigação de informar do Estado deve respeitar e levar em consideração a faculdade da livre expressão e manifestação da informação (direito de *informar*), bem assim a possibilidade de o próprio indivíduo buscar as suas informações (direito de *se informar*). A participação ativa do sujeito nessas duas dimensões é essencial à manutenção e concretização do tripé do direito à informação, atuando simultânea e complementarmente nos três níveis mencionados (MIRANDA, 1992; CANOTILHO; MOREIRA, 2007).

A primeira dimensão do direito à informação – o direito de *informar* – consiste basicamente num direito individual que assegura a faculdade e a liberdade de veicular, transmitir ou comunicar informações a outrem (forma negativa), de difundi-las sem impedimentos, obstrução ou censura por parte do Estado (forma negativa) e também a meios de informar (forma positiva). O direito de informar na sua versão positiva ocorre, por exemplo, quando alguém tem o direito a um horário no rádio ou na televisão, ou o direito de resposta ou, ainda, o direito de antena, este último garantido pela legislação brasileira apenas aos partidos políticos em épocas eleitorais (direitos a meios para informar). Em suma, o direito de informar é o direito público subjetivo e individual de transmitir informações a terceiros, inclusive à coletividade, respeitada a dignidade, a honra e a imagem da pessoa humana (CANOTILHO; MOREIRA, 2007; NUNES JÚNIOR, 1997; CARVALHO, 2002).

A origem histórica do direito de informar está na liberdade de imprensa e alcança toda e qualquer pessoa ou entidade, pública ou privada, que tenha interesse em expressar ou manifestar o conhecimento sobre algo. A liberdade de expressão exige isenção política e ideológica dos governos, e a informação divulgada deve ser sempre de interesse público. Quando a divulgação implicar prejuízo à imagem, à privacidade ou à intimidade da pessoa humana e não ficar comprovado o interesse público é plenamente cabível pleitear ao Judiciário a reparação do dano sofrido, sem que isso seja interpretado como censura, conforme o entendimento apressado de algumas pessoas.

A liberdade da informação pública é necessária para uma compreensão esclarecida da coletividade, acerca de questões importantes, inclusive como fator de sobrevivência comunitária. O direito à informação, afirma Cartaxo de Arruda (1997, p. 248), “constitui a base para o direito à participação, visto que sem esta jamais poderá o indivíduo formar sua opinião e manifestar-se ou até mesmo intervir por meio do Poder Judiciário”.

De outro lado, Canotilho e Moreira (2007, p. 572) afirmam que a liberdade de expressão “pode revestir a forma de silêncio ou de não falar (‘não responder’, ‘não ter opinião’, ‘preferir não se pronunciar’) e de não ser coagido a partilhar ou defender opiniões alheias (‘liberdade de expressão negativa’)”.

A segunda dimensão – o direito de *se informar* – é o direito individual e coletivo, que consiste na faculdade de o indivíduo buscar informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento ou obstrução. Seu objeto é a liberdade de busca de dados, fontes de informação ou documentos perante o poder público, para atender interesse da pessoa ou da coletividade, banindo qualquer espécie de impedimento. Os documentos de caráter público produzidos pelo Estado não devem sofrer restrições e os agentes públicos devem oferecer condições adequadas de acessibilidade. Embora existam algumas restrições legais à recolha de informações armazenadas em certos arquivos secretos, como os serviços de informação, por exemplo, o direito de se informar é o direito “de não ser impedido de se informar” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 573). O cidadão tem direito de acesso aos arquivos públicos, admitindo-se o sigilo tão-somente em relação aos documentos cuja revelação possa provocar grave dano aos interesses da Nação ou da sociedade. Nessa mesma linha, fica também assegurado a qualquer indivíduo o direito de buscar, em bancos de dados particulares, informações de interesse particular.

Inclui-se, ainda, no direito de se informar, o direito de investigação dentro dos parâmetros constitucionais estabelecidos (CARVALHO, 2002). A regra prevalente, porém, é sempre o interesse público, tanto nos casos de livre acesso como nos casos de restrição ou violação da informação (sigilo, segredo, privacidade, intimidade etc.).

Essa face do seu caráter facultativo, essa dimensão do direito à informação requer uma enérgica participação do indivíduo, tendo em vista que a não-participação implica uma aceitação tácita do que está acontecendo. Nesse enfoque, Winkin (1998) e Loures (2004) afirmam que o ator social participa da comunicação não só com suas palavras, seus gestos, seus olhares, mas também com seus silêncios e apatias, pois a população ignorante permite que o direito seja utilizado como instrumento de dominação.

Finalmente, a terceira vertente – o direito de *ser informado* – corresponde ao dever do Estado de informar sobre suas ações. É a versão positiva do direito de se informar, consistindo na faculdade de ser mantido integral e corretamente informado, tendo por conteúdo o recebimento de informações fidedignas pelos poderes públicos e pelos meios de comunicação sobre quaisquer fatos de interesse público, bem como o pleno e adequado acesso a elementos mantidos em arquivos públicos, de interesse público ou particular. Essa versão do direito à informação vincula o Estado ao dever de proporcionar adequada educação, dando condições de apreensão ao receptor, conforme leitura do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, combinado com outros dispositivos da mesma espécie.

Daí se extraem dois componentes básicos: o primeiro, de que qualquer órgão ou empreendimento, seja público ou privado, deve informar contínua, veraz, completa e tempestivamente à administração pública acerca do meio ambiente; segundo, caso tais organismos não enviem as informações ou dados necessários, o próprio poder público deve agir na coleta dessas informações, ou, como diz a legislação pátria, “produzi-las quando inexistentes” (art. 9º, XI, da Lei n. 6.938, de 31/8/1981).

Tais premissas demonstram que o direito de ser informado, entendido como o direito a ser mantido constante e integralmente informado, não apresenta caráter absoluto no âmago da Constituição Federal de 1988, isso porque, como já foi explicitado anteriormente, esse direito apresenta uma face bilateral, pois só se pode afirmar que alguém esteja investido do direito de ser informado, quando o mesmo ordenamento atribua a outrem o dever de prestar tais informações.

Existe aí uma integração do processo informativo, dentro do qual há uma reciprocidade de posição, ou seja, “aquele que em dado momento informa, em outro está a receber informações, da qual, de resto, depende para o próprio desenvolvimento do seu pensamento” (BASTOS, 2001, p. 90). Em face disso, o direito de acesso às informações socioambientais pressupõe o dever do poder público de informar periodicamente a população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes.

Como vimos, o art. 5º, XXXIII, da Constituição brasileira estabelece que todos os indivíduos têm o direito de “receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, e o art. 37, § 1º, determina que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”, donde se extrai que o poder público tem o dever de prestar tais informações. Logo, no que concerne às atividades públicas, o indivíduo

tem o direito de se inteirar dos fatos de forma constante. Nessa linha de orientação, pode-se dizer que a Carta Magna não atribui a nenhum organismo privado, de caráter informativo ou não, o dever de prestar informações.

Do exposto resulta claro, portanto, que o direito a receber informações, em princípio, no regime constitucional brasileiro, fica restrito aos assuntos relativos às atividades do poder público. Tal entendimento, contudo, também não é absoluto. Em determinadas situações o particular também tem o dever de prestar informações, não diretamente a um indivíduo ou à coletividade, mas por força de mandamento constante em lei ou em decisão administrativa ou judicial. É o que ocorre, por exemplo, no licenciamento ambiental<sup>9</sup>, em que, a própria iniciativa privada fica obrigada a prestar informações ao órgão público licenciador, devendo o ente estatal, por sua vez, prestar publicidade à sociedade em geral (art. 225, IV, da Constituição Federal de 1988).

Portanto, o particular deve prestar à administração pública as informações que a lei e os procedimentos administrativos e judiciais exigirem, e mais, está obrigado também, perante qualquer cidadão, a fornecer as informações que detenha sobre suas atividades desenvolvidas, desde que tais informações estejam sujeitas a potenciais riscos ambientais.

Para que não haja prejuízo ao interesse público<sup>10</sup>, cabe ao Estado, no cumprimento de suas funções, oferecer e realizar obras e serviços, controlar e tutelar o exercício de certos direitos, além de fiscalizar as atribuições exercidas por particulares. Cabe-lhe, ainda, assegurar mecanismos que dêem ao cidadão a efetiva comunicação dos atos públicos, não apenas como mera publicidade, mas, sobretudo, como uma prestação de contas das atividades que realiza ou delega, da forma mais transparente possível, antecipando-se à curiosidade do cidadão.

O princípio da publicidade apresenta uma dupla acepção em face do sistema constitucional vigente. Em sua formulação mais conhecida, refere-se à publicação oficial dos atos administrativos, a fim de que eles produzam efeitos externos, isto é, junto à sociedade.

---

<sup>9</sup> O procedimento para licenciamento ambiental consiste numa obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente e possui como uma de suas mais expressivas características a participação social na tomada de decisão, inclusive na possibilidade de *acesso à informação ambiental*, por meio da realização de audiências públicas como parte do processo. As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei n. 6.938/1981 e nas Resoluções Conama n. 001/1986 e n. 237/1997.

<sup>10</sup> Percebe-se que mesmo atuando sob a égide de um regime republicano, boa parte dos governos do Brasil, nos diversos níveis de atuação (federal, estadual e municipal), não vem valorizando o sentido original da palavra república (do latim *res publica*, coisa pública), deixando de tomar como referência a prestação de contas no desempenho de suas funções (*accountability e responsibility*).

Evidentemente, em um Estado democrático de direito não é concebível a existência de atos sigilosos ou confidenciais que pretendam criar, restringir ou extinguir direitos, para os administrados.

A exigência de publicação oficial dos atos administrativos que tenham impacto externo não é um requisito de validade destes, mas sim pressuposto de sua eficácia. Portanto, os atos administrativos só estarão aptos a produzir efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros quando verificada a publicação no *Diário Oficial* dos diversos entes da federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nas localidades municipais onde não houver órgão de imprensa oficial, a publicação pode ocorrer no *Diário Oficial* do Estado ou da União, ainda que lhe seja mais dispendioso.

Admite-se, também, a afixação do ato na sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal. A publicação não se restringe apenas aos atos do Poder Executivo, mas de todos os órgãos que compõem a administração pública geral.

Outro aspecto do princípio da publicidade diz respeito à exigência de *transparência* da atividade administrativa como um todo. Esse prisma do princípio é corolário de dispositivos como o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Em que pese a garantia de todos de receber informação dos órgãos públicos, observa-se que não se trata de um direito absoluto, pois há ressalvas limitando tal direito.

Esses aspectos do princípio da publicidade permitem o controle, pelos administrados, das atividades da administração, o qual pode ser exercido por meio de instrumentos como o direito de petição, a ação popular, o mandado de segurança, o *habeas data*.

Muitas vezes, há uma montanha de documentos e estatísticas oficiais que ficam longe do alcance da opinião pública, nos quais nem mesmo os profissionais da informação (jornalistas, bibliotecários, arquivistas etc.) têm facilidade de colocar as mãos.

No âmbito acadêmico, por exemplo, a proporção de estudos incompletos, em que os dados foram coletados e até analisados, mas que nunca foram escritos e publicados é grande. Da pequena fração de estudos publicados, a maioria se destina a um pequeno número de especialistas. Raramente os autores ou as instituições publicam essas informações de forma didática para alcançar o grande público.

Nesse sentido, a informação armazenada em seu estado bruto, como algo que fica guardado em algum lugar, não tem a capacidade de ser o alicerce de uma sociedade livre. Essa informação, armazenada em seu estado bruto, é só latente e não existe ainda como

informação no mundo real, mas apenas como dado ou registro, ficando à espera de alguém que a use. Ora, a informação é para ser usada; o livro é para ser lido, para ser consumido<sup>11</sup>; a cada livro o seu leitor; a cada usuário a sua informação.

Além disso, mesmo quando a informação é usada, ela é explorada apenas pelos operadores capazes de acessar ou entender seu conteúdo e seu significado.

Tornou-se cada vez mais evidente que os órgãos públicos não podem mais se restringir a reagir – de forma passiva – às demandas de informações, mas precisam assumir uma postura pró-ativa, considerando a gerência e a disponibilização de informações uma função essencial do serviço público (FREY et al., 2002, p. 379).

Ora, a procura de informações e sua comunicação antecipada e sistemática são dois aspectos jurídicos relevantes do direito de *ser informado*. E para que isso produza efeitos concretos, os governos e os particulares que detêm informação de caráter ou natureza pública devem torná-la transparente e acessível.

Constitui dever inerente aos Estados democráticos a comunicação dirigida aos cidadãos de todos os fatos relevantes que são do seu domínio, sem prejuízo de franquear acesso a quem busca outros elementos. É o direito à verdade, que obriga também os meios de comunicação a prestar informações de interesse público, desde que verossímeis, relevantes e decorrentes de apuração responsável.

Percebe-se que o problema da falta, da má distribuição, da divulgação precária e da omissão da informação passa necessariamente pelo processo de comunicação. Nessa linha de raciocínio uma informação pode até ser divulgada, mas ela pode não ser verdadeira. Ela pode até ser verdadeira, mas pode não corresponder à totalidade da verdade ou, mesmo, essa verdade pode estar a serviço dos meios de transmissão da informação (mídia, governo, ONGs etc.). Mas surge aí um agravante, quando Brechet (1966) diz que a verdade tem cinco lados: a versão de quem diz, a de quem ouve, a das circunstâncias, a dos canais de comunicação e a da combinação de todos esses elementos.

O exercício do direito de *ser informado* caracteriza-se, em sua essência, como uma postura inerte (passiva), em que o cidadão fica à mercê do Estado, esperando que este cumpra o seu dever de informar. Daí a importância de o cidadão exercer a sua influência, buscando a efetividade do direito à informação, por meio da participação ativa.

---

<sup>11</sup> Em relação ao tombamento de bens pela administração burocrática brasileira, discorda-se da classificação dada aos livros, que são patrimoniados como “material permanente” e não como bens de consumo (quem fome antes tem fome de informação; o livro não deve figurar como um patrimônio endeusado ou leitura obrigatória de hábito forçado).

A liberdade de expressão e o princípio da publicidade, como qualquer outro princípio ou regra jurídica, não têm caráter absoluto. Estão sujeitos a limitações que o próprio direito estabelece, como a proibição de promoção pessoal que a Constituição impõe (art. 37, § 1º). Com o pretexto de informar a população, também não se podem ferir outros princípios jurídicos, como os da impessoalidade e da moralidade.

Nessa esteira, deduz-se que, apesar dos limites legais, a informação clara e irrestrita deve ser uma busca permanente não apenas do Estado, mas também da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Não é possível construir uma consciência cidadã por meio de mentiras, omissões ou informações inverídicas, sobretudo quando uma garantia se reveste de um direito difuso, ou seja, quando alcança um número indeterminado de pessoas, como é o caso de questões que envolvem o meio ambiente.

Como se vê, as variáveis do direito à informação são complementares e interdependentes, em muitos casos podendo confundir-se entre si. Por exemplo, alguém que anseie expressar uma crítica, em um veículo de comunicação, a respeito de uma atividade estatal (direito *de informar*) só estará exercendo completamente sua liberdade crítica se estiver seguro de seu argumento. Por conseguinte, o acesso ao conhecimento real sobre tais atividades estatais só será plenamente exercido (direito de *ser informado*) se o Estado prestar adequadamente informações sobre suas ações, que, nesse caso, corresponde a um dever de informar.

Essa interdependência leva a inferir que, num determinado ordenamento jurídico, a garantia do direito de *ser informado* só poderá ser efetivada se o mesmo ordenamento atribuir a alguém o dever de prestar informações; o mesmo se diga em relação ao direito de *informar*, que, revestido de uma forma positiva, só poderá ter lugar se o arcabouço legal determinar a obrigação a alguém do fornecimento de meios para que as informações sejam veiculadas.

### **3.4 INFORMAÇÃO E MEIO AMBIENTE COMO DIREITOS DIFUSOS**

As conquistas sociais tal como concebidas no seio das revoluções vitoriosas, de inspirações burguesas liberais, embora representassem um avanço da época, notadamente como implementação das garantias jurídico-políticas para transposição dos direitos fundamentais, mostram-se hoje absolutamente insuficientes para a encruzilhada histórica da pós-modernidade, sobretudo diante dos desafios ambientais contemporâneos.

Os novos direitos da sociedade contemporânea têm como principal característica o fato de sua titularidade não ser individualizada, de não se ter ou não poder ter clareza sobre ela. Esses direitos não são frutos de uma relação jurídica precisa, mas apenas de uma garantia genérica, que deve ser cumprida e que, no seu cumprimento, acaba por condicionar o exercício dos direitos individuais tradicionais.

Na concepção de Souza Filho (1999, p. 319), “esta característica os afasta do conceito de direito individual concebido em sua integridade na cultura contratualista ou constitucionalista do século XIX, porque é um direito sem sujeito”, visto que todos são sujeitos do mesmo direito. Embora todas as pessoas tenham disponibilidade sobre os direitos difusos, ao mesmo tempo ninguém pode dele dispor, sob pena de feri-lo, pois a disposição de um seria violar o direito de todos os outros.

Assim, a impossibilidade da titularidade de um direito difuso está no fato de não ser possível alguém adquiri-lo e integrá-lo em seu patrimônio pessoal, pertencente que é a todos como direito coletivo, ainda que o direito de fruição e de gozo possa ser individualizado.

Um dos direitos difusos que vêm despontando no horizonte mundial é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A questão ambiental tem interferido nos vários institutos e subsistemas jurídicos tradicionais, alterando velhos dogmas do direito e até mesmo a relação dos cidadãos com o Estado e com as empresas comerciais. O direito difuso ao meio ambiente é também classificado como direito fundamental de terceira dimensão, por receber do ordenamento jurídico um especial regime de tutela devido à fundamentalidade e estrita ligação com o direito à vida digna para as gerações presentes e futuras (SOUZA FILHO, 1999; BIANCHI, 2007).

A proteção jurídica do meio ambiente é, em regra, espécie de tutela difusa por excelência, pois constitui a base e o fundamento, de dimensão local, nacional e internacional, de toda a humanidade na proteção e na preservação dos diversos ecossistemas como recursos imprescindíveis à vida no planeta.

Embora a tutela ambiental seja um direito difuso, de natureza essencialmente coletiva, sua dimensão pode também ser individual, tendo em vista que é possível um dano ao ambiente vir a afetar diretamente o indivíduo em sua esfera particular, passando a constituir, assim, um direito difuso de dimensão individual. Mas isso não restringe o direito aos que são ou podem ser afetados por um desequilíbrio ecológico.



Assim, o meio ambiente faz parte dos direitos individuais e sociais, sendo um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo. O poder público tem obrigação de fiscalizar e controlar os empreendimentos tanto de pessoas físicas como jurídicas; tanto privadas como públicas, pois o caráter difuso dos bens como a água, o ar, o solo, a flora, a fauna alcança tanto a pessoa na sua individualidade, como um número indeterminado de indivíduos.

Os instrumentos de que dispõe o Estado para a gestão e controle dos recursos naturais só podem ser efetivamente implementados se a administração pública estiver suficientemente informada, para assim poder informar a sociedade, dando-lhe ciência sobre a situação em que o meio ambiente se encontra. Esse direito à informação também se caracteriza pela difusibilidade, ou seja, seu caráter indivisível alcança indeterminado número de pessoas, não havendo como saber qual indivíduo será afetado no processo comunicativo. Daí por que, juntamente com o direito ao meio ambiente, enquadra-se como direito difuso.

É direito difuso porque representa um interesse transindividual, indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. A divulgação da informação verdadeira é um valor inerente e essencial à pessoa humana, tão importante quanto o direito à vida ou o direito ao ar que se respira, por exemplo.

Os interesses difusos caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço. O direito à informação é transindividual e indivisível, porque a informação é destinada a todas as pessoas que se disponham a recebê-la, sem que se possa individualizar e dividir qual informação será difundida para este indivíduo e qual para aquele outro. Todos são igualmente titulares desse direito de receber informação e é inegável que todos os titulares estão ligados pela circunstância de fato de serem receptores da mesma comunicação (MANCUSO, 1994; CARVALHO, 1994).

O direito de receber informações sobre fatos ou atos que sejam vitais à ação e à dignidade humana não está condicionado a nenhuma circunstância. Assim, não é necessário “sequer ser fumante para ter direito a que os vendedores de cigarros estampem corretamente o seu produto. Nem o mais rigoroso inverno diminui o direito à informação precisa na venda de equipamentos de ar refrigerado” (SOUZA FILHO, 1999, p. 320). O exemplo dado por esse autor pode ser claramente encontrado no princípio do *direito de ser informado* esculpido por duas importantes leis brasileiras (antifumo e consumidor).

Nesse aspecto, o direito de acesso à informação constitui um imperativo essencial para o fortalecimento dos direitos fundamentais do homem e também de uma consciência ambiental, pois é a partir do conhecimento dos fatos que possam influir, positiva ou negativamente, na vida dos cidadãos, que estes poderão se organizar para agir em prol da sustentabilidade do planeta.

As questões ambientais demandam respostas rápidas e requerem o acesso a uma gama de informações adequadas para a análise e visualização de modelos e cenários de impacto socioambiental. Mas a sua apropriação isolada é insuficiente, tornando-se mero dado. O agente social precisa contextualizar a informação para que ela adquira sentido e seja capaz de construir uma relação mais compreensiva da realidade (CANHOS; SOUZA, 2004; MORIN, 2003; MACHADO, 2006).

É por meio da informação que é possível dimensionar o grau de agressão aos ecossistemas e, ao mesmo tempo, proporcionar respostas para garantir o equilíbrio ambiental, evitando, assim, um efeito devastador e irreversível para a sobrevivência do homem e dos demais seres do planeta.

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

Visa também assegurar o acesso adequado, a cada indivíduo, às informações relativas ao meio ambiente que estão sob a responsabilidade do poder público. A transmissão dessas informações deve ocorrer de forma adequada e em tempo hábil, a fim de que seu conteúdo possa ser analisado e, posteriormente, o cidadão seja capaz de emitir a sua manifestação. Não tem sentido quando as informações governamentais chegam fora de tempo ou de forma insuficiente, incapazes de despertar interesses e de estimular o agir dos sujeitos de direitos.

As informações recebidas e produzidas pelos órgãos públicos devem ser transmitidas de forma sistemática e não apenas nos casos em que ocorram os chamados acidentes ecológicos graves, geralmente transformados em espetáculos pela grande mídia. As informações não têm o fim único e exclusivo de informar e formar a opinião pública, mas, sobretudo, de promover a consciência ambiental da população em todos os níveis e categorias, oferecendo-lhe condições e instrumentos que tornem possível essa prática.

Desse modo, a informação deve ser uma busca permanente do indivíduo, já que não é possível construir a consciência cidadã por meio de omissões ou verdades pela metade. A eficácia da participação depende do acesso de todos a informação de boa qualidade e da institucionalização de mecanismos de poder sobre o processo decisório. A opinião pública funciona como fermento da democracia e fonte de afirmação de valores. Na área ambiental mais ainda; o acesso a informações desempenha papel crucial na busca do desenvolvimento sustentável, pois cidadãos com mais acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte nas decisões que lhe dizem respeito diariamente (LITTLE, 2003; MILARÉ, 2005).

Mas não é qualquer tipo de informação que tem o poder de cientificar a sociedade sobre a qualidade ambiental. Além do aspecto informativo, a informação deve ter caráter educativo, conscientizador e principalmente operacional sobre a verdade dos fatos, pois com o alargamento e a variedade dos canais de informação, o mundo contemporâneo vive um momento de “poluição informacional”; a enxurrada diária de notícias vazias confunde e atordoa o cidadão, deixando-o em dúvida se esta ou aquela informação pode ser aproveitada.

O caráter operacional da informação na área ambiental tem um significado particular, pois ela só será útil se for pragmática, isto é, se for utilizada para sanar ou mitigar alguma degradação ambiental. Assim, tem pouca ou quase nenhuma importância a informação que chega atrasada na comunidade onde a vida acontece. Além disso, a operacionalidade da informação nessa área revela-se na previsibilidade dos acontecimentos e na aplicação do princípio da precaução, daí a necessidade de informação prévia (*a priori*). Em síntese, não é possível esperar o esgotamento dos recursos naturais, para só depois sanar os prejuízos decorrentes.

Um sistema de informação ambiental deve ser concebido não como aquele que o agente público julga ser interessante ao cidadão, mas pensado a partir do que o cidadão realmente precisa, até porque não existe Estado sem que exista cidadão-contribuinte (contribuinte de imposto, contribuinte de uma ação social etc.), atuando numa sinergia simétrica. Quando o cidadão passa a figurar como uma referência na criação de um serviço público, ele se transforma num sujeito do processo, o que lhe permite agir como partícipe e atuar como auditor no funcionamento e operabilidade do sistema. A legitimidade da garantia do direito à informação não se dá apenas pela criação e imposição das leis pelo Estado, mas pela participação da coletividade nessa dinâmica. Com efeito, o deslocamento de um sistema baseado no “eu” (com foco no agente público) para um sistema baseado no “outro” (com foco

no cidadão) pode representar uma força transformadora, inclusive ética, na verdadeira promoção do acesso à informação pública socioambiental.

À luz de tais considerações e levando-se em conta que se trata de direito difuso, emerge um forte vínculo do poder público com a transparência e com a publicidade. Essas premissas básicas evidenciam que um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social, mediante a implementação de instrumentos gerenciais de controle das informações que produz e o seu acesso pelo cidadão.

O livre acesso à informação pública governamental, espelho da transparência administrativa, é condição básica não apenas para a construção de uma democracia plena, mas também para a conscientização e tomada de posição pela sociedade no que refere às questões ambientais atuais. A construção da cidadania presume, entre outros fatores, a concretização do direito à informação mediante outros mecanismos de inclusão social (leitura, participação, educação etc.) e alicerçada na idéia de que a organização da informação pública governamental deve ter participação dos indivíduos para uso dos conteúdos informacionais.

O direito de ser informado, como um direito de natureza eminentemente coletiva, pode, portanto, ter a feição de direito difuso ou de direito coletivo *stricto sensu*, embora, em alguns casos, apresente a dimensão de direito individual homogêneo (CARVALHO, 2002).

No que tange à produção de informações públicas relacionadas ao meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro assegura que, na inexistência de informações necessárias ao conhecimento sobre a qualidade, a preservação e a conservação do patrimônio natural, pela população, o poder público deve produzir informações, disponibilizando-as, do mesmo modo, a toda a sociedade. Uma vez produzida, não basta que a informação pública fique guardada em algum lugar, ela deve também estar organizada e disponível de tal forma que alguém, procurando, possa encontrá-la e utilizá-la na satisfação de uma necessidade.

Por fim, tanto o meio ambiente como a informação são categorias difusas de direitos, isto é, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem assim à informação socioambiental verdadeira e oportuna. E a palavra direito está no preciso termo jurídico de ser seu titular, ou seja, cada indivíduo “é titular do direito sobre a relação ou a coisa, mas essa titularidade não pode ser apropriada, transferida, alienada, quer dizer, este direito não integra o patrimônio individual de cada um. Por isso mesmo este direito é difuso, de titularidade difusa” (SOUZA FILHO, 1999, p. 320).

### 3.4.1 Contextualização e posicionamento da informação na área ambiental

O ponto de partida para a caracterização e evolução da informação na área ambiental será o contexto histórico dos três tipos de sociedade experimentados pela humanidade no marco da Era Cristã (de base agrária, de base industrial e de base informacional). Não há uma classificação absoluta e unânime entre os períodos que demarcaram os vários estágios descritos, sendo, portanto, a classificação aqui adotada, necessária apenas para fins de melhor compreensão didática.

Cada sociedade (rural, industrial e pós-industrial) teve uma particularidade, diferenciada pela natureza de sua produção, tipo de atividade, bens gerados, produto determinante do ciclo comercial, formas de gerar energia (CARMELLO, 2000), e também um modo muito particular de lidar com a informação e estabelecer o seu processo comunicativo, tal como ilustra a figura 7.

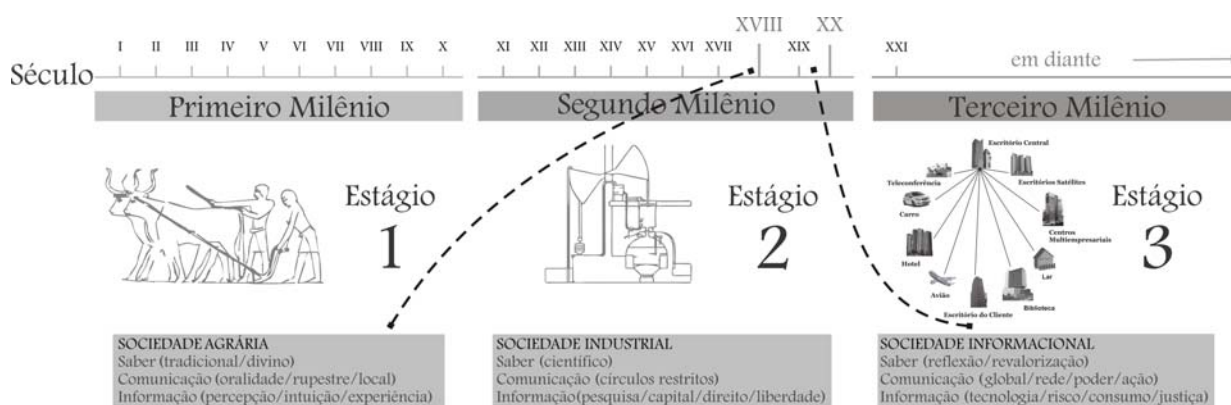


Figura 7 – Linha do tempo da informação socioambiental  
Obs.: Escala meramente ilustrativa

#### **Estágio 1 – Sociedade agrária** (se estende até por volta de 1760)

O período que vai do século I até a primeira metade do século XVIII foi marcado por uma sociedade essencialmente de base agrária, que dava suporte ao modo de vida da época. Antes da expansão do poder greco-romano, o homem vivia em quase completa harmonia com a natureza. Até o final da Idade Média, o sistema produtivo utilizava como recurso as mãos do homem para transformar os bens (pedras, pele, barro, lã, trigo etc.) em produtos úteis à sua sobrevivência, o que se denominou manufatura.

Nos tempos pré-industriais, ou pré-modernos, a energia necessária para os empreendimentos do homem era dádiva da natureza, ou seja, a força muscular humana e animal, bem como a força dos rios e ventos (BAUMAN, 1997). Como não havia produção de

bens e serviços em grande escala, a exploração de matéria-prima oriunda da natureza era, de certo modo, sustentável. Assim, a aproximação e o convívio com a natureza permitiam ao homem uma percepção maior da importância dessa coexistência, aliando recursos, sobrevivência e perpetuação da espécie<sup>12</sup>.

No que tange à apropriação e uso da informação em relação ao ambiente natural, o exercício das atividades se dava basicamente com fundamento na informação intuitiva<sup>13</sup>, instintiva e tradicional, cuja comunicação se efetivava pela oralidade ou por meio da escrita em suportes rupestres, de geração a geração. O conhecimento se adquiria ao longo das gerações no ritmo da natureza, acompanhando o ciclo dos animais e das plantas (etnoconhecimento).

Nas sociedades orais “as mensagens discursivas são sempre recebidas no mesmo contexto em que são produzidas” (LÉVY, 2003b, p. 15). O caráter universal das mensagens e da informação independentemente do contexto de recepção vai se concretizar com o advento da escrita estática influenciada pela ciência, direitos do homem e outros fatores do estágio seguinte.

Quanto ao aspecto político, o traço predominante era o feudalismo, de caráter absolutista, e os indivíduos se orientavam por preceitos de natureza ideológica, sobretudo aqueles baseados no respeito às leis divinas ou espirituais. Não havia a idéia de estado soberano ou de direitos constituídos. A experiência do existir era sustentada pelas estruturas simbólicas das diferentes sociedades humanas, tanto coletiva quanto individualmente. Ao longo da história, essas constelações de idéias foram geradas quer pelas tradições étnicas, locais, de cada povo, quer pelos grandes sistemas religiosos.

O grande marco característico da sociedade agrária foi a revolução agrícola, com a descoberta do arado, instrumento utilizado como fonte de energia para lavrar (arar) os campos, cujo objetivo era revolver a terra para preparar o solo para a semeadura. Os arados tracionados por animais foram utilizados pela primeira vez pelos sumérios, permitindo, posteriormente, que fossem desenvolvidas novas técnicas, até a invenção da tração motorizada, aumentando significativamente a área cultivada na agricultura da época.

---

<sup>12</sup> Há também os que defendem que a coexistência do homem com a natureza jamais teve um caráter pacífico. Autores como Anna da Soledade Vieira (1981, p. 3) supõem que “a história da deterioração ambiental inicia-se há 8.000 anos atrás – quando o *homo sapiens* se torna pastor e passa a utilizar o fogo na abertura de espaços de pastagem para seu gado”.

<sup>13</sup> Para os indivíduos das sociedades antigas ou tradicionais vale mais a informação intuitiva do que a informação documentada, diferentemente dos defensores dos novos tipos de conhecimento, que algumas vezes descartaram os conhecimentos tradicionais. A esse respeito ver DaMatta (1996) e Burke (2003).

Carmello (2000) completa informando que a natureza da produção era própria e artesanal e a principal atividade era a agricultura, o bem gerado era o alimento e a safra determinava o seu ciclo comercial.

A partir da revolução científica e cultural do Renascimento, entre os séculos XIV e XVI, as ciências naturais passaram a contribuir de modo cada vez mais decisivo para a formulação das categorias que a cultura ocidental emprega para compreender a realidade e agir sobre ela. Vale lembrar que o Renascimento acompanhou as transformações globais pelas quais a sociedade estava passando, cujo reflexo se estendeu até por volta do século XVIII.

### **Estágio 2 – Sociedade industrial (de 1760 a 1940)**

O segundo estágio vai da segunda metade do século XVIII à primeira metade do século XX, em que o domínio sobre a natureza era visto como essencial para o progresso e para a sobrevivência da raça humana. Nessa transição, a ciência passa a ser acrescentada aos modos tradicionais de pensamento na função de elaborar as bases das experiências concretas de vida humana. Esse período marca o final da Idade Média e o início da Idade Moderna e suas transformações também vão caracterizar a transição do feudalismo para o capitalismo, como elemento de ruptura, no plano cultural e econômico, com a estrutura medieval.

Na sociedade industrial, a natureza da produção era em massa, com o grande aparato tecnológico que otimizava as linhas produtivas; os bens gerados eram produtos e, portanto, a montagem representava a economia, época em que se valorizava a racionalidade, a produtividade, a lógica e concretismo e a realização por meio do trabalho era adquirir bens materiais. Uma das principais fontes de energia era o petróleo e o conhecimento foi aplicado a ferramentas, processos e produtos (CARMELLO, 2000; DRUCKER, 1999).

O século XVIII foi o século da razão, da ciência e do iluminismo. Na verdade, o Iluminismo foi um processo ao longo do qual as transformações iniciadas no Renascimento prosseguiram e se estenderam até os séculos XVII e XVIII, em várias frentes, abrindo caminho para uma renascença nas ciências, na filosofia, na religião, na arte e em outras áreas, conforme exemplos a seguir:

- no campo das ciências, surgiu a *lei da gravidade*, formulada pelo inglês Isaac Newton (1642-1727); o estudo da química e da física por Lavoisier (1743-1794); o lançamento das bases para a teoria da probabilidade por Blaise Pascal (1623-1662) e Christiann Huyghens (1629-1695); o cientista e matemático Charles Babbage (1792-1871) propôs seus métodos

científicos; Thomas Malthus (1766-1834) publicou o *Ensaio sobre o princípio da população*; o naturalista Gilbert White escreveu *The natural history of Selborne*, em 1788, que foi o 4º livro mais publicado em língua inglesa e influenciou sucessivas gerações de naturalistas, inclusive Darwin;

- no plano político, John Locke (1632-1704) elaborou as teorias políticas que justificavam o fim do absolutismo; Montesquieu (1689-1755) desenvolveu a *doutrina dos três Poderes* (Executivo, Legislativo e Judiciário) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) propôs um *contrato social*. O perfil do Estado era tipicamente liberal de natureza burguesa, apesar de ter experimentado outras feições (social, democrático etc.);

- no campo da filosofia, juntando-se a Locke, os teóricos René Descartes (1596-1650) e Baruch Spinoza (1632-1677) elegeram a razão como fonte de conhecimento na construção de verdades universais. O racionalismo do século XVIII e seguintes também exerceu influência sobre a religião (Thomas Paine, Lachmann e outros);

- nas artes ocorreu um extraordinário florescimento, sobretudo no período de 1789 a 1801, em que se destacaram vários nomes (Goethe, Beethoven, Chopin, Pushkin, Victor Hugo, Haydn, Balzac, Musset, Dickens etc.);

- no plano jurídico, uma das mais representativas manifestações desse estágio – percebida por meio da linguagem jurídica escrita – foi a codificação de leis formulada na França, em 1804 – o *Código Civil francês*, ou *Código Napoleônico*. Segundo Pinto (2002, p. 231), foi no final do século XVIII que se deu início ao processo de transformação do pensamento jurídico ocidental, “no sentido da positivação da vigência do direito”. O senhor não era mais o Estado, passando, no entanto, a desempenhar um papel estatal. Sob esse prisma, a informação jurídica (legalidade) passou a ser determinada por um caráter racional e de universalidade;

- no plano econômico surgiram as primeiras correntes de pensamentos, como o mercantilismo, termo criado pelo economista Adam Smith (1723-1790), em 1776, conceito muito usado para exploração de novas terras. Diz Hobsbawm (1977, p. 46) que os economistas da época liam também “os fisiocratas e os contabilistas fiscais franceses, Quesnay, Turgot, Dupont de Nemours, Lavoisier, e talvez um ou dois italianos”. O traço econômico desse estágio é determinado fundamentalmente pelo capitalismo;

- como consequência da revolução intelectual, a informação passou a desempenhar importante papel na difusão do conhecimento, sobretudo a partir da invenção dos tipos



móveis de impressão. Embora criada no século XV, por Johannes Guttenberg, a imprensa ganhou destaque no século XVIII, quando foi utilizada para imprimir jornais, até então os únicos veículos jornalísticos existentes. Historia Hobsbawm (1977, p. 322) que “o conhecimento nunca fora tão difundido. Mais de quatro mil jornais informavam os cidadãos do mundo, e o número de livros publicados anualmente na Grã-Bretanha, França, Alemanha e Estados Unidos chegava à casa das centenas de milhares”.

A maioria desses acontecimentos marcou uma era de transição por ter preparado terreno para uma sociedade diferente daquela experimentada até então. Com a formação do Estado Moderno, houve a recuperação da soberania e a idéia da informação como liberdade integrou-se ao plano jurídico, sob influência dos princípios iluministas e de movimentos como a Revolução Gloriosa (1688), juntamente com a Independência dos Estados Unidos (1776) e a Revolução Francesa (1789). A esse respeito, apesar de a Declaração dos Direitos do Homem, fruto da Revolução Francesa, ter representado os interesses burgueses, inaugurou-se, de certo modo, uma sociedade de direito, e pela primeira vez teve-se um documento de grande repercussão, ressaltando a informação como uma garantia de liberdade de expressão.

A economia mudara muito entre o final do século XVII e o início do século XVIII, a ponto de provocar a concentração de riquezas nas mãos de um número menor de capitalistas empreendedores. Isso facilitou o aumento da produção, impulsionado, também, pelo fato de as corporações de ofícios não conseguirem mais controlar a produção artesanal independente.

Assim, a atividade produtiva passou a se caracterizar por uma intensificação da ocupação econômica de novos territórios e por processos de uso da natureza em escala ampliada não apenas para a prática da agricultura, mas, principalmente, com objetivo de conquistar terras longínquas, motivando uma progressiva exploração de recursos da natureza, sobretudo de metais, como o ouro e a prata.

Finalmente, com o desenvolvimento da economia capitalista, a produção de bens, antes caracterizada pela manufatura, passou a ser feita em série pelas máquinas, dando origem às indústrias, onde a força de trabalho era exercida pelos trabalhadores e os meios de produção controlados pela classe burguesa.

A Revolução Industrial foi justamente esse processo de alteração estrutural da economia, que marcou o início da Idade Contemporânea e acelerou o processo de decadência do absolutismo, dando origem à era das revoluções a partir do século XVIII, consistindo, portanto, num conjunto de mudanças tecnológicas com profundo impacto no processo

produtivo em nível econômico e social. Ao longo do processo superou a era agrícola e a máquina foi suplantando o trabalho manual do homem. Uma nova relação entre capital e trabalho se impôs, novas relações entre nações se estabeleceram e surgiu o fenômeno da cultura de massa, entre outros eventos.

Essas transformações só foram possíveis devido a uma combinação de fatores, como o liberalismo econômico, a acumulação de capital e uma série de invenções, tais como a máquina a vapor rotativa de James Watt (1784), dentre outras, presenciada entre os séculos XV e XVIII. O capitalismo tornou-se o sistema econômico vigente e a revolução na indústria inglesa integrou o conjunto das revoluções burguesas do século XVIII, responsáveis pela crise do antigo regime, na passagem do capitalismo comercial para o industrial.

Em seu sentido mais pragmático, a era industrial significou a substituição da ferramenta pela máquina, contribuindo para consolidar o capitalismo como modo de produção dominante. O uso de máquinas em grande escala foi implantado na Inglaterra a partir de 1760, aproximadamente, e a industrialização expandiu-se pelo mundo a partir do século XIX, considerada a era do progresso econômico-tecnológico, da expansão colonialista e de lutas dos movimentos trabalhistas. Mas Hobsbawm (1977, p. 44) compartilha com a maioria dos estudiosos a idéia de que a década de 1780 e não a de 1760 foi o ponto de partida para a Revolução Industrial, momento em que “os índices estatísticos relevantes deram uma guinada repentina, brusca e quase vertical [...] e a economia, por assim dizer, voava”.

Em termos de impacto ambiental, até a eclosão da Revolução Industrial, o uso dos bens provenientes da natureza se dava de forma racional e limitada. O momento revolucionário, de passagem da energia humana para motriz, foi o ponto culminante de uma evolução tecnológica, social e econômica, que vinha se processando na Europa desde a Baixa Idade Média, cujos efeitos iriam influenciar diretamente nos recursos naturais. Assim, enfatiza Hobsbawm (1977), o impacto da revolução dupla sobre a propriedade e o aluguel da terra e sobre a agricultura foi o mais catastrófico fenômeno do período, representando o aspecto político do rompimento da tradicional sociedade agrária; sua invasão pela nova economia rural e pelo mercado mundial, o aspecto econômico.

Com o passar dos séculos, o desgaste ambiental se acumulou, principalmente com o aumento da população, multiplicação das grandes cidades e o empobrecimento das condições sanitárias até o início da era industrial na Europa, marcando o reconhecimento da poluição ambiental como um problema que demandava a intervenção estatal (VIEIRA, 1981). Foi nesse clima, por exemplo, que se presenciou uma radical transformação no modo de vida do homem

européu, quando as cidades começaram a ter mais habitantes do que no campo, originando uma explosão dos centros urbanos.

Para se ter uma idéia da dimensão predatória a produção industrial atingiu cifras astronômicas na década de 1840, com extração de aproximadamente 640 milhões de toneladas de carvão, inaugurando um mundo mais feio no qual o homem jamais vivera (HOBBSAWM, 1977). Durante quase todo esse estágio, a informação vinculava-se aos aspectos de poluição ambiental, pois o combate e a prevenção da poluição se tornaram prioridades para muitos países e a informação passou a ser considerada um elemento fundamental nas decisões político-econômicas internas e externas.

Diante desse quadro, a consolidação do saber científico e o fortalecimento da informação como liberdade abriu duas frestas: uma, para possibilitar, por meio do conhecimento científico e tecnológico, corrigir e mitigar as agressões antrópicas ao meio ambiente e outra, para colocar esse mesmo conhecimento a serviço da exploração dos recursos naturais (na acepção da sociedade de risco de Beck). No último aspecto, “incríveis avanços da ciência e da riqueza passaram a ser controlados por uma elite, o homem comum tornou-se descartável, e o controle sobre a natureza foi levado a extremos insustentáveis” (DUPAS, 2003, p. 40).

Logicamente, da mesma forma que se interpreta a Revolução Industrial, a sociedade influenciada por esse movimento (denominada aqui de sociedade industrial) não pode ser caracterizada por um evento isolado ou mesmo por um período exato que demarcou o limite entre um estágio e outro (de base agrária para base industrial), mas sim por um conjunto de fatores inter-relacionados.

Para o fundador da cibernética, Norbert Wiener, por exemplo, a substituição do músculo humano como fonte manual para energia mecânica representou a única transformação na indústria, sendo seguida pela substituição do cérebro humano. Já para Phyllis Deane, a Revolução Industrial foi impulsionada pela mudança da economia baseada na madeira e na água para a baseada no carvão e no ferro (BAUMAN, 1997). De fato, “a revolução industrial não foi um episódio com um princípio e um fim. Não tem sentido perguntar quando ‘completou’, pois sua essência foi a de que a mudança revolucionária se tornou norma desde então. Ela ainda prossegue” (HOBBSAWM, 1977, p. 45).

Finalmente, é possível, diz Hobsbawm (1977), situar a Revolução Industrial no período compreendido entre a década de 1780, quando houve a aceleração vertiginosa na economia, e

1840, com a construção das ferrovias e da indústria pesada na Grã-Bretanha, como pontos de partida e de amadurecimento da economia industrial, respectivamente. Porém, muitos feitos ocorreram após essa data, por isso é importante ressaltar que esse estágio não findou, pois ainda se vive num mundo industrial e sob os seus efeitos.

### **Estágio 3 – Sociedade informacional (de 1940 em diante)**

Da segunda metade do século XX em diante se inicia o terceiro estágio, quando ocorre uma verdadeira revolução informacional, cujo terreno havia sido preparado pela revolução política francesa e pela revolução industrial inglesa, reforçadas pelos diversos acontecimentos posteriores, como a Primeira e a Segunda Grande Guerra Mundial, para citar alguns exemplos.

A invenção do transistor em 1947 e seu posterior desdobramento com a invenção do microcomputador na década de 1970 também são apontados como os grandes catalisadores da transformação do modo de desenvolvimento industrial para o informacional (Vianna, 2007). O uso do transistor começou a se popularizar na década de 1950, sendo que o termo se originou de resistor de transferência (*transfer resistor*), cuja função principal é amplificar e chavear os sinais elétricos.

A chamada sociedade da *era pós-industrial* se iniciou por volta dos anos 1950, quando o mundo assistiu a modificações substantivas nos estatutos da ciência e da universalidade. O cenário pós-moderno passou a ser essencialmente cibernético-informático e informacional, em que predominavam os esforços (científicos, tecnológicos e políticos) no sentido de informatizar a sociedade, tornando-se possível a difusão quase instantânea da informação. Esse fenômeno suplantado no século XX foi chamado por Einstein de “bomba das telecomunicações” e de “segundo dilúvio” por Ascott. Para ilustrar um símbolo dessa revolução, cita-se como exemplo o lançamento do primeiro *Sputnik* pelos soviéticos (BARBOSA, 2000; WURMAN, 1991; LÉVY, 2003b; GALBRAITH, 1972).

Os processos e as relações se mundializaram dando origem ao processo de globalização; a revolução na informática, com a automação de processos e o vertiginoso aumento no uso de novas tecnologias de informação e de comunicação e outras inovações, implantaram, assim, uma cultura do ciberespaço. Nenhuma tecnologia se expandiu tanto e tão rapidamente quanto a da computação. Produzir, processar, comunicar e armazenar grandes

quantidades e diferentes tipos de informação são aspectos que fazem dos meios eletrônicos, principalmente da Internet, um marco na sociedade da informação.

Seguindo esses passos, o “conhecimento também se tornou uma questão política importante centrada no caráter público ou privado da informação, e de sua natureza mercantil ou social” (BURKE, 2003, p. 11). Para esse autor, historiadores do futuro tomarão o final do século XX como a *era da informação*. Em face disso, a informação predominante passará a ser a informação tecnológica e a informação para o consumo. Sob o ponto de vista ambiental, houve nesse período grandes agressões à natureza (desastres, guerras etc.), com impactos transfronteiriços, momento em que o processo produtivo passou então a conceber uma sociedade massificada (Figura 8).

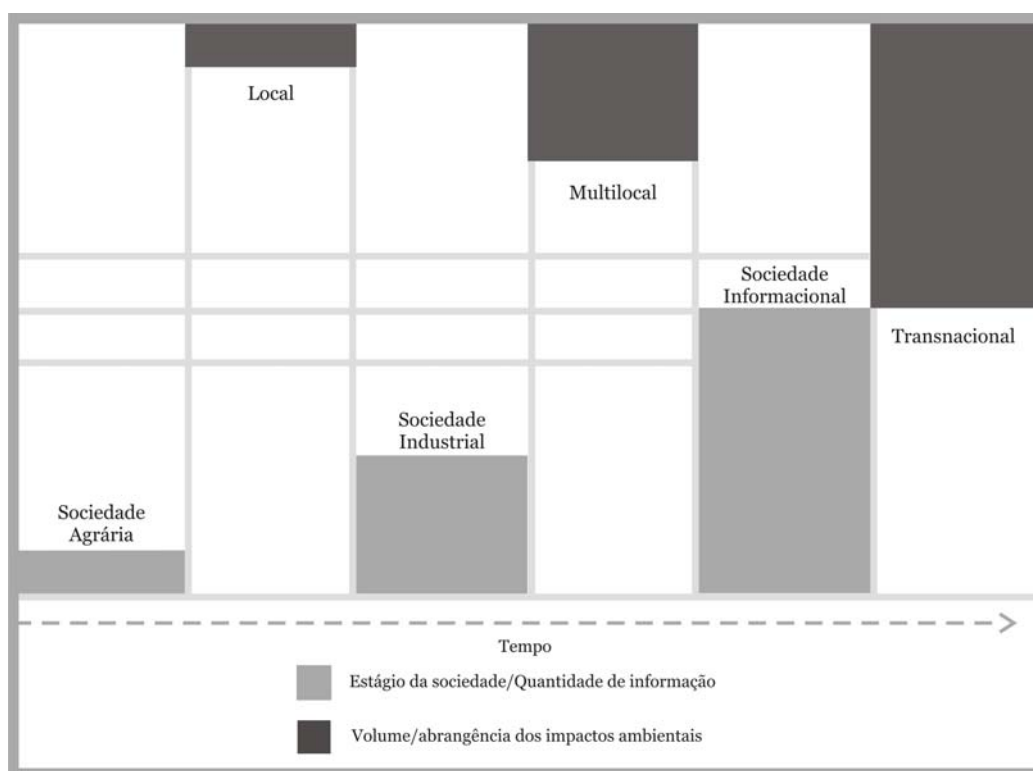


Figura 8 – Relação entre sociedades, informação e impactos ambientais

Na sociedade informacional, a natureza da produção é individualizada, a principal forma de trabalho é a prestação de serviços e a informação, o bem gerado é o conhecimento e o ciclo comercial é sob medida e personalizado, atendendo ao máximo à satisfação dos clientes, sendo a criatividade, a emotividade, a flexibilidade e a estéticas seus valores principais e a realização do trabalho agora se dá mediante o desenvolvimento pessoal. A grande fonte de energia nas organizações são as manifestações da inteligência e o desenvolvimento de idéias geradas pelo homem e seu corpo (CARMELLO, 2000).

A grande questão contemporânea passa a ser como encontrar meios de frear o consumismo desenfreado da sociedade e enfrentar os riscos produzidos pela era industrial. É o que Lyotard (2000) denomina de era pós-industrial ou pós-moderna e Beck (1996) chama de sociedade de risco, para designar um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial. A evolução da sociedade industrial para a sociedade de risco é fruto do contínuo crescimento econômico, cuja conseqüência pode levar, a qualquer tempo, a uma catástrofe ambiental.

O desgaste e o desequilíbrio, sem volta, geram uma profunda reflexão no seio da comunidade internacional e a sustentabilidade dos recursos passa a predominar nos debates políticos na busca de um equilíbrio ambiental planetário. Com a globalização, a informação passa também a representar poder para expandir o raio de ação dos países dominantes.

Há um retrocesso nas conquistas e ideais iluministas e o traço político predominante passa por diversas mutações, ganhando novas roupagens (neoliberalismo, pós-neoliberalismo, pós-modernidade etc.). Apesar disso, o conhecimento começa a ser rediscutido e a informação passa a ser utilizada como recurso de ação cidadã em busca de uma justiça mais efetiva. No pensamento de Kuhn (2005), o progresso do saber científico não se dá pelo simples acúmulo de conhecimento, numa linha contínua. Para ele, o avanço ocorre por meio de saltos, por revoluções ou transformações, com a quebra de paradigmas e de dogmas consagrados.

Todas as vezes que se pretendeu elevar um enunciado científico à condição de dogma, de verdade final e cabal, um pouco mais à frente a própria continuidade da aplicação do método científico invariavelmente acabou por demonstrar que tal dogma não passava senão de um equívoco. Não há exemplo melhor desse tipo de superstição que o estatuto da noção de raça no nazismo e no fascismo.

Os saberes científicos têm uma característica inescapável: os enunciados que produzem são necessariamente provisórios, estão sempre sujeitos à superação e à renovação. Outros exercícios do espírito humano, como a cogitação filosófica, a inspiração poética ou a exaltação mística poderão talvez aspirar a pronunciar verdades últimas; as ciências só podem pretender formular verdades transitórias, sempre inacabadas. Em face disso, mesmo persistindo os problemas, as crises periódicas, que ocupam as importantes discussões do mundo, geram sempre uma nova resposta por parte da sociedade que as experimenta.

Entre tantos outros exemplos e circunstâncias, no início da década de 1960 começa um novo marco do movimento ambientalista, com o lançamento do livro ecológico de Carson.

Além disso, alguns eventos de abrangência internacional sinalizam o princípio da informação como peça-chave na ação em prol do desenvolvimento sustentável, a exemplo de Estocolmo em 1972 e da Conferência do Rio, em 1992.

Emergem, ainda, movimentos diversos que vão ocupar e preencher a lacuna deixada pelo Estado; a transparência pública ambiental ganha novos contornos. Nesse aspecto, estudos ambientais começam a ser divulgados com mais ênfase, surgindo legislações em diversos países tornando obrigatório o acesso a informações na área ambiental. A informação pública assume um papel não apenas ambiental, mas social no sentido geral da palavra, posicionando-a como *informação para a sustentabilidade*, por envolver dimensões de aspectos diversos (Figura 9) e mais recentemente incluindo-se a vertente ética.

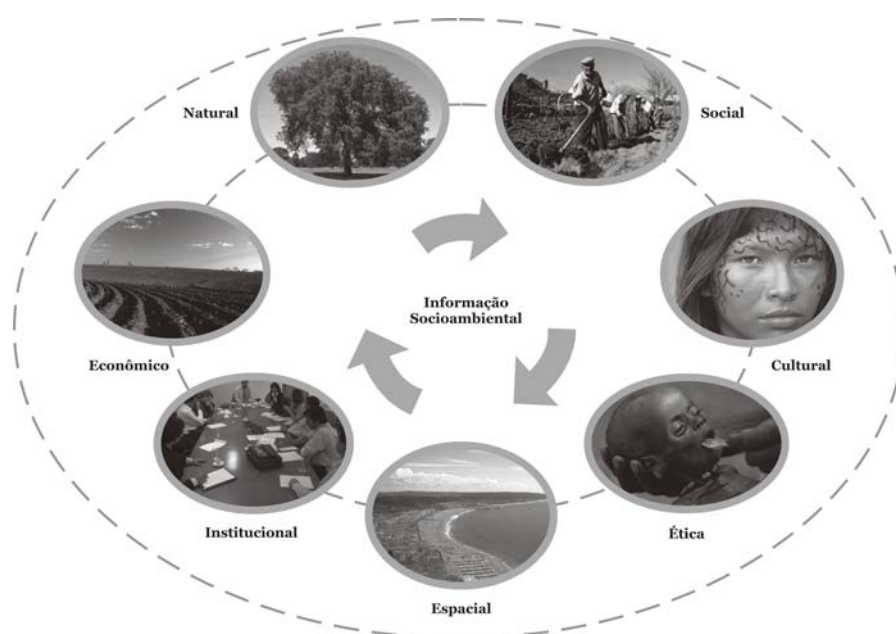


Figura 9 – Construto da informação para a sustentabilidade

Ora, o estudo do meio ambiente é uma área de abrangência disciplinar muito ampla e a busca pelo desenvolvimento sustentável envolve questões complexas e exige soluções integradas dos vários atores e instituições em conflito. Nessa arena, a visibilidade informacional se depara com problemas multifacetados, de difícil controle, por ser também multi, inter e transdisciplinar, e a geração de informações na área ambiental requer um esforço integrado, envolvendo elementos das ciências naturais, da economia, da demografia, da sociologia, da filosofia, da física, da química, da contabilidade, entre outras, sendo a superposição desses temas a característica principal da transversalidade (CARIBÉ, 1992; MUELLER, 1992).

Nesses termos, o conceito de direito à informação ganhou novos horizontes, sobretudo no período pós-industrial, a partir do qual sua importância foi se consolidando, com a paulatina percepção do homem da limitação do modo de vida contemporâneo. Sob esse enfoque, propôs-se a substituição do contrato social (ROUSSEAU, 2000) por um contrato natural (SERRES, 1990).

Ampliou-se dessa forma, o raio de abrangência da informação, reforçando o seu caráter inter, trans e multidisciplinar que caracteriza a área ambiental. Determinou-se aí uma forte relação entre os fatores sociais e ambientais, combinadamente inter-relacionados. Houve uma revalorização do saber tradicional e o termo passou a ser chamado de saber ambiental, como forma de superar e corrigir os efeitos “de uma cega racionalidade instrumental, através de uma racionalidade substantiva que reorienta o desenvolvimento material e as aplicações da ciência” (LEFF, 2002, p. 91).

O saber ambiental, afirma Leff (2002, p. 221) “se constitui na aplicação das ciências aos problemas ambientais, num diálogo entre os conhecimentos acadêmicos e os saberes populares”. Logo, o direito à informação socioambiental<sup>14</sup> significa o direito de acesso ao conjunto de informações produzidas e disseminadas por órgãos do poder público, ou por organizações de natureza não-estatal, cujo conteúdo esteja direta ou indiretamente vinculado a questões ambientais (físicas, químicas, ecológicas etc.) e sociais (econômicas, políticas, institucionais, espaciais, éticas etc.), de modo que a sua incorporação seja capaz de provocar no cidadão-receptor uma mudança de comportamento em relação aos problemas que afetam o seu ambiente, criando uma forma de conscientização que o incentive a participar dos processos decisórios relacionados à defesa dos recursos naturais.

Quanto mais informado o cidadão, mais ele se dará conta dos problemas ambientais em curso e tomará, a sua escolha, uma posição. Por isso a importância do poder público em produzir e divulgar informações sobre a qualidade do meio ambiente ou sobre a existência de uma atividade capaz de provocar um risco ambiental, por exemplo.

---

<sup>14</sup> Ao longo desse estudo, optou-se por utilizar informação socioambiental em vez de informação ambiental, a fim de ampliar a discussão em relação aos vários fatores que interagem com a questão ambiental.



### 3.4.2 A tutela internacional do direito à informação socioambiental

O direito à informação, na atualidade, traduz-se num direito fundamental, vinculando os governantes e operadores jurídicos e tornando o sistema jurídico aberto, dinâmico e modificador da realidade social. Esse sistema interage com aqueles de dimensão internacional, naquilo que representa novas conquistas aos direitos fundamentais, possibilitando a abertura para a criação de uma ordem mundial transformadora e protetora inclusive do direito do ambiente.

Há também consignado o princípio da obrigatoriedade do intercâmbio de informações e da consulta prévia, entre um governo que se propõe a elaborar trabalhos de efeitos ambientais e os que repartem os recursos naturais que possam vir a ser afetados. Todos esses documentos evidenciam uma ligação inegável entre meio ambiente e direito de ser informado.

Depois da década de 1960, o mundo passou a viver numa era das comunicações e a todo instante parece que se está sendo amplamente informado. Diz-se parece porque, na maioria dos casos, a informação que se recebe não é capaz de ser eficaz ou produzir os resultados satisfatórios.

Na era em que se vive – cercada pelo emaranhado de informações – a pessoa humana não consegue desenvolver plenamente a sua vida sem dispor de acesso adequado à informação, de modo que esteja apta a utilizar no seu dia-a-dia os conhecimentos apreendidos. Com efeito, é bom ressaltar que o livre e oportuno acesso à informação, além de ser a condição de todas as outras liberdades individuais e instrumento de ação política, tornou-se, também, na sociedade de produção e do conhecimento, o elo para todo desenvolvimento cultural, científico, econômico e ambiental.

A importância do direito à informação nos Estados democráticos torna-se mais evidente porque se trata de interesse de natureza coletiva e difusa. E com a chamada complexidade do mundo pós-moderno, a informação passa a ser componente imprescindível na tutela do patrimônio ambiental.

Algumas experiências positivas de acesso à informação socioambiental têm surgido no âmbito dos Estados nacionais. Na política de informação ambiental da Espanha<sup>15</sup>, por exemplo, Carvalho (1994, p. 56) afirma que o “direito à informação verdadeira é invejável e esplendidamente debatido, como em nenhum outro país”.

---

<sup>15</sup> A lei de acesso à informação da Espanha foi aprovada em 1995 e teve incorporados vários aspectos da Diretiva 90/913 da União Européia (CORNELLA, 1997, p. 23).

Desde o século passado a informação vem desempenhando importante papel no desenvolvimento dos países, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse caso, sua importância prende-se, sobretudo, à sua função de organização, difusão e uso do conhecimento como recurso para a geração de novos conhecimentos, bem como sua utilização na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

A introdução do acesso à informação como garantia importante no direito internacional representa novo vetor no processo de conscientização para a proteção da humanidade contra o caos ambiental, a partir da consciência de que não há limites físicos entre o meio ambiente doméstico e o de outros Estados ou os internacionais, tendo em vista que o planeta é comum a todos os seres.

O tema do direito à informação tem uma interface necessária com o direito de o indivíduo ser conscientizado da relevância dos assuntos afetos à proteção ambiental e, enfim, com o direito subjetivo de participar nas decisões político-administrativas do Estado sob o qual o sujeito se encontra jurisdicionado. Nesse sentido, o direito à informação vem se consolidando no ordenamento jurídico mundial, estando expresso em documentos de diversos Estados.

Mas os instrumentos de cooperação são vistos com cautela, pois os tratados internacionais geralmente se traduzem em pedaços de papel, em que os compromissos assumidos valem desde que as coisas se mantenham. As tratativas estão baseadas mais na desconfiança que na confiança. Ora, uma sociedade contratual deve ser baseada na confiança, porque “uma sociedade em que um desconfia do outro é uma sociedade em que, ao final, sendo do mais forte a vitória, cada um busca a salvação mais na força que na sabedoria” (BOBBIO, 2002a, p. 91).

Em que pese a tais argumentos, o “recurso a uma prática de relacionamentos internacionais menos monopolística da ciência e tecnologia constitui uma tentativa a ser recomendada pelo direito internacional” (SOARES, 2003, p. 500), principalmente quando se trata de proteção do ambiente global, tendo em vista que a cooperação internacional entre Estados busca preservar um ambiente cada vez mais degradado e hostil ao próprio ser humano.

No âmbito da relação jurídica internacional já se consolida o costume de troca de informações ambientais entre os países-membros. Exemplo disso está na Convenção sobre a instalação de forças hidráulicas, adotada em Genebra, na Suíça, aos 9 de dezembro de 1923,

sendo a precursora na troca de dados e informações entre Estados. Também a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Panorâmicas Naturais dos Países da América, datada de 1940, está previsto, em seu art. 6º, o intercâmbio científico.

Outro exemplo de documento que reconhece a importância das contribuições da cooperação internacional da informação científica é o Tratado da Antártica, de 1959, que preconiza a troca de observações e de resultados científicos obtidos, a serem colocados livremente à disposição dos países signatários.

A Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Hábital de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, assinada em Ramsar, no Irã, em 2 de fevereiro de 1971, é um documento importante que visa à disseminação de informações para a cooperação internacional na conservação e preservação de zonas úmidas, representando o primeiro tratado global sobre conservação de áreas ambientais. O governo brasileiro depositou a Carta de Ratificação do instrumento multilateral em 24 de maio de 1993, passando ele a vigorar para o Brasil em 24 de setembro de 1993.

O livre fluxo de informações científicas e a transferência de experiência apoiada e assistida foram exigências firmadas em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, no Princípio 20 da Declaração de Estocolmo, a fim de facilitar a solução de problemas ambientais. Uma conquista significativa desse protocolo foi o reconhecimento do combate à poluição ambiental, tornando prioridade para todos os países o acesso à informação ambiental sobre o assunto como instrumento de gestão nas decisões político-econômicas internas e externas.

Embora não haja dispositivo expresso sobre os deveres de disseminação de informações, a Convenção da Unesco relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de 1972, pela própria natureza do tratado, incumbe aos Estados-Membros o dever de preservar os bens sob tutela do diploma.

No que diz respeito à regulamentação setorial das atividades militares, que têm reflexo na proteção ambiental, as obrigações de cooperação no setor de intercâmbio de informações científicas e tecnológicas têm estreita relação com os conhecimentos teóricos aplicados à arte bélica. Nesse particular, a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição, de 1972, evidencia e faz referências a vários dispositivos sobre a cooperação de informações.

A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios ou Convenção de Marpol, de 1973, disciplina o dever de informar sobre incidentes que envolvam o derramamento de substâncias nocivas ao meio marinho, ocorridos em alto-mar.

Novamente no campo militar, a Convenção sobre a Proibição de Utilização de Técnicas de Modificação Ambiental para Fins Militares ou Quaisquer Outros Fins Hostis, de 1976, prevê o compromisso de facilitar o mais amplo intercâmbio de informações científicas e tecnológicas sobre o uso de técnicas de modificação ambiental para fins pacíficos.

Em 1977, durante a Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental de Tbilisi, ou simplesmente Conferência de Tbilisi, o conceito de educação ambiental foi definido como uma dimensão dada ao conteúdo e à prática de educação, orientada para a resolução dos problemas concretos do ambiente, por meio de enfoques interdisciplinares e de uma participação ativa e responsável de cada indivíduo e da coletividade.

Também o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), concebido em 1978, prevê em seu artigo VII a sistematização e o intercâmbio de informações, firmando acordo na área da pesquisa científica e o intercâmbio de informações, entre outros aspectos. Apesar da recomendação acerca da implantação de um sistema regular de troca de informações, um dos grandes empecilhos é que sua distribuição se dá somente entre os governos ou seus órgãos ambientais especializados, ficando a informação mofando nos arquivos e mantendo a sociedade distante dela.

Ora, a informação socioambiental deve ser prevista nas convenções internacionais de forma que atinja não somente as pessoas dos países onde se produza o dano ao meio ambiente, como também alcance as pessoas de países vizinhos que também sofrem as conseqüências desse prejuízo. Deve ser disseminada não apenas entre técnicos e governos, mas, principalmente, para toda a sociedade, pois o meio ambiente é de todos.

Na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, na Jamaica, em 10 de dezembro de 1982, e tratada internamente pela Lei brasileira n. 8.617, de 4 de janeiro de 1993, há alguns artigos de interesse para o tema do dever de informar sobre os riscos ou fatos ocorridos que importem na poluição do meio ambiente marinho, bem como a respeito da divulgação de informações e de cooperação na disseminação de informações científicas e tecnológicas.

Em relação aos efeitos de atividades humanas sobre a camada de ozônio, bem como os efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente, a Convenção de Viena para a Proteção da

Camada de Ozônio, de 1985, elenca como um dos principais deveres o intercâmbio de informações entre os signatários.

O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio, de 1987, também consagrou, ainda que de forma indireta, deveres dos Estados de informar o público, bem como princípios para assegurar a disseminação de informações científicas e tecnológicas, de maneira que promova uma cooperação mais eficaz entre os países.

Outro problema sério a ser enfrentado pela comunidade internacional é a questão das armas de destruição em massa. Com a proliferação das armas atômicas no mundo, o risco de radiação nuclear pelos países detentores da tecnologia de urânio e seus respectivos vizinhos levou o mundo a se preocupar com uma iminente onda de acidentes, dando azo à criação de várias normas em nível internacional.

O acidente nuclear na Usina de Chernobyl, em 1986, reacendeu nova discussão quanto à divulgação de dados em casos dessa natureza. Preocupados com o agravamento e o alastramento de catástrofes, vários países resolveram instituir a Convenção sobre a Pronta Notificação de Acidente Nuclear, assinada na cidade de Viena, em 26 de setembro de 1986<sup>16</sup>. A convenção tem como objetivo fornecer informação relevante sobre acidentes nucleares, logo que possível, de maneira que se minimizem as conseqüências radiológicas transfronteiriças. Na época, muitos países, especialmente europeus, dificultaram o repasse de informações sobre os perigos de radiação, expondo suas populações ao risco de contágio. Esse documento foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto-Legislativo n. 24, de 29 de agosto de 1990.

Por outro lado, existe uma dificuldade por parte de certos países para ratificar a Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, ou simplesmente chamada de Convenção da Basiléia, assinada em 22 de março de 1989 e internalizada pela legislação do Brasil, por meio do Decreto n. 875, de 19 de julho de 1993, que dispõe a respeito da transferência de rejeitos perigosos, com sua nefasta exportação e importação para os países pobres ou em via de desenvolvimento. Nessa convenção é inequívoca a importância da informação.

Foi por meio da Carta Européia sobre Meio Ambiente e Saúde, adotada por ocasião da primeira Conferência Ministerial sobre Meio Ambiente e Saúde, realizada em 1989, na cidade de Frankfurt, na Alemanha, que surgiu a idéia de implementação, pela Comunidade

---

<sup>16</sup> Um ano depois, em 1987, aconteceu o grave acidente com o Césio 137 no Brasil, na cidade de Goiânia, Goiás.

Econômica Européia, de um documento prevendo a cada pessoa o direito de ser informada e consultada sobre os planos, decisões e atividades suscetíveis de afetar ao mesmo tempo o meio ambiente e a saúde, bem como de participar no processo de tomada das decisões.

A Comunidade Européia criou, em 1990, a Agência Européia, cuja estrutura compreende uma rede de informação e de observação para o meio ambiente, sendo uma de suas finalidades, entre outras, fornecer à Comunidade e aos Estados-Membros informações objetivas, fiáveis e comparáveis ao nível europeu.

As recomendações da Reunião Mundial das Associações de Direito Ambiental deram origem à Declaração de Limoges, documento publicado pela Universidade de Limoges em espanhol, francês, inglês, português e japonês, em 1991. O texto do evento ressaltou a importância do acesso a informações como fase indispensável do procedimento de autorização ambiental, como clara ligação entre os problemas ambientais e o direito de ser informado.

A Convenção sobre Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais, adotada em Helsinque, em 17 de março de 1992, inaugurou visível respeito ao dever expresso de assegurar informações sobre as águas para a população, bem como a disseminação de informações científicas e tecnológicas no campo de prevenção desses acidentes. Também tem a mesma importância a Convenção sobre a proteção e o uso dos cursos d'água transfronteiriços e dos lagos internacionais, assinada também em Helsinque, em 1992 e a Convenção sobre o direito referente ao uso dos cursos d'água internacionais para fins outros que a navegação, adotada em Nova York em 1997.

Discussão internacional interessante ocorrida na Itália foi o Fórum de Siena, no ano de 1990, sobre Direito Internacional do Meio Ambiente, como debate preparatório da reunião das Nações Unidas de 1992, salientando a necessidade de a informação ser fornecida, de igual modo, a entidades locais.

Ainda em relação a discussões prévias para a Conferência de 1992, ressalte-se a realização da reunião regional preparatória no México, em março de 1991, quando foi adotada a Plataforma de Tlatelolco. O documento é um repositório de posições dos países da América Latina e Caribe quanto aos temas que integrariam a agenda de 1992, ressaltando em seu texto a importância da transferência de tecnologia, bem como a indispensável participação de todos os setores da sociedade na determinação de seus próprios caminhos para o desenvolvimento.

Em termos normativos, a maioria dos trabalhos aprovados durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento faz referência ao princípio da informação ambiental. Entre os 27 princípios elencados na Declaração do Rio (1992), da qual o Brasil tornou-se membro ao assinar o documento, encontra-se explícito, no Princípio 10 e no Princípio 19, o dever de informar dos Estados, inclusive a respeito das atividades perigosas em suas comunidades.

Nessa mesma declaração, há também dispositivos propondo aos Estados a cooperação na difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos (Quadro 8).

<b>Declaração do Rio de 1992</b>
<p><b>Princípio 10:</b> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.</p>
<p><b>Princípio 19:</b> Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa-fé.</p>

Quadro 8 – Princípio da informação na Declaração do Rio de 1992

Na Agenda 21, insere-se, no capítulo 40, a necessidade de informação ambiental para a tomada de decisões. Contudo, como ressalta Soares (2003, p. 500), “os conhecimentos derivados da ciência e da tecnologia permanecem em mãos de particulares” ou, quando muito, nas mãos dos decisores públicos para fins de utilização interna do órgão estatal.

No mesmo evento, foi concebida a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em junho de 1992, na Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro (Eco/92). Com as preocupações visíveis da humanidade, no que diz respeito à proteção da atmosfera, as regras do Direito Internacional do Meio Ambiente passaram a ter uma vocação mais globalizante quanto a assuntos temáticos, destacando-se uma preocupação direta e imediata com a questão da cooperação em matéria de conhecimentos científicos e tecnológicos.

Também é dessa data a Convenção sobre a Diversidade Biológica, cujo documento enfrenta uma oposição entre os deveres de disseminação de informações científicas e tecnológicas e as exclusividades criadas com a proteção da propriedade intelectual, decorrente da aplicação delas na prática e sua comercialização interna e internacional. Na verdade, como explica Soares (2003), existe aguda confrontação entre os interesses dos países

industrializados, onde se encontram os grandes parques científicos e tecnológicos, em particular da biotecnologia, e aqueles interesses dos países em vias de desenvolvimento, detentores de considerável diversidade biológica, porém, penalizados com escassos recursos científicos e tecnológicos.

Voltando à temática ambiental-militar, a mais atual Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, chamada de Convenção sobre Armas Químicas, de 1993, permitiu aos Estados-Partes maior facilidade na transferência de dados científicos e tecnológicos.

Na área da proteção da fauna e da flora selvagens, há de se destacar a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação Particularmente na África, assinada em Paris, no dia 15 de outubro de 1994, e promulgada pelo Brasil pelo Decreto n. 2.741, de 20 de agosto de 1998, por sua preocupação com os aspectos de obrigação de intercâmbio e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relacionados com o objeto de sua regulamentação.

Igualmente regional, como o Tratado da Bacia do Prata, a Convenção sobre Cursos d'Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais realizada em Helsinque, no ano de 1994, introduziu importantes normas no Direito Internacional do Meio Ambiente, no relativo a deveres de cooperação, em matéria de informações científicas e tecnológicas entre os Estados-Partes (SOARES, 2003).

No que diz respeito ao espaço sideral, o Tratado sobre o Espaço Cósmico, de 1966, contém dispositivos estimulando a disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relacionados à proteção do meio ambiente. Os deveres dos Estados consignados nesse tratado devem ser entendidos dentro da realidade das explorações do espaço cósmico, atividades reservadas a um grupo privilegiado de Estados na atualidade.

O texto da Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996, ratificado pelo Brasil por intermédio do Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada por meio do Decreto Presidencial n. 4.410, de 7 de outubro de 2002, estabelece que, a fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos dessa convenção, os Estados-Partes julgam conveniente considerar a tipificação do aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do



funcionário público ou pessoa no exercício de funções públicas, de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública, como ilegal em suas normas.

A Conferência Meio Ambiente e Sociedade – Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade, organizada pela Unesco e realizada na cidade de Thessaloniki, na Grécia, entre 8 e 12 de dezembro de 1997, adotou a Declaração de Thessaloniki, prevendo que a educação ambiental deve ser implementada de acordo com as orientações de Tbilisi e de sua evolução a partir das questões globais tratadas na Agenda 21 e nas grandes conferências das Nações Unidas (Conferência de Belgrado de Educação Ambiental, de 1975; Conferência de Educação Ambiental, de Moscou, de 1987; e Conferência de Educação e Comunicação sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Toronto, no Canadá, em 1992), que também abordaram a educação para sustentabilidade. Isso permite a referência à educação como instrumento de proteção ao meio ambiente e para promoção da sustentabilidade. Vale também lembrar a Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para fins distintos da Navegação de 1997, como importante mecanismo de troca de informação sobre cursos d'água.

A Convenção de Roterdã foi adotada em 10 de setembro de 1998. O objetivo do documento é promover a responsabilidade compartilhada e esforços cooperativos entre as Partes no comércio internacional de certas substâncias químicas e agrotóxicos perigosos, visando a proteção da saúde humana e do meio ambiente contra danos potenciais, e contribuir para o uso ambientalmente correto desses produtos, facilitando o intercâmbio de informações sobre suas características, estabelecendo um processo decisório nacional para sua importação e exportação e divulgando as decisões resultantes às Partes. Instaura um procedimento para que as Partes informem e sejam informadas das decisões dos países importadores e ponham em prática o princípio do consentimento prévio informado (*Prior Informed Consent – PIC*).

O Protocolo Internacional de Biossegurança ou Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança concebido em 29 de janeiro de 2000, na cidade de Cartagena, na Colômbia, sob a égide da Convenção sobre Diversidade Biológica, visa a proteger a diversidade biológica dos riscos potenciais advindos dos Organismos Vivos Modificados (OVMs) resultantes de técnicas modernas de biotecnologia. O protocolo estabelece, entre outras diretrizes, o procedimento de informação prévia pelo qual as Partes possam dispor de informações adequadas antes de autorizar a importação desses organismos em seus respectivos territórios.

A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), adotada em 22 de maio de 2001, também é uma referência importante na tutela internacional do direito à informação socioambiental.

Sob os auspícios da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, juntamente com organizações não-governamentais, foi realizada, em 21 de abril de 1998, na cidade de Aarhus, na Dinamarca, a 4ª Conferência Ministerial da série Meio Ambiente para a Europa, conhecida como Convenção sobre Acesso à Informação Ambiental e Participação Pública nas Decisões Ambientais ou Convenção de Aarhus, elaborada e assinada em 25 de junho de 1998, tendo entrado em vigor no dia 30 de junho de 2001.

Referindo-se ao acesso público à informação ambiental, Haklay (2003, p. 169) destaca também a Convenção de Aarhus:

Dentro do contexto da modernização ecológica, o acesso público às informações ambientais deverá ser visto como parte de um princípio mais geral de participação pública no processo de decisões ambientais. Entretanto, vários acontecimentos durante a década de 1990 têm como alvo essa questão. Dentro da visão jurídica, têm sido firmadas convenções que promulgam o acesso público à informação ambiental. Isso inclui a Diretiva 90/313/CEE, do Conselho Europeu, "Liberdade de Acesso à Informação sobre o Meio Ambiente" e a Convenção de Aarhus (ONU/CEE, 1998)<sup>17</sup>.

Essa Convenção representa uma das normas mais completas e atuais sobre o tema da participação pública na gestão dos recursos naturais, e a possibilidade de uma dialética participativa entre Estado e cidadão se apresenta com muita vivacidade (SOARES, 2003). Tal reconhecimento fez desse diploma um modelo a ser seguido internacionalmente. Nesse particular, a lei brasileira de acesso à informação ambiental, aprovada em 2003, incorporou vários de seus princípios.

Logo em seu art. 1º, estabelece que, para contribuir para a proteção do direito de qualquer pessoa das presentes e futuras gerações a viver num ambiente adequado para seu bem-estar, deverá ser garantido o seu direito de acesso à informação, à participação pública em processos decisórios e à justiça em matéria de meio ambiente. Propõe, entre outras diretrizes, o livre e rápido acesso à informação solicitada pelo interessado, com respeito ao sigilo industrial; organização da informação; relatórios ambientais periódicos; divulgação imediata de informações completas em situações de risco.

Cabe ressaltar, ainda, que o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia, visando a garantir a compatibilidade entre a legislação comunitária e a Convenção de Aarhus para sua ratificação, bem como reforçar o nível de acesso à informação previsto na Directiva

---

<sup>17</sup> Tradução livre, do inglês.

n. 313/CEE, aprovaram a Directiva n. 4/CEE, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, prevendo a revogação da Directiva n. 313, a partir de 14 de fevereiro de 2005. Além disso, o novo documento visa garantir a divulgação sistemática de informações ambientais junto ao público.

Seguindo a cronologia das normas que amparam a informação socioambiental, reunidos novamente em Limoges, França, nos dias 9 e 10 de novembro de 2001, especialistas em direito ambiental elaboraram a Declaração de Limoges II, para formular recomendações destinadas à reunião de Johannesburgo, cujo documento previu, também, a participação pública e o acesso a informações ambientais para a tomada de decisões.

A Conferência de Johannesburgo (Rio+ 10), realizada na África, em 2002, mostrou que as principais metas traçadas pela Rio-92 não foram alcançadas, principalmente em razão da resistência dos Estados Unidos em assinar o Protocolo de Quioto, já que são os maiores poluidores do planeta, ficando visível o privilégio do capital produtivo em detrimento das questões ambientais, inclusive o avanço no acesso a informações a esse respeito. Recentemente o documento foi assinado pela Rússia, representando grande passo para que outras nações venham a adotar o referido protocolo.

Por esse prisma, percebe-se que as coalizões de países, notadamente as européias, estão bem avançadas no campo da disponibilização e da sistematização das informações ambientais. No caso dos países da América do Sul (como, por exemplo, o Mercosul), além de suas preocupações econômicas, deveriam refletir mais sobre a instituição de uma agência de informação ambiental para os países do bloco.

Enfim, o monitoramento das informações ambientais precisa ser levado a efeito não apenas pelo poder público, mas também pelas organizações não-governamentais e por toda a sociedade civil organizada. É papel do Estado estimular e prestar auxílios científicos e financeiros, investindo em recursos modernos de informática para a sistematização e monitoramento das informações ambientais e tendo a cooperação como instrumento indispensável à proteção do meio ambiente, de forma que os países subdesenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento possam implementar esses procedimentos. Assim, a não-prestação de informação em eventos de significativo dano ambiental por parte dos Estados merece ser considerado crime internacional.

O novo papel do direito internacional não se restringe, portanto, à quantidade de normas e tratados existentes, mas sim a tornar o Estado um legítimo representante da sociedade no direcionamento dos vetores tecnológicos a favor da preservação da natureza e da humanidade.

A atuação desse Estado não deve se contentar com a simples declaração de direitos ou com a positivação de normas, mas com a transformação, com justiça, da realidade social, em que o plano da efetivação dos direitos traça uma das suas primeiras metas, para superar as imprecisões, ambigüidades e as insuficiências do Estado social de direito.

No cenário internacional, o dever do Estado de informar a respeito do patrimônio natural é prioridade para a qual a comunidade mundial volta seu olhar. O Estado não deve criar obstáculos ao direito à informação; ao contrário, necessita atuar para viabilizá-lo, seja aperfeiçoando a legislação, com a finalidade de ampliar o campo de seu reconhecimento, seja administrando com atenção voltada para a sua efetividade, seja, ainda, tornando a justiça realmente efetiva na sua apreciação.

Os textos constitucionais, os tratados, os princípios, as leis nacionais e as proclamações dos homens públicos não se limitam a consagrar as liberdades tradicionais da pessoa humana. Esses documentos passaram a revelar a crescente preocupação de ajudar o homem a buscar a felicidade e o desenvolvimento de sua personalidade.

Na verdade, o espírito do direito à informação socioambiental ultrapassa essa visão simplista, para compreender que o acesso à informação pública consiste num direito fundamental indissociável do Estado democrático de direito e indispensável ao desenvolvimento de uma sociedade sustentável.

Assim, o poder público deve funcionar como o grande interlocutor da sociedade e mediador desse processo, competindo-lhe também produzir e distribuir informações de modo que se assegure a todos a transparência de suas ações.

## 4 O DIREITO À INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL

*O direito à informação é pedra fundamental da transparência administrativa e medida de controle popular do Estado.*

Martins Júnior (2004)

Do ponto de vista supranacional, o Brasil, como membro das Nações Unidas, adotou o princípio da informação como requisito imprescindível ao Estado democrático de direito, inscrito que está na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, ao prescrever em seu art. 19 que toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão, incluindo a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Em junho de 1972, por ocasião da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente Humano realizada na cidade de Estocolmo, na Suécia, os países integrantes da ONU manifestaram-se também a favor do direito à informação na área ambiental. No seu conjunto, a Declaração aprovada naquele evento passou a representar um dos principais alicerces da política ambiental mundial, influenciando decisivamente as políticas nacionais de meio ambiente dos Estados signatários.

Nesse novo marco histórico, vislumbrou-se o raiar de um novo horizonte para a implantação de um planejamento ambiental capaz de associar prudência ecológica e desenvolvimento econômico, em que a “informação ambiental passou a ser considerada elemento sumamente importante nas decisões político-econômicas internas e externas” (VIEIRA, 1981, p. 4).

Consta nos arts. 19 e 20 da Conferência de Estocolmo, a informação como princípio indispensável ao trabalho de educação em questões ambientais, visando assentar as bases de uma *opinião pública* bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, instigando os países a aderirem solidariamente à investigação científica e às medidas desenvolvimentistas, no sentido de solucionar os problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais, com base no livre intercâmbio de informação.

Após essa Conferência, os ordenamentos constitucionais dos países começaram, efetivamente, a reconhecer o ambiente como um bem de valor indispensável à vida e ao equilíbrio dos ecossistemas<sup>1</sup>. Nesse despertar, Benjamim (2007, p. 61-62) esclarece que

---

<sup>1</sup> Em algumas ocasiões a diplomacia brasileira encontrou dificuldade na implementação do princípio da informação prévia contida nos tratados internacionais no âmbito do direito interno.

“numa onda de constitucionalização ambiental, sob a influência da Declaração de Estocolmo de 1972, vieram as novas Constituições dos países europeus que se libertavam de regimes ditatoriais, como a Grécia (1975), Portugal (1976) e Espanha (1978)”. O Estado brasileiro, de acordo com o autor, figurou num segundo grupo de países a reconhecer e alçar o meio ambiente no plano de uma Lei Maior.

Ainda no período pós-Estocolmo, os Estados começaram a organizar seus próprios órgãos ambientais (Ministérios, Secretarias, Departamentos etc.) destinados a cuidar da jovem e complexa área. No Brasil, coube, inicialmente, à Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), criada em 1973 e vinculada à estrutura do Ministério do Interior, a responsabilidade pelo estabelecimento das primeiras diretrizes destinadas à área ambiental. Porém, a consolidação desse processo levaria algum tempo até a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989.

As normas, os princípios e os tratados internacionais, para intercâmbio e acesso de informações, previstos na Agenda 21<sup>2</sup> e em outros documentos, além das experiências de alguns países, exerceram, também, influência decisiva na legislação ambiental pátria, inclusive na questão de acesso a informações ambientais.

Oficialmente, no entanto, a manifestação do governo brasileiro no sentido de assegurar o acesso às informações socioambientais deu-se com a inserção da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao instituir o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) como instrumento de política pública. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto n. 88.351, de 1º de junho de 1983, que em seu art. 18, §1º, atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento.

Dois aspectos favoreceram essa agenda ambiental: primeiro, o contexto mundial em favor de uma conscientização ecológica e, segundo, a pressão social de ordem interna liderada pelos novos movimentos socioambientais. A gestão ambiental internacional passou então a ser elemento relevante para o processo decisório brasileiro em política ambiental, inclusive no

---

<sup>2</sup> A Agenda 21 é um plano de ação, com 40 capítulos, para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas. Foi construída em consenso por governos e instituições da sociedade civil de 179 países, em um processo que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992. Entre outros aspectos norteadores, o capítulo 40 trata da *informação para a tomada de decisão*.

que diz respeito ao acesso a informações e outros mecanismos de legitimidade do Estado para a tomada de decisões dos diversos atores sociais. Antes disso, o poder público já havia manifestado em alguns diplomas legais a publicidade ambiental, contudo de forma isolada e com pouca atenção à questão estrutural exigida pela área.

A obrigatoriedade da elaboração de estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de danos ambientais foi instituída pela Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986, do Conama e representou um marco da política ambiental brasileira, sendo vista pela ótica da gestão ambiental como uma introdução da variável meio ambiente no processo decisório (BURSZTYN, 1993). Assim, atendendo ao prescrito no Decreto 88.351/1983, definiram-se os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como um dos instrumentos da PNMA, instituindo dessa forma a publicidade ambiental.

Porém, somente com a Constituição Federal de 1988 o país mergulhou na consciência nacional sobre a problemática ambiental, em termos de regulamentação, execução e fiscalização, justamente quando o Estado passava por um momento de encolhimento neoliberal, ficando, portanto, vulnerável a diversas disfunções.

A Carta Magna recepcionou vários dispositivos infraconstitucionais já existentes, para assegurar a todos os cidadãos<sup>3</sup> o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a serem prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. No mesmo sentido, o constituinte imprimiu no texto constitucional uma série de recomendações, para exigir do Estado toda transparência necessária, determinando que a publicidade estatal (atos, programas, obras, serviços e campanhas) tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, § 1º).

Desse modo, no atual Estado constitucional brasileiro, o direito de acesso às informações públicas decorre do princípio da publicidade, garantindo à sociedade o controle social dos atos da administração quando obriga o poder público a tornar transparentes todos os atos sob a sua gestão.

A esse respeito, percebe-se que grande parte dos dispositivos constitucionais guarda forte vinculação com o princípio da transparência, extraindo-se, desse entendimento, que o

---

<sup>3</sup> O acesso a informações administrativas não devem ser dirigido apenas aos cidadãos, mas também atingir as pessoas que não detém esse *status*, como os que são civilmente tutelados ou os que perderam o direito de participar da vida política, por exemplo (NOGUEIRA JÚNIOR, 2003).

poder público tem o dever de prestar informações, a fim de que o indivíduo possa ser constantemente informado.

Em matéria ambiental, o regime constitucional brasileiro deu atenção especial à questão, inserindo no *caput* do art. 225 dois princípios jurídicos básicos recomendados pelo grupo de especialistas da CMMAD: a) *direito humano fundamental*, em que todos os homens tenham o direito a um meio ambiente adequado à sua saúde e ao bem-estar; b) *igualdade entre as gerações*, em que os Estados devem conservar e utilizar os recursos naturais para benefício da presente e das futuras gerações, de modo que alguém, daqui a dez ou duzentos anos, possa desfrutar do mesmo ambiente aproveitado por seus ascendentes.

O constituinte previu, ainda, o direito à informação socioambiental, ao estabelecer no art. 225, § 1º, IV, que, em caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, seja exigido pelo poder público Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), dando publicidade a toda a sociedade, com a divulgação das informações contidas no seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

Quanto ao aspecto da sistematização da informação coube à legislação infraconstitucional regulamentar outros subsistemas de informações que vão mais tarde se agregar ao Sinima. Dessa forma, a estruturação da informação começou a ser costurada, surgindo nesse período o Sistema de Informação Agrícola (SAI), o Sistema Nacional de Informações sobre os Recursos Hídricos (SNIRH) e outros instrumentos congêneres.

A regra geral consignada na Carta é a de informar o cidadão, desde que a informação pretendida não interfira na intimidade ou na vida privada de terceiro e não coloque em risco a segurança da sociedade e do Estado. A exceção, portanto, diz respeito ao sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, ao sigilo industrial e à intimidade ou privacidade, mas, como já afirmado por Custódio (2005), essas exceções não se aplicam ao direito à informação socioambiental, por se tratar de direito difuso de inafastável importância à defesa e proteção do meio ambiente, cabendo ao Estado a obrigação de promover o livre acesso à informação.

E para atender a essa obrigatoriedade, logo após a promulgação da Constituição, a Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989, acrescentou o inciso XI ao art 9º da Lei n. 6.938/1981, com o intuito de garantir a prestação de informações, para assegurar a todo cidadão o conhecimento sobre atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais, obrigando o poder público a produzi-las, inclusive, quando inexistentes.



Mas, como visto anteriormente, o direito a receber informações, em princípio, fica restrito aos assuntos relativos às atividades públicas. Claro que isso não é uma regra absoluta, pois, em determinadas situações, o particular também tem essa obrigação. É o caso, por exemplo, do mandamento legal esculpido no art. 7º, II, da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que obriga a concessionária de serviços públicos a prestar informações de interesses individuais ou coletivos, sobretudo quando empreendimentos oferecem riscos potenciais ao meio ambiente.

Como fator de conscientização, a procura de informações e sua comunicação antecipada e sistemática são dois aspectos jurídicos relevantes da informação socioambiental e, para que produza efeito, os governos e os particulares devem torná-la pública, transparente.

Em razão da pressão social, da sensibilização dos países e diante do contexto mundial, o poder público brasileiro marcou presença na regulamentação de vários dispositivos constitucionais garantidores do direito à informação. A publicidade ganhou novos contornos com a comunicação ambiental e o princípio da transparência pública também foi realçado. Em contraposição à opacidade, surgiram, assim, algumas experiências legais para tutelar a visibilidade pública. Nesse período, algumas leis anticorrupção foram editadas, com destaque à Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro, à Lei de Combate aos Crimes de Corrupção Eleitoral, merecendo também elogio a Lei dos Crimes Ambientais, que criminalizou a sonegação de informação em licenciamento ambiental pelo servidor público.

Desse modo, a inserção do direito à informação socioambiental está presente em diversos diplomas jurídicos, indo desde os documentos internacionais, passando pela Constituição, até às orientações normativas de hierarquia inferior (resoluções, portarias etc.).

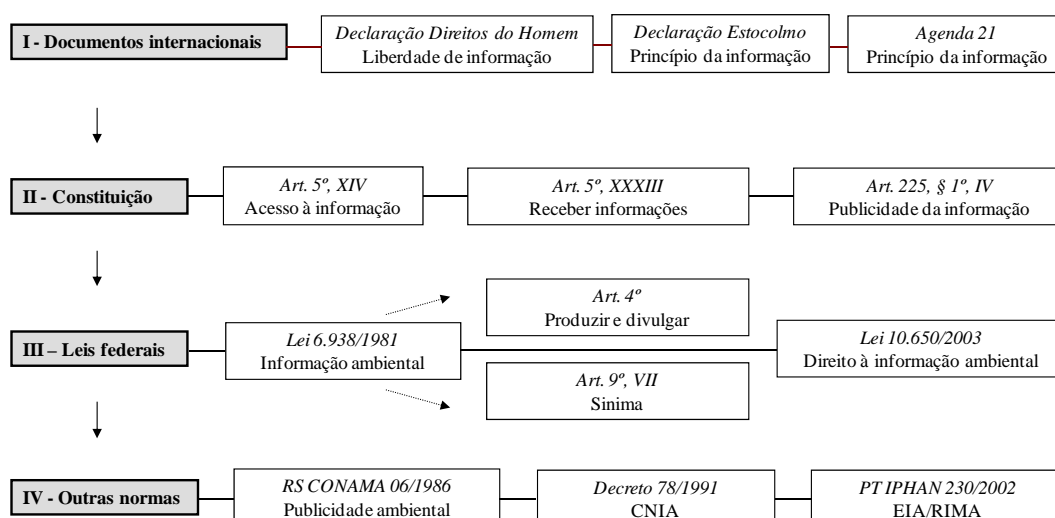


Figura 10 – Sistema normativo da informação socioambiental

Na figura 10, observa-se a incorporação do direito à informação socioambiental por parte do poder público, sob variados ângulos, conforme exemplo a seguir:

I) a liberdade de informação passou a compor o rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, como base para o que veio a ser o direito à informação, expresso em documentos advindos da Revolução Francesa, da Declaração dos Direitos do Homem etc.;

II) o direito de acesso à informação passou a constituir um princípio fundamental do cidadão a partir da Constituição de 1988, estendendo a garantia à publicidade ambiental;

III) a política ambiental brasileira estabeleceu que os órgãos central, setoriais, seccionais e locais devem fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada. Da mesma forma, os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional de grande circulação;

IV) a publicidade ambiental foi regulamentada por meio de resoluções do órgão ambiental deliberativo.

#### **4.1 A INSERÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NA POLÍTICA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO ARCABOUÇO LEGAL**

Pode-se afirmar que o regime jurídico ambiental brasileiro foi institucionalizado com o advento da Lei n. 6.938/1981, cujo diploma está próximo de completar três décadas de existência. Desse modo, embora tenham sido editadas outras normas anteriores disciplinando matéria ambiental – como, por exemplo, a proteção florestal (1965) e faunística (1967) –, a política nacional do meio ambiente representa o grande marco legal de tutela do patrimônio natural pátrio.

Tanto em nível mundial como nacional, é possível reconstruir historicamente as ações dos poderes públicos no enfrentamento dos problemas ambientais em três gerações de leis, no que diz respeito à institucionalização de órgãos e políticas ambientais (BURSZTYN, 1993; DRUMMOND, 2002).

Na primeira geração identifica-se uma fase em que os aparelhos de Estado voltam sua atenção para a normatização do uso dos recursos ambientais, outorgando a certas instituições de ação setorial a autoridade da aplicação de códigos específicos. No Brasil, merecem

destaque as regulamentações setoriais do período de 1934 a 1980, mais estatizantes e focalizadas na proteção patrimonial e em recursos específicos. Os recursos naturais eram regidos por normas isoladas, dando competência a diversos órgãos federais para a sua administração, mas sem um efetivo mecanismo de coordenação. Havia uma prevalência da visão da natureza como patrimônio público a ser protegido e/ou explorado preferencialmente pelo Estado; prevalência de uma posição de aproveitamento econômico dos recursos; prevalência de proteção a compartimentos separados da natureza; órgãos setoriais e pouco integrados entre si. Note-se, porém, que a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, o Estado brasileiro começou a incorporar o processo de institucionalização da referida área.

Na segunda geração são instituídos dois tipos de estatutos ambientais: leis gerais de avaliação ambiental e normas que visavam a proteção de meios específicos ou controles de alguns tipos de poluição. No caso brasileiro, entre 1981, quando da edição da política ambiental, e 1988, com a promulgação da Constituição, prevaleceu a visão da natureza como provedora de uma qualidade de vida que é direito de toda a população; montagem de uma estrutura legal e gerencial integrada; órgãos unificados ou fortemente integrados; estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; pressão pela internalização de externalidades negativas. Para Feldmann e Camino (1992, p. 95) nas Constituições anteriores a 1988, “as normas ambientais eram incipientes, restringindo-se a dispositivos de defesa e proteção à saúde ou eventual menção à preservação do patrimônio histórico e função social da propriedade”.

Finalmente, a terceira geração se inicia com os anos 1990 e representou um prolongamento da fase precedente, na medida em que se vale dos recursos institucionais e instrumentais construídos anteriormente. No Brasil, de 1988 em diante, as normas passaram a refletir um caráter mais genérico, mais integradas e mais sensíveis à questão da qualidade ambiental como direito social. Há uma aglutinação da agenda ambiental com a agenda social; presencia-se o aprofundamento do licenciamento ambiental e dos estudos e procedimentos conexos; advém uma era dos compromissos internacionais (Agenda 21, Convenção da Diversidade Biológica, Convenção de Mudanças Climáticas etc.); surge a Lei de Crimes Ambientais; há uma forte iniciativa do Ministério Público na área ambiental e por fim o aprofundamento de certas leis com conteúdo temático relevante (recursos hídricos, recursos genéticos etc.).

Tomando-se como base a classificação de Bursztyń (1993) e Drummond (2002), passa-se a analisar a evolução da legislação federal a respeito da inserção do *direito de acesso a*

*informações socioambientais* na política ambiental brasileira. O ponto de referência da presente análise tem início na terceira década do século XX, quando foram editados dois importantes documentos relacionados a recursos naturais no Brasil, até o início da primeira década do século XXI, período em que se percebe uma acentuada reflexão acerca da necessidade de efetividade do direito à informação para a consolidação da democracia ambiental, constituída cronologicamente de quatro fases (Quadro 9).

FASES	CARACTERIZAÇÃO
Fase 1 1934 a 1980	DIREITO À INFORMAÇÃO: limitado/restrito (antecedentes) Legislação nacional: fragmentada Ênfase: poluição industrial - produtividade Regime político: exceção Contexto ambiental: Estocolmo/PND (ocupação da Amazônia) Questão emergente: limitação recursos ambientais planetários
Fase 2 1981 a 1988	DIREITO À INFORMAÇÃO: institucional/constitucionalização Legislação nacional: sinais de integração Ênfase: publicidade ambiental Regime político: em fase de transição para abertura política Contexto ambiental: acidentes nucleares (Chernobyl/Césio 137) Questão emergente: reflexão sobre a sociedade de risco
Fase 3 1989 a 2002	DIREITO À INFORMAÇÃO: sistematização Legislação nacional: mais integrada Ênfase: instrumentalização Regime político: democrático Contexto ambiental: Rio-92/Protocolo de Kyoto Questão emergente: mudanças climáticas e efeito estufa
Fase 4 2003 a 2006	DIREITO À INFORMAÇÃO: lei específica Legislação nacional: tentativa de efetividade Ênfase: positivação Regime político: democrático Contexto ambiental: Política OGM/Protocolo de Kyoto em vigor Questão emergente: agravamento crise ambiental e Amazônia

Quadro 9 – Fases da publicidade ambiental

Na primeira fase, compreendida entre 1934 a 1980, vislumbram-se alguns antecedentes histórico-legais da publicidade ambiental; a segunda fase vai de 1981 a 1988, quando a publicidade ambiental aparece como mecanismo oficial do Estado; a terceira fase, de 1989 a 2002, marcada pela presença de legislação sistematizadora da publicidade ambiental; e finalmente a quarta fase, de 2003 em diante, que vai se caracterizar pelo fortalecimento da legislação sobre publicidade ambiental, com a publicação da primeira *Lei do Direito à Informação Ambiental* do país, cuja pesquisa se circunscreve até o ano de 2006.

#### **4.1.1 Fase 1 (1934-1980) – antecedentes histórico-legais da publicidade ambiental**

No cenário político brasileiro, a Revolução de 1930 criou condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de características tipicamente liberais. Analisando o contexto, Ianni (1979) afirma que o conjunto das atividades estatais, no período que vai de 1930 a 1945, sob o comando do presidente Getúlio Vargas, assinala a agonia do Estado do tipo oligárquico e o desenvolvimento do Estado propriamente de natureza burguesa.

Incapaz de responder às tensões e conciliar os grupos contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna, o Estado oligárquico se rompe internamente, permitindo que grupos políticos detentores do poder comecem a modificar os órgãos governamentais e a inovar na esfera da política econômico-financeira. Assim, o governo envidou esforços no sentido de promover “uma série de medidas econômicas e realizou inovações institucionais que assinalaram, de modo bastante claro, uma fase nova nas relações entre Estado e o sistema político-econômico” (IANNI, 1979, p. 14). A atuação governamental abria espaço e condições para a expansão do modo capitalista de produção, em um país dependente economicamente.

Ainda segundo Ianni (1979, p. 23), esse foi um período de grande efervescência político-institucional, em que o governo federal criou diversos órgãos públicos, reformulou planos, promulgou uma série de leis e decretos e, sobretudo, “suscitou e incentivou a sistematização de informações”. Embora não apareça, na legislação brasileira, registro de diplomas que versassem, de maneira enfática, a respeito da garantia de acesso à informação socioambiental, é possível encontrar nessa fase, mesmo que de modo isolado, alguns vestígios da publicidade, vinculados direta ou indiretamente à questão ambiental.

Em termos genéricos, surgem as primeiras codificações sobre recursos naturais. No ano de 1934, entre outras normas publicadas, apontam-se como marco legal na área ambiental, três importantes diplomas: o Código de Caça e Pesca (Decreto n. 23.672, de 2/1/1934), o Código Florestal (Decreto n. 23.793, de 23/1/1934) e o Código de Águas (Decreto n. 24.643, de 10/7/1934). Teoricamente, esses diplomas permitiam ao Estado o controle da exploração econômica dos recursos faunísticos, florestais e hídricos do país, subtraindo a via exploratória da atividade privada.

Sob o aspecto da liberdade de informação, dois dias antes da promulgação da Constituição, o então presidente Vargas baixou o Decreto n. 24.776, de 14 de julho de 1934, que foi a segunda Lei de Imprensa do período republicano. De acordo com estudos de Nogueira Júnior (2003, p. 330, 336 e 337), a primeira tentativa de uniformizar a “nomenclatura e classificação dos documentos administrativos sigilosos deu-se com a publicação do Decreto n. 1.081, de 3 de setembro de 1936”, sucedido pelo Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949. O autor critica a eficiência do diploma quanto ao acesso aos atos e decisões administrativos por meio da publicidade.

O Decreto n. 24.776/1934 sofreu alterações com o advento da Constituição outorgada a 10 de novembro de 1937, data do golpe de Estado e instauração do Estado Novo. O art. 122, item 15, dessa Carta prescrevia que “todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei”. Contudo, a Constituição não deixou essa questão para o legislador ordinário, prescrevendo, em pormenores, uma série de limitações à imprensa. O regime de censura durou até 1945, com o fim do Estado de exceção, quando voltou a vigorar o Decreto n. 24.776/1934, após a promulgação da Constituição Federal de 1946, sendo que mais tarde, foi promulgada a Lei n. 2.083, de 12 de novembro de 1953 (liberdade de imprensa), que, em seu art. 63, revogou o citado decreto.

Ainda naquela época, a criação e estruturação de órgãos públicos possibilitaram ao governo dispor de mais recursos informacionais necessários à gestão institucional. Nesse aspecto, a carência de um órgão capacitado a articular e coordenar as pesquisas estatísticas, unificando a ação dos serviços especializados em funcionamento no país, favoreceu a criação do Instituto Nacional de Estatística (Decreto n. 24.609, de 6/7/1934), que iniciou suas atividades em 29 de maio de 1936. No ano seguinte, foi instituído o Conselho Brasileiro de Geografia, incorporado ao então Instituto, que passou a se chamar Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, hoje Fundação (FIBGE).

Dentre outros serviços, é importante também destacar a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atualmente Instituto (IPHAN), pela Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937; a criação, pelo Decreto-Lei n. 93, de 21 de dezembro de 1937, do Instituto Nacional do Livro (INL), “com a finalidade de propiciar meios para a produção, o aprimoramento do livro e a melhoria dos serviços bibliotecários” (SUAIDEN, 2000, p. 53), e o surgimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), via Decreto-Lei n. 579, de 30 de junho de 1938. Convém ressaltar que essas realizações não foram frutos de um

estudo planejado, mas resultaram das situações críticas ou problemáticas surgidas ao longo do processo político e da evolução econômica.

Nesse período, a questão ambiental ainda não tinha ganhado projeção internacional, mas havia sim uma preocupação localizada muito grande dos países em preservar os seus parques naturais. Para Drummond (1999), embora o Brasil tenha levado muito tempo para estabelecer sua política preservacionista, criou em 1937 o seu primeiro parque natural, o Parque Nacional de Itatiaia, por meio do Decreto n. 1.713, de 14 de junho de 1937.

Nada expressa melhor o marco intervencionista do Estado na propriedade que o tombamento, com a edição do Código do patrimônio cultural, aprovado pelo Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Para Souza Filho (1999), a criação do instituto jurídico constituiu um marco, porque é a primeira lei brasileira que permitiu a intervenção estatal na ordem econômica, impondo restrições ao exercício da propriedade privada a bens históricos e artísticos, estabelecendo obrigações a esse exercício e não apenas direitos.

Nos anos seguintes foram aprovadas outras codificações relacionadas à questão ambiental, tais como: o Código de Pesca (Decreto n. 794, de 17/10/1938); o Código de Minas (Decreto n. 1.985, de 10/10/1940) – publicado no mesmo ano em que foi instituída a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, para elaborar o programa de construção de uma usina siderúrgica de grandes proporções; e o Código de Caça (Decreto-Lei n. 5.894, de 20/10/1943).

Elemento jurídico importante dessa época foi a publicação da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei n. 4.657, de 4/9/1942). Com ela, a própria validade das normas jurídicas, diz Alberton (2000), passa a depender de sua publicidade tanto para as validações das leis como para suas eficácias e exigibilidades perante terceiros.

Nas décadas de 1950 e 1960 surgiram algumas leis que tratam de maneira marginal sobre a questão da informação. Na arena jurídico-política foi publicado o “Decreto n. 60.417, de 11 de março de 1967, aprovando o novo regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos” (NOGUEIRA JÚNIOR, 2003, p. 343), alterado pelo Decreto n. 69.534, de 11 de novembro de 1971, e mais tarde pelos Decretos n. 70.099, de 6 de janeiro de 1977, e n. 99.347, de 26 de junho de 1990, bem como a Lei do Mandado de Segurança (Lei n. 1.533, de 31/12/1951), alterando dispositivos do Código de Processo Civil para a garantia de direito líquido e certo.

Na área da informação, tecnologia e da pesquisa foram criados importantes órgãos públicos: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951; o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), pelo Decreto n. 31.672, de 29 de outubro de 1952, e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), pela Lei n. 4.516, de 1º de dezembro de 1964. Também foi instituído o Serviço Nacional de Informação (SNI) pela Lei n. 4.341, de 13 de junho de 1964, mas seu caráter era eminentemente ideológico, com o objetivo de inibir reações contra o regime vigente. Nesse período a garantia da publicidade em si era bastante restrita e a exigência de informações se dava mais entre e para órgãos do governo, cujo regime político controlava a totalidade dos serviços estatais.

Sob o aspecto da política agroambiental, Drummond (1999) ressalta que o Estatuto da Terra, aprovado pela Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, mesmo tendo sido editado no regime militar, foi considerado um diploma jurídico progressista, que, de certo modo, tinha como princípio assegurar a conservação ambiental.

Contudo, na segunda metade da década de 1960, em face do surgimento de uma consciência, em nível mundial, acerca da vulnerabilidade dos sistemas ecológicos, algumas normas de defesa e proteção ambiental foram editadas. Entre elas destacam-se: a Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717, de 29/6/1965); o novo Código Florestal (Lei n. 4.771, de 15/9/1965); a Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5.197, de 3/1/1967) e a política sanitária ambiental (Lei n. 5.318, de 26/7/1967), bem como a criação dos seguintes órgãos: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), pela Lei n. 4.904, de 17 de dezembro de 1965; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), pelo Decreto-Lei n. 289, de 28 de fevereiro de 1967; Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), pelo Decreto-Lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967, e Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA), pela Lei n. 5.227, de 18 de janeiro de 1967.

Historicamente, vale ressaltar que a Lei da Ação Popular é um dos mais antigos instrumentos brasileiros hábil à defesa dos direitos difusos em juízo. Com o seu advento houve um significativo avanço nas reivindicações populares do país, ampliando de modo categórico o conceito de patrimônio público. Na observação de Aguiar (1998, p. 121), tal patrimônio “não mais se restringe a bens ou direitos estritamente econômicos, mas abrange, também, os de valor artístico, estético, histórico ou turístico [...] e dentre eles destaca-se a proteção do meio ambiente”.



Note-se que essa lei representou, ainda, um dos marcos inaugurais para o exercício da publicidade e do direito à informação, ao prever a possibilidade de requisição de certidão e informação para fins de defesa de direitos. No entanto, naquele contexto, a aplicação dessa ação foi reduzida drasticamente em razão do regime pelo qual passava o país.

A partir daí outros diplomas passaram a prever, se não a obrigatoriedade da prestação de informações públicas de caráter geral, pelo menos a ampliação do raio de ação do controle e da publicidade estatal. Essa amplitude pode ser visualizada na Lei de Responsabilidade por Abuso de Autoridade (Lei n. 4.898, de 9/12/1965); na Lei de Imprensa (Lei n. 5.250, de 9/2/1967), ao positivizar a liberdade de manifestação do pensamento e da informação; na Reforma Administrativa (Decreto-Lei n. 200, de 25/2/1967, e Decreto-Lei n. 900, de 29/9/1969); e na legislação de microfilmagem de documentos (Lei n. 5.433, de 8/5/1968), cujos diplomas versavam sobre publicidade e informação.

Embora de forma tímida, em termos específicos, a publicidade na área ambiental começou a figurar em alguns diplomas legais, como, por exemplo, no Controle da Poluição (Decreto-Lei n. 303, de 23/2/1967, art. 13, inc. V), no novo Código de Pesca (Decreto-Lei n. 221, de 28/2/1967, art. 19) e no novo Código de Mineração ou de Minas (Decreto-Lei n. 227, de 28/2/1967, art. 13), tornando obrigatório o fornecimento de informações por aqueles que detinham permissão para explorar tais atividades.

Em 22 de abril de 1971 é criado o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) pelo Decreto n. 68.532 e mais tarde é instituída a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pela Lei n. 5.851, de 7 de dezembro de 1972. Também é dessa época o Código de Propriedade Industrial (Lei n. 5.772, de 21/12/1971).

Do ponto de vista da sistematização e disponibilização da informação jurídica, o Sistema de Informação do Congresso Nacional (Sicon), vinculado ao Centro Federal de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen), concebido em outubro de 1972, apresenta-se como uma idéia que vai representar um importante instrumento na recuperação e disseminação de informações em várias áreas do conhecimento.

Mesmo com a adoção de alguns padrões de sistematização informacional, na década de 1970, o acesso à informação socioambiental continuou restrito, apesar de haver certo fortalecimento do ambientalismo em nível mundial e do aparecimento de eventos internacionais na área, como a reunião de ambientalistas – que culminou no surgimento do conceito de ecodesenvolvimento em 1971, no Painel Founex (Suíça) – e a grande cúpula

mundial de meio ambiente em 1972, em Estocolmo (Suécia), na ocasião mais preocupada com questões como a contaminação industrial, crescimento populacional e urbanização (GUIMARÃES, 1997).

O Brasil, juntamente com alguns países, ao tomar uma postura anti-ambientalista na Conferência de Estocolmo, além de outros aspectos importantes, também não se preocupou com a questão do acesso a informações socioambientais. Muito pelo contrário, ao lado de outros países, apresentou uma emenda ao Princípio 20, enfraquecendo a garantia do acesso prévio à informação ambiental, propondo um acréscimo na redação original. A partir daí, o texto adotado pelo fórum em relação ao dispositivo não fazia mais alusão à questão da informação prévia, senão sob um aspecto bastante diferente<sup>4</sup>.

Desse modo, o Brasil perdeu uma boa oportunidade de se projetar mundialmente como um país avançado na questão ecológica, manifestando “divergências em relação às propostas dominantes, que falavam em parada no crescimento e na constituição dos recursos naturais em patrimônio comum da humanidade” (HERCULANO, 2006, p. 378). O regime de governo contribuiu decisivamente para essa situação, uma vez que não permitiu grandes aberturas que dessem azo à questão ambiental e conseqüentemente acabou adotando algumas restrições à publicidade estatal na área.

Na euforia do crescimento nacional, período batizado de *milagre econômico*, a questão ambiental não foi tratada como uma política pública prioritária. A criação da Embrapa na década de 1970, por exemplo, justificou-se pela intensificação da agricultura no Brasil. O aumento acelerado da população e da renda *per capita*, e a abertura para o mercado externo mostravam que, sem investimentos em ciências agrárias, o país não conseguiria reduzir o diferencial entre o crescimento da demanda e o da oferta de alimentos e fibras.

O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – I, II e III – do governo central também foi outra marca do predomínio da vertente econômica do período. Em relação à informação ambiental apenas o II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) – correspondente ao II PND – relaciona alguns projetos na área que mereciam o especial apoio do governo. Nessa época, predominava no Brasil, a noção de incompatibilidade entre o crescimento econômico e a racionalidade ambientalista e nos sistemas de informação existentes predominavam temas como agricultura (incluindo conservação do solo), ciências

---

<sup>4</sup> Análise sobre a oposição do Brasil a alguns princípios da Declaração de Estocolmo pode ser encontrada na obra de Herculano (2006), e particularmente sobre o Princípio 20, que originalmente se referia à obrigação de informação prévia, nos estudos de Caubet (1989).

biomédicas, pesca, fontes não-convencionais de energia, tecnologia industrial, saúde pública, saneamento, trópicos semi-árido e úmido (VIEIRA, 1981; TAVARES; FREIRE, 2003).

A repressão inibia a exposição das mazelas sociais e as insatisfações políticas, perseguindo brutalmente as vozes discordantes. A censura imposta pelo governo militar às editoras e aos meios de comunicação “impediu a divulgação de políticas governamentais e fatos como os relacionados ao gerenciamento dos recursos naturais do país e à saúde pública” (VIEIRA, 1981, p. 6). Embora ameaçado pela crise internacional do petróleo, o crescimento da economia foi utilizado como propaganda governamental, camuflando o fosso social existente e a ardente degradação ambiental do país, sobretudo com as obras da Transamazônica, sem que ninguém questionasse as suas conseqüências.

A degradação ambiental, com devastação de florestas e desastres de poluição, foi bastante acentuada nos anos 1970. Embora isso despertasse interesse da mídia em cobrir tais eventos, a censura imposta pelos governos militares, na época, impedia que determinados temas fossem tratados livremente pela imprensa.

Contudo, atendendo aos apelos do contexto internacional, principalmente após a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, o governo deu início à elaboração de uma base legal específica para o meio ambiente e lançou mão do Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973, para criar a Sema, vinculada ao Ministério do Interior, limitando-se, porém, a promover uma política ambiental medíocre, que se resumiu basicamente na edição de dois decretos sobre o controle da poluição industrial (Decreto-Lei n. 1.413, de 14/8/1975, e Decreto n. 76.389, de 3/10/1975).

Em termos de acesso à informação, o Poder Executivo simplificou e desburocratizou a exigência de documentos na administração pública, com o Decreto n. 83.936, de 6 de setembro de 1979, e, particularmente, na área ambiental, editou a Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, cujo diploma veio a tornar-se o embrião jurídico no tratamento da publicidade ambiental, ao dispor sobre estudos de impacto para a localização de pólos industriais.

A ilustração a seguir sistematiza os diplomas legais que trataram, de maneira genérica, a questão da informação e, de maneira específica, a publicidade ambiental (Quadro 10).

Ato	Conteúdo relacionado	Dimensão do direito à informação
Lei n. 4.717, de 29/6/1965 (Lei da Ação Popular)	Requisição de certidões e informações	<i>Direito de se informar</i>
Lei n. 5.250, de 9/2/1967 (Lei de Imprensa)	Manifestação do pensamento e de informação	<i>Direito de informar</i>
Decreto-Lei n. 303, de 23/2/1967 (Controle da Poluição)	Fornecer informação sobre poluição ambiental	<i>Direito de ser informado</i>
Decreto-Lei n. 200, de 25/2/1967 (Reforma Administrativa) Diplomas relacionados: Decreto-Lei n. 900/1969	Publicidade e informação	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i>
Decreto-Lei n. 221, de 28/2/1967 (Novo Código de Pesca)	Obrigação das indústrias de prestar informações aos órgãos federais	<i>Direito de ser informado</i>
Decreto-Lei n. 227, de 28/2/1967 (Novo Código de Mineração ou de Minas)	Obrigação de fornecer informações	<i>Direito de ser informado</i>
Decreto n. 83.936, de 6/9/1979 (Desburocratização)	Simplificação da exigência de documentos	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i>
Lei n. 6.803, de 2/7/1980 (Zoneamento Industrial)	Publicidade ambiental	<i>Direito de ser informado</i>

Quadro 10 – Antecedentes histórico-legais da publicidade ambiental

Finalmente, nota-se que grande parte dos diplomas dessa fase não dispunha de instrumentos ou mecanismos adequados e capazes de assegurar, no mundo prático, o direito à informação, em qualquer de suas três dimensões, uma vez que tal direito, quando muito, era assegurado apenas aos órgãos públicos, e a acessibilidade para o indivíduo era muito restrita.

#### 4.1.2 Fase 2 (1981-1988) – publicidade ambiental como mecanismo oficial do Estado

A experiência estrangeira na gestão ambiental norteou a política ambiental brasileira, particularmente no que diz respeito ao direito à informação. Nesse aspecto, Bursztyn (1993) menciona uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial apontando o *acesso do público a informações ambientais* como um dos instrumentos importantes e elemento-chave para a determinação dos padrões de gestão nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No Brasil, as reflexões sobre a visibilidade pública encontram espaço particularmente na década de 1980, no bojo da conjuntura política referente aos projetos de democratização do país. No marco dessas reflexões, o direito à informação e o direito à privacidade, em face da ação do Estado, passam a frequentar assiduamente o discurso político, ocorrendo as primeiras tentativas de formulação de políticas públicas na área de informação durante o mesmo período, por meio de uma significativa crença e percepção da sua importância para o desenvolvimento sustentável. Percepção entendida aqui como o processo pelo qual uma pessoa seleciona, organiza e interpreta as informações recebidas do mundo exterior para

formar uma visão representativa do mundo. Por sua vez, a crença é um pensamento descritivo que a pessoa tem em relação a alguma coisa.

Motivado pelo impulso da conscientização ambiental em nível mundial, o poder público foi estimulado a abrir espaço para a participação da comunidade na preservação do patrimônio natural do país, instituindo para isso a Semana Nacional do Meio Ambiente (Decreto n. 86.028, de 27/5/1981). Ocorre que, para participar do processo decisório, a sociedade precisava contar com a informação como um instrumento legalmente instituído no cenário das políticas públicas ambientais.

Assim, logo no primeiro ano da década de 1980 surge a primeira legislação assegurando o acesso à informação socioambiental (Quadro 11), mais precisamente aquela relacionada com a publicidade dos estudos e relatórios de impactos ambientais, iniciando a publicização oficial das questões ambientais no espaço público.

Ato	Conteúdo relacionado	Dimensão do direito à informação
<b>Lei n. 6.938, de 31/8/1981</b> (PNMA) Atos relacionados: Leis n. 7.804/1989 e n. 8.028/1990; Decretos n. 99.274/1990, n. 4.297/2002 e n. 4.339/2002	Publicidade ambiental Sinima	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Decreto n. 88.351, de 1º/6/1983</b> (PNMA) Revogado pelos Decretos n. 99.274/1990 e n. 99.604/1990	Acesso à informação ambiental	<i>Direito de se informar</i>
<b>Lei n. 7.347, de 24/7/1985</b> (Ação Civil Pública) Ato relacionado: Lei n. 8.078/1990	Defesa de direitos difusos (meio ambiente, informação etc.)	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i> <i>Direito de informar</i>
<b>Lei n. 7.661, de 16/5/1988</b> (PNGC)	Publicidade ambiental Subsistema Gerenciamento Costeiro	<i>Direito de se informar</i>
<b>Constituição Federal de 5/10/1988</b> (Lei Maior)	Princípio da publicidade Direito à informação ambiental	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i> <i>Direito de informar</i>

Quadro 11 – Publicidade ambiental como mecanismo oficial do Estado

A chamada Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n. 6.938/1981, foi, sem dúvida, o documento legal mais importante desse período. Nessa norma a comunicação e a publicidade ambiental ganharam novos contornos, com a previsão de vários instrumentos necessários à gestão ambiental, destacando-se a criação do Sinima.

O Sinima surgiu com objetivo de sistematizar a informação necessária para apoiar a tomada de decisão na área de meio ambiente, permitindo a rápida recuperação e atualização, bem como o compartilhamento dos recursos informacionais e de serviços no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O Sinima tem articulações com o Sistema Mundial de Informação Ambiental (Infoterra), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e destinado a apoiar o intercâmbio de informação ambiental, científica e técnica dentro dos

países e entre eles. Nesse sentido, Vieira (1981) afirma que, em nível internacional, a iniciativa mais importante na área de informação ambiental veio da ONU, ao criar o Pnuma, por recomendação da Conferência de Estocolmo.

A criação do Sinima pela Lei da PNMA (art. 9º, inc. VII) foi um reflexo da realidade ambiental e social do país e constituiu a base de todo o fundamento do Estado democrático brasileiro no que diz respeito à sistematização de informações na área ambiental, bem como à publicidade dos pedidos de licenciamento (art. 10, § 1º), facultando assim à sociedade o direito de buscar informação quando houver necessidade (*direito de se informar*), ou, ainda, assegurando-lhe o direito de receber informações ambientais a serem divulgadas (art. 4º, inc. V) periódica e obrigatoriamente pelo poder público (*direito de ser informado*). Desse modo, a administração pública, por meio do Sinima, passou então a se responsabilizar pela promoção da publicidade de todas as questões ambientais sob gestão da administração pública.

O Decreto n. 88.351, de 1º de junho de 1983, posteriormente revogado pelos Decretos n. 99.274, de 7 de junho de 1990, e n. 99.604, de 15 de outubro de 1990, previu, no art. 15, inc. I, o acesso às informações ambientais, na forma estabelecida pelo Conama, a quem competiria a aprovação do Regimento Interno do Sinima (art. 7º, inc. XII). Dois anos mais tarde, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, incorporando em sua estrutura o Conama e a Sema.

O país passava por um processo de transição de regime de governo quando surgiram alguns remédios jurídicos para a garantia de direitos. Destaca-se a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que instituiu a Ação Civil Pública (ACP), como um dos mais importantes instrumentos de defesa de direitos difusos, tendo como um de seus objetivos a proteção ao meio ambiente, garantindo a propositura de ação para processar seus agressores. Com ela, o ambientalismo ganhou estatura jurídica na tutela dos recursos naturais, bem como fortaleceu o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário na área ambiental (DRUMMOND, 1999).

O manto protetor da ACP serviu também para agasalhar o direito à informação (inclusive informação socioambiental) como um direito difuso. Nesse aspecto, o art. 6º confere a qualquer pessoa o direito de provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação e indicando-lhe os elementos de convicção (*direito de informar*). Já para o servidor público esse direito constitui um dever e não uma faculdade.

A segunda metade da década de 1980 pode ser considerada, por assim dizer, a década das luzes para o direito à informação e para o direito à informação socioambiental. O Conama, órgão responsável pela política de normatização ambiental, passou a editar uma série de resoluções regulamentando a questão da publicidade ambiental. A Resolução n. 01, de 23 de janeiro de 1986, em seu art. 11, dispôs sobre a obrigatoriedade do poder público de colocar o Rima acessível ao público, por meio dos Centros de Documentação ou das Bibliotecas dos órgãos ambientais. Já a Resolução n. 06, de 24 de janeiro de 1986, tratou da obrigatoriedade da publicidade do licenciamento ambiental.

O país saía de um longo período ditatorial e a sociedade passou a exigir uma administração pública mais democrática, transparente e eficiente. O Decreto n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, embora revogado mais tarde, previu a publicidade como controle do poder público. Até então, o governo não dispunha de mecanismos que permitissem um controle unificado e centralizado do orçamento público e convivia com uma série de problemas de natureza administrativa que dificultava a adequada gestão dos recursos (VALENTE; DUMONT, 2003).

O poder público deu os primeiros sinais em busca de uma política mais sistêmica no combate à corrupção, o que resultou na implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conjunto com o Serpro, em janeiro de 1987, constituindo um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos. Não passou muito tempo, a face da má gestão orçamentária foi escancarada, com o escândalo público do orçamento.

Na área ambiental, ainda no ano de 1987, a publicidade ganhou novos destaques com ações a cargo do Conama, ao editar a Resolução n. 06, de 16 de setembro de 1987, estabelecendo a publicidade do licenciamento ambiental do setor elétrico, prevendo, ainda, que o Rima seria acessível ao público (art. 10), e a Resolução n. 09, de 3 de dezembro de 1987, que fortaleceu a publicidade ambiental ao instituir a audiência pública como ponto máximo da divulgação do EIA/Rima. Com isso, houve significativo avanço na área ambiental, sobretudo no aspecto da publicidade. Como instrumento de gestão, o licenciamento passou a representar uma inovação importante, pois antes de 1986, licenciavam-se basicamente as indústrias e alguns projetos urbanísticos, mas, depois, um rol de empreendimentos passou a ser controlado pelo órgão licenciador competente, o que permitiu certa visibilidade das ações do poder público na área.

Da mesma forma, a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), incluiu procedimentos de publicidade, prevendo no art. 8º que os dados e as informações resultantes do monitoramento exercido sob responsabilidade municipal, estadual ou federal na Zona Costeira comporiam o Subsistema de Gerenciamento Costeiro, como subsistema integrante do Sinima.

Inicia-se no país, um processo de sistematização da informação socioambiental. O Sistema de Informação da Amazônia (Siamaz) aparece como um dos programas da Associação de Universidades Amazônicas (Unamaz), tendo sido implantado pelas instituições de ensino e pesquisa do território amazônico, em 1988, interligado no âmbito dos seguintes países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Seus principais objetivos são: i) contribuir para o desenvolvimento da região pan-amazônica por meio da informação; ii) facilitar o livre e sistêmico fluxo de informação e iii) preservar o patrimônio histórico, cultural e informacional dos países que o compõem.

Finalmente, para coroar a fase “das luzes”, o país ganhou sua primeira Constituição cidadã, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, dispondo acerca de uma série de direitos e garantias inéditas. Desse modo, após longo período de ditadura militar, a perspectiva de acesso à informação pública foi inserida na agenda nacional, passando a compor o plano político-institucional. Com efeito, o acesso à informação constitui hoje preceito fundamental e indispensável para todo desenvolvimento sustentável.

A Constituição incluiu explicitamente, no elenco dos direitos fundamentais (art. 5º, inc. XXXIII), o direito à informação, assegurando a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade. Esse inciso, afirma Bastos (2001, p. 176), “consagra matéria nova em nosso direito constitucional [...], em que a Lei Maior externa sua preocupação com os inconvenientes que podem advir de uma atuação secreta ou sigilosa do Estado”.

Com isso, o ordenamento constitucional brasileiro imprimiu como regra o acesso à informação. A exceção diz respeito ao sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e ao sigilo industrial. Além disso, grande parte dos dispositivos constitucionais tem forte vinculação com o princípio da transparência. Logo, no que diz respeito às atividades públicas, o Estado tem o dever de prestar informações, a fim de que o indivíduo fique ciente dos acontecimentos e lhe fique assegurado o direito de não ser enganado ou que algo público lhe seja escondido.



Da mesma forma, a Carta procurou, também, recepcionar a publicidade ambiental (art. 37, § 1º, c/c art. 225, § 1º, inc. IV), que já constava como um dos objetivos da PNMA, como forma de assegurar, a todo cidadão, o conhecimento sobre atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais. De fato, as questões ambientais na nova Constituição ficaram bastante visíveis aos olhos da sociedade, sendo “uma das mais avançadas espinhas-dorsais normativas do mundo em matéria ambiental” (FELDMANN; CAMINO, 1992, p. 95) e um dos países pioneiros, no aspecto do constitucionalismo ecológico, a estabelecer o EIA em seu texto<sup>5</sup>.

Curioso perceber, de tão importante as suas repercussões, que tanto a lei da ACP como a Constituição cidadã refletem em sua semântica a permeabilização dos fenômenos do direito à informação. Fica evidente, portanto, que em matéria ambiental, o direito de acesso a informações deve ser um direito inafastável.

#### **4.1.3 Fase 3 (1989-2002) – sistematização da legislação sobre publicidade ambiental**

Nesse período aconteceu a primeira eleição direta no Brasil, depois de um longo regime de exceção. A nação passou por uma reestruturação dos órgãos públicos visando o fortalecimento institucional. Esse clima favoreceu a criação do Ibama por meio da Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que, na visão de Lemos (2002), ocorreu pela fusão de quatro órgãos (SEMA, IBDF, SUDEPE e SUDHEVEA), com o objetivo de executar a política ambiental na busca do desenvolvimento sustentável do país.

Ainda embalado pelo liberalismo econômico, coube também ao poder público atribuir um caráter de publicidade às questões de financiamento ambiental. Para tanto editou a Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, dispondo sobre o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), tendo como um dos gerenciadores o recém-criado Ibama. O fundo foi regulamentado pelo Decreto n. 98.161, de 21 de setembro de 1989 (mais tarde revogado pelo Decreto n. 3.524, de 26/6/2000), e tinha por finalidade apoiar o desenvolvimento de projetos que visassem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação

---

<sup>5</sup> De forma genérica, é possível encontrar na CF/1988 vários dispositivos que guardam relação direta ou indireta com o direito à informação: art. 5º, inc. IV (manifestação do pensamento); art. 5º, inc. V (direito de resposta); art. 5º, inc. IX (livre expressão); art. 5º, inc. X (intimidade); art. 5º, inc. XIV (acesso à informação); art. 5º, inc. XXXIII (receber informações); art. 5º, inc. XXXIV (direito de petição e de certidão); art. 5º, inc. LXXII (*habeas data*); art. 5º, inc. LXXIII (ação popular); art. 127 (requisição de informações pelo MP); art. 216, §2º (gestão da documentação governamental); art. 220 (comunicação social); art. 221 (finalidade do conteúdo informativo).

da qualidade ambiental, no pretense sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Do conteúdo dessa norma pode-se extrair uma dupla interpretação: de um lado, objetivava apoiar e sedimentar a via do crescimento econômico; de outro, impedir que o financiamento se tornasse um recurso potencializador da degradação ambiental. Assim, ao Conselho Deliberativo do Fundo competiu a elaboração e divulgação do relatório anual de atividades (art. 6º, inc. XI), atribuindo-lhe a devida publicidade.

A Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, mais conhecida como Lei de Agrotóxicos, garantiu o acesso e a disponibilização de informações sobre tais produtos (*direito de ser informado*), dispondo sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Na mesma data, foi editado o Decreto n. 97.946, de 11 de julho de 1989, que dispôs sobre a estrutura básica do Ibama.

Percebia-se que com a edição dessas normas, o Estado brasileiro começava a adotar uma postura mais presente em relação às questões que envolviam interesses difusos (consumidor, meio ambiente e informação), dispondo de modo mais sistematizado sobre a publicidade ambiental (Quadro 12).

Ato	Conteúdo relacionado	Dimensão do direito à informação
<b>Lei n. 7.802, de 11/7/1989</b> (Lei de Agrotóxicos) Atos relacionados: Decretos n. 98.816/1990, 99.657/1990, 991/1993, 3.550/2000, 3.694/2000, 3.828/2001, 4.074/2002 e Lei n. 9.974/2000	Acesso à informação	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 7.804, de 18/7/1989</b> (Altera a Lei PNMA)	Produção de informações ambientais	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i>
<b>Decreto n. 99.274, de 6/6/1990</b> (Execução da PNMA)	Opinião pública Informação e publicidade ambiental Acessibilidade EIA/Rima	<i>Direito de informar</i> <i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 8.069, de 13/7/1990</b> (Estatuto da Criança e do Adolescente)	Direito à informação	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 8.078, de 11/9/1990</b> (Código do Consumidor)	Direito difuso à informação	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 8.159, de 8/1/1991</b> (Política Nacional de Arquivos) Atos relacionados: Decretos n. 2.134/1997 (revogado), 2.910/1998, 2.942/1999 (revogado), 4.073/2002 e 4.553/2002	Direito de acesso a documento público	<i>Direito de se informar</i>
<b>Lei n. 8.171, de 17/1/1991</b> (Política Agrícola)	Sistema de Informação Agrícola	<i>Direito de se informar</i>
<b>Decreto n. 78, de 5/4/1991</b> (Estruturação do Ibama)	Centro Nacional Informação Ambiental (CNIA)	<i>Direito de se informar</i>
<b>Lei n. 8.543, de 23/12/1992</b> (Advertência Alimentos) Atos relacionados: Leis n. 10.674/2003 e 10.700/2003	Divulgação de informação	<i>Direito de se informar</i>
<b>Lei n. 8.974, de 5/1/1995</b> (Lei da Biossegurança) Atos relacionados: Decreto n. 1.752/1995 e Lei n. 11.105/2005	Acesso à informação ambiental	<i>Direito de ser informado</i>

<b>Decreto n. 1.694, de 13/11/1995</b> (Sistema Nacional de Informação da Pesca e Aquicultura – Sinpesq)	Acesso à informação ambiental	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 9.294, de 15/7/1996</b> (Lei Antifumo)	Divulgação de informações nos meios de comunicação social	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 9.433, de 8/1/1997</b> (Lei das Águas – PNRH)	Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH)	<i>Direito de se informar</i>
<b>Emenda Constitucional n. 19, de 4/6/1998</b> (Controle da Administração)	Direito dos administrados à informação de atos do governo	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 9.784, de 21/1/1999</b> (Lei do Processo Administrativo)	Direito do administrado à informação	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 9.795, de 27/4/1999</b> (Política Nacional Educação Ambiental), regulamentada pelo Decreto n. 4.281/2002	Difusão de informações sobre questões ambientais	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Decreto n. 3.298, de 20/12/1999</b> (Política Pessoas Deficiência) Ato relacionado: Lei n. 7.853/1989	Sistema Nacional de Informações sobre Deficiência	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 9.985, de 18/7/2000</b> (SNUC)	Fornecimento de informações	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 10.098, de 19/12/2000</b> (Pessoas com deficiência) Atos relacionados: Leis n. 10.048/2000, 10.741/2003 e Decretos n. 5.296/2004, 5.626/2005 e 5.645/2005	Direito de acesso à informação Informação eletrônica – Internet	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 10.257, de 10/7/2001</b> (Estatuto da Cidade)	Publicidade ambiental Estudo Prévio Impacto Vizinhança	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 10.436, de 24/4/2002</b> (Libras) Atos relacionados: Leis n. 8.160/1991, 10.048/2000, 10.741/2003 e Decreto n. 5.626/2005	Acesso à informação às pessoas com deficiência auditiva	<i>Direito de se informar</i> <i>Direito de ser informado</i>

Quadro 12 – Sistematização da legislação sobre publicidade ambiental

Mas a integração da norma constitucional que obriga o Estado brasileiro a prestar informações ambientais ao cidadão (*direito de ser informado*) veio com a Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989, ao alterar a Lei de PNMA, acrescentando o inc. XI ao art. 9º, conferindo, além do caráter oficial, um sentido mais responsável à publicidade ambiental, obrigando a administração pública a divulgar informações ambientais à sociedade, cabendo-lhe, inclusive, o dever de produzir informações quando inexistentes.

Por sua vez, a Medida Provisória n. 150, de 15 de março de 1990 (regulamentada pelo Decreto n. 99.180, de 15/3/1990), posteriormente transformada na Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, criou a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR) como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República e vinculou ao Ibama a sua estrutura (art. 36).

Observa-se, finalmente, que em várias frentes o poder público sinalizava o desejo de implementar a sistematização da informação no país. Sob esse aspecto, em que pese a desorganização do setor de informação documental no governo Collor (CORTE et al., 1994), a informação passa a constituir um instrumento de mobilidade social de grupos e minorias historicamente excluídos do processo de emancipação até então.

Na área ambiental, o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, referindo-se à execução da PNMA, atribuiu ao Sinima a coordenação do intercâmbio de informações entre os órgãos do Sisnama, bem como a publicação e a divulgação dos atos do Conama (art. 11, incs. II e

III). Estabeleceu, ainda, que a atuação do Sisnama efetivar-se-ia mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o acesso da *opinião pública* às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama (art. 14, inc. I). Já o art. 17 do citado decreto referiu-se ao EIA (§ 2º) e ao RIMA (§ 3º), como documento acessível ao público, respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, bem como garantiu a publicidade do licenciamento ambiental em jornal oficial do Estado e em periódico de grande circulação, regional ou local (§ 4º).

É importante ressaltar que naquele contexto foram aprovadas algumas leis importantes sobre a questão da informação, como direitos difusos da sociedade brasileira, e o conseqüente dever do Estado constitucional de assegurar tal direito. Nesse sentido, a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabeleceu em seu art. 71 que “a criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

Também a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), obrigou aos sujeitos da atividade produtiva informar detalhes dos produtos para o consumidor, enquadrando a informação como um direito difuso, recepcionando assim a Lei da ACP. Um fato curioso pode ser extraído de uma interpretação mais detida. Se de um lado o CDC garante ao consumidor o direito à informação de forma correta, clara, precisa e ostensiva sobre os produtos e serviços, de outro, admite, implicitamente, a possibilidade de comercialização de produtos que apresentam riscos ou perigos à saúde e segurança dos consumidores.

Cita-se, ainda, a Lei dos Servidores Públicos Federais (Lei n. 8.112, de 11/12/1990) e, da mesma forma, a Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991<sup>6</sup>, que, ao instituir a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, assegurou o acesso pleno a qualquer documento público (art. 22), e cuja regulamentação se deu com o Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Por fim, a Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, instituindo a Política Agrícola e a criação do Sistema de Informação Agrícola (SIA).

Apesar de o Ibama ter sido criado em 1989, somente dois anos depois ganhou uma estrutura para fortalecer suas ações, o que ocorreu com a publicação do Decreto n. 78, de 5 de

---

<sup>6</sup> A Lei n. 8.394, de 30 de dezembro de 1991, dispôs sobre documentos e informações privadas dos presidentes da República (da mesma forma os Decretos n. 4.073, de 3/1/2002, e 4.344, de 26/8/2002).

abril de 1991. Esse ato estruturou o Centro Nacional de Informação Ambiental (CNIA), como órgão descentralizado, subordinado à Diretoria de Incentivos à Pesquisa e Divulgação, competindo-lhe sistematizar a informação de interesse para apoiar a tomada de decisão na área do meio ambiente (art. 16).

O Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração, como é chamado atualmente, alimenta toda a legislação do Ibama, em base de dados, com referências dos atos legais, normativos e administrativos relativos à área ambiental e afins, emanados da esfera federal, incluindo os dos Poderes Executivo e Legislativo e os dos órgãos da administração pública direta e indireta. Armazena leis, decretos-leis, decretos, acordos, portarias, resoluções, convênios relacionados ou de interesse ambiental. No seu banco de dados encontram-se, ainda, textos de leis, decretos-leis e medidas provisórias, bem como portarias e instruções normativas do órgão ambiental. O CNIA é também responsável pela Biblioteca, pela Editora, pelo banco de imagens e pela coordenação da Rede Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (RENIMA). Participa também de redes internacionais como centro de coordenação representante do Ibama.

Suas principais atribuições são: planejar e coordenar a implantação e desenvolvimento da Renima; gerenciar, em todo o Brasil, as atividades de implantação e operacionalização de sistemas nacionais e internacionais de informação e documentação relativos ao meio ambiente, em nome do Ibama; coordenar a implantação ou o fortalecimento das unidades de informação do órgão (incluindo as unidades descentralizadas do órgão); preservar a memória técnica e histórica do Instituto; sistematizar os recursos informacionais de interesse da área ambiental e disseminar as informações existentes no seu acervo, especializado em meio ambiente, recursos naturais, recursos florestais, recursos pesqueiros e borracha natural.

Ainda nessa fase, a Conferência do Rio, promovida entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, representou um paradoxo institucional do discurso sobre a sustentabilidade, surgindo uma espécie de conservadorismo dinâmico, em que a tendência inercial dos sistemas sociais resiste à mudança, promovendo a aceitação do discurso transformador precisamente para garantir que nada mude. Porém, há de se admitir que a participação das populações interessadas e seu direito à informação são cada vez mais reconhecidos (GUIMARÃES, 1997; LE PRESTE, 2000).

Os órgãos responsáveis pelas questões ligadas ao meio ambiente tentam uma aproximação entre si e vislumbram a possibilidade de integrar os seus sistemas de informação. Nesse aspecto, a informática passa a ser uma grande aliada no gerenciamento e

sistematização da informação. Surgem várias bases de dados nacionais e internacionais e, mais tarde, o acesso à Internet, com a implantação da Rede Nacional de Pesquisa (RNP), em 1992, passando a constituir, também, um importante recurso na democratização da informação ambiental<sup>7</sup>.

Nessa década, o Estado brasileiro começou a regulamentar algumas questões vinculadas à moralidade da administração pública. Esse aspecto tem forte vinculação com a publicidade informacional. A Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei da Improbidade Administrativa), por exemplo, estabeleceu que a negação da publicidade representa uma forma de improbidade administrativa.

Com a edição da Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992, que organizou a Presidência da República e os Ministérios, a Semam/PR, então vinculada à Presidência da República, foi transformada, conforme prescrito no art. 21, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), que é transformado em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal em 1995 e, finalmente, em 1999, volta a chamar-se Ministério do Meio Ambiente.

Dentro da nova filosofia ministerial, é editada a Lei n. 8.543, de 23 de dezembro de 1992, determinando a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados com glúten, a fim de garantir o direito difuso à informação.

Sob o aspecto da defesa do meio ambiente e mesmo da informação, são editadas leis importantes no que diz respeito ao fortalecimento de instituições que atuam nessa frente. A Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (organização do TCU), a Lei n. 8.625, de 22 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), e a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (Estatuto do Ministério Público da União), conferindo ao órgão ministerial ampla legitimidade para atuar na defesa de direitos difusos da sociedade, dando-lhe o direito de requisitar informações para instrução de procedimentos diversos.

Em 21 de junho de 1993, foi publicada a Lei n. 8.666 (Lei de Licitações e Contratos), obrigando o Estado a promover a publicidade, em todos os níveis, sobre a dinâmica estabelecida entre a administração pública e terceiros interessados.

Cabe destacar nesse período a preocupação do governo brasileiro com a questão da internacionalização da Amazônia. Em resposta a essa ameaça, o Conselho de Defesa Nacional

---

<sup>7</sup> Na Rio-92 foi disponibilizada uma infra-estrutura de acesso à rede mundial para servir de alternativa aos milhares de jornalistas nacionais e internacionais que cobriam o evento e precisavam se comunicar com suas redações de origem. Nesse evento, as questões ambientais ganharam maior visibilidade, sendo o primeiro do gênero a experimentar as façanhas do novo e admirável mundo virtual em grande escala.

(CDN) se reuniu em 10 de agosto de 1993 para aprovar a implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). Mesmo sendo de natureza civil, Zaverucha (2000) ressalta que o projeto foi elaborado por técnicos da Aeronáutica, sem consulta ao MMA, dispensando a participação de cientistas que, em tese, possuem conhecimento, sobretudo, na seara do controle ambiental.

O Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprovou o Código de Ética Profissional do Serviço Público Civil do Poder Executivo federal, assegurou a publicidade de qualquer ato administrativo como requisito de eficácia e de moralidade, cuja negação ou omissão enseja comprometimento ético contra o bem comum.

A Lei n. 8.974, de 5 de janeiro de 1995 (Lei da Biossegurança), que regulamentou os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), embora tenha sido revogada pela Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005, dispôs sobre o acesso a informações socioambientais (art. 7º, inc. VIII). Quanto à importância da rotulagem de alimentos transgênicos, Bühler (2002) lembra “que a falta de informação acerca das características genéticas destes alimentos pode ser considerada como propaganda enganosa tanto quanto uma ação comissiva de informar o inverídico”.

A Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei da Concessão e Permissão Pública), em seu art. 7º, inc. II, informou que tanto o concedente como a concessionária deveriam prestar informações a seus usuários para interesses individuais e coletivos. Alguns diplomas estão relacionados com essa norma: Leis n. 9.074, de 7 de julho de 1995, e 9.648, de 27 de maio de 1998. Também a Lei n. 9.051, de 18 de maio de 1995, tratou da expedição de certidões para a defesa de direitos, garantindo de certa forma o direito à informação.

O Decreto n. 1.694, de 13 de novembro de 1995, criou o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura (Sinpesq), com o objetivo de coletar, agregar, processar, analisar, intercambiar e disseminar informações sobre o setor pesqueiro nacional, ficando a FIBGE encarregada de coordenar a implantação, o desenvolvimento e a manutenção do Sistema.

A Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, que regulou os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, enfatizou que comete crime de concorrência desleal quem presta ou divulga, acerca de concorrente, falsa informação, com o fim de obter vantagem (art. 195, II).

No mesmo ano, a Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996 (Lei Antifumo), disciplinou a divulgação de informações nos meios de comunicação social, estabelecendo, de certa forma,

uma espécie de proximidade entre a esfera pública e o público. A partir dessa lei, pode-se dizer, pelo menos teoricamente, que a propaganda de produtos fumíferos foi banida da mídia, como uma lei que pegou, ficando, também, proibido o fumo em viagens aéreas, áreas reservadas em restaurantes, órgãos públicos etc.

A esse respeito, Rocha (2007, p. 86) frisa com bastante eloquência que “o conflito entre a opinião pública e o setor publicitário é ainda mais violento quando diz respeito a produtos reconhecidamente nocivos, como cigarros e bebidas alcoólicas”. Esses produtos, acrescenta a autora, representam alvos preferenciais da má vontade da opinião pública. É muito difícil para os agentes do meio se postarem contra o que acreditam ser a “opinião pública”. Muitas das vezes, os alvos do protesto são as próprias ferramentas da publicidade, a exemplo do que ocorre com a poluição visual provocada por letreiros e *outdoors* publicitários.

Outra lei importante para a sistematização da publicidade ambiental foi a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Lei das Águas ou Política Nacional de Recursos Hídricos), que em seu art. 5º, inc. VI, instituiu o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), atribuindo à Agência Nacional de Águas (ANA) a sua gestão. Essa Agência foi criada pela Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, e estruturada pelo Decreto n. 3.692, de 19 de dezembro de 2000.

Em 1997 surgiu também o portal Interlegis, um importante serviço do Prodasen, concebido pela Secretaria Especial de Informática e implementado pelo Senado Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi criado com o objetivo de disseminar a informação pública e dar maior transparência aos poderes e propiciar a interação desses com a sociedade, integrando vários sistemas de informações legislativas federais, estaduais e municipais. Nesse sentido, o tráfego de informações do país ganhou impulso com a edição da Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, sendo posteriormente regulamentada pelos Decretos n. 2.592, de 15 de maio de 1998, e 4.769, de 27 de junho de 2003.

No mesmo ano, a Lei n. 9.507, de 12 de novembro de 1997, regulamentou o artigo da Constituição de 1988 que dispunha sobre o *habeas data*, remédio constitucional que assegura o direito de acesso à informação em bancos de dados.

Na área ambiental, o Conama edita a Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997, regulamentando o licenciamento ambiental e imputando responsabilidade ao empreendedor e aos profissionais que subscrevem os respectivos estudos ambientais, pelas informações



apresentadas, sujeitando-os às sanções administrativas, civis e penais (art. 11, parágrafo único).

No ano seguinte, a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), tipificou como crime a afirmação falsa ou enganosa, a omissão da verdade e a sonegação de informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental por funcionário público (art. 66), tendo como diplomas relacionados os Decretos n. 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.919, de 14 de setembro de 2001<sup>8</sup>.

Também foi editada a Lei n. 9.613, de 3 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (tendo relação com as Leis n. 10.467, de 11/6/2002, e n. 10.701, de 9/7/2003, e Decreto n. 3.678, de 30/11/2000); o Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998 (Convenção sobre Diversidade Biológica), cujo art. 17 sinalizava o intercâmbio de informações entre países signatários, bem como ao público interessado; e o Decreto n. 2.741, de 20 de agosto de 1998 (Convenção Internacional de Combate à Desertificação), dispondo sobre a divulgação das informações obtidas nos trabalhos científicos sobre a temática (art. 18).

O Estado brasileiro começou também a se preocupar com o controle e a transparência da administração pública. A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, dispôs sobre o direito dos administrados à informação de atos do governo (art. 37, § 3º, inc. II), comunicando que a lei disciplinaria formas de participação do usuário na administração pública, em especial quanto ao direito à informação, tal como preceitua o art. 5º, incs. X e XXXIII, da Constituição Federal.

A Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998, dispôs sobre a criação de *homepage* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para fins de divulgação dos dados e informações sobre gastos, controle e transparência pública. Por sua vez, a Lei n. 9.784, de 21 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo), permitiu aos administrados o direito à informação, obrigando o poder público a divulgar os atos administrativos (art. 2º, parágrafo único, inc. V). O espírito dessa lei retrata o que Norberto Bobbio ensinava, quando defendia a publicidade como essência do Estado democrático de direito.

---

<sup>8</sup> Lamentavelmente alguns absurdos têm ocorrido Brasil afora. Fiquemos, por hora, com o caso do lavrador preso e exposto de maneira desproporcional pela Justiça ao retirar a casca de uma árvore para fazer um chá para sua esposa que estava doente. Isso aconteceu numa área de preservação permanente que fica às margens do córrego Pindaíba, em Planaltina, distante 44 km de Brasília.

No campo ambiental, a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), dispôs sobre a difusão de informações sobre questões ambientais, tendo como regulamentação o Decreto n. 4.281, 25 de junho de 2002. Ressalte-se que mais do que uma simples forma de transmitir informações e conhecimentos sobre os recursos naturais, a educação ambiental constitui uma ferramenta indispensável à construção de novos valores e atitudes, voltados ao desenvolvimento de uma sociedade comprometida com a solução de seus problemas ambientais, proporcionando condições adequadas de sobrevivência para as atuais e futuras gerações. Nesse sentido, a informação está diretamente relacionada com a educação, porque é capaz de gerar conscientização por intermédio do conhecimento.

Observando o arcabouço legal brasileiro, pode-se perceber uma tentativa de fortalecimento das instituições, bem assim o controle dos gastos públicos e o estabelecimento do combate à corrupção. Nessa fase, o Brasil aprova outra série de leis importantes, como, por exemplo, a Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999 (Lei de Combate aos Crimes de Corrupção Eleitoral), a Lei n. 9.870, de 21 de novembro de 1999, dispondo sobre a garantia de acesso a documentos escolares (arts. 2º e 6º), e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada pela Lei n. 101, de 4 de maio de 2000, que dispôs sobre transparência e responsabilização, enfatizando que as contas públicas ficariam no Poder Legislativo para consulta a cidadãos e instituições (art. 49). O Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 125, de 14 de junho de 2000, aprovou o texto da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, que, por sua vez, foi promulgada pelo Decreto Federal n. 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Ganham também expressão novos direitos sociais, como os interesses assegurados pelo Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamentou a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, ao dispor sobre a Política Nacional para a integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Consideram-se portadores de deficiência aquelas pessoas com deficiência física, auditiva, visual, mental e aquelas com deficiência múltipla, ou seja, a associação de duas ou mais dessas deficiências. Para a adaptação ao disposto na lei foi dado um prazo até 2 de junho de 2007.

Entre outros direitos, esse diploma garante elementos especiais para facilitar a comunicação, a informação e a sinalização para pessoas portadoras de deficiência, bem como mecanismos adequados para que possam receber ou transmitir informações necessárias ao seu

bem-estar pessoal. Para tal, institui, em seu art. 55, o Sistema Nacional de Informações sobre Deficiência (SNID), sob a responsabilidade da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), com a finalidade de criar e manter bases de dados, reunir e difundir informações sobre a situação das pessoas portadoras de deficiência e fomentar a pesquisa e o estudo de todos os aspectos que afetem a vida dessas pessoas. As audioteclas, por exemplo, visam proporcionar aos deficientes visuais acesso à cultura, à educação e à informação.

Dando continuidade à sistematização na área ambiental, o MMA editou a Portaria n. 164, de 11 de julho de 2000, instituindo o Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente (Sigma I). A Lei n. 9.974, de 6 de junho de 2000, alterou a Lei dos Agrotóxicos (Lei n. 7.802/1989), dando nova redação ao art. 14, ao dispor que o registrante de produtos responderá por dolo ou por culpa nos casos em que omitir informações ou fornecer informações incorretas.

A Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), dispondo sobre a consulta pública e a obrigatoriedade do poder público de fornecer informações (art. 22), atribuindo, ainda, ao MMA a manutenção do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com colaboração do Ibama e órgãos estaduais e municipais competentes, incluindo informações sobre espécies ameaçadas de extinção etc. (art. 50).

A Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000 (alterada pela Lei n. 10.741, de 1º/10/2003), dispôs sobre prioridade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência, aos idosos com idade igual ou superior a 60 anos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo.

Da mesma forma, a Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Tratou do acesso aos sistemas de comunicação e sinalização, estabelecendo que o poder público garantirá o direito à informação. O Decreto n. 5.626, de 22 de dezembro de 2005, regulamentou o art. 18 da citada lei.

Essas duas leis do ano de 2000 foram regulamentadas pelo Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004 (alterado pelo Decreto n. 5.645, de 28/12/2005), que tornou obrigatória a acessibilidade nos sítios eletrônicos da administração pública na Internet, no prazo de até doze meses a contar da data de publicação desse decreto, para o uso das pessoas portadoras de

deficiência visual, garantindo-lhes o pleno acesso às informações disponíveis (art. 47). Merece também destaque o art. 24, sugerindo que estabelecimentos de ensino públicos ou privados proporcionem condições de acesso às bibliotecas, para fins de acesso à informação.

A Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção das pessoas portadoras de transtornos mentais, assegurou o sigilo nas informações prestadas, bem como o livre acesso aos meios de comunicação disponíveis (art. 2º, parágrafo único, inc. V) e o recebimento de informações a respeito da sua doença e de seu tratamento (art. 2º, parágrafo único, inc. VII).

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), dispôs sobre a publicidade do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV), assegurando o direito de acesso a tais informações. Nesse mesmo período, a Resolução Conama n. 281, de 12 de julho de 2001, dispôs sobre a obrigatoriedade da publicação de pedidos de licenciamento.

O Decreto n. 3.945, de 28 de setembro de 2001 (Regulamento do Patrimônio Genético Nacional), dispôs sobre a criação e manutenção de base de dados para acesso a vários tipos de informações (diplomas relacionados: Medida Provisória n. 2.191-9, de 23/8/2001; Decretos n. 4.946, de 31/12/2003, e n. 5.439, de 3/5/2005).

Com o objetivo de frear a ação de uma das frentes com forte impacto ambiental, o Conama, por meio da Resolução n. 289, de 25 de outubro de 2001, instituiu e regulamentou o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária.

Foi institucionalizada a Língua Brasileira de Sinais (Libras), sistema reconhecido como meio de comunicação e expressão, pela Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002, com regulamentação pelo Decreto n. 5.626, de 22 de dezembro de 2005, obrigando instituições a garantir às pessoas com deficiência auditiva o acesso à informação. Essa metodologia permite a transmissão de idéias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas.

A Lei n. 10.603, de 17 de dezembro de 2002, tratou de disciplinar a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos. É também desta mesma data, a Portaria Iphan n. 230 que estabeleceu regras para licenças ambientais do patrimônio arqueológico, exigindo a publicidade do EIA/Rima.

O Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002, quase instituiu o *sigilo eterno* de documentos, com a famigerada renovação indefinida de no máximo 50 anos para a não-

divulgação de certos documentos, o que significa um retrocesso no que diz respeito à transparência administrativa<sup>9</sup>.

Finalmente, essa fase é encerrada com a publicação de vários diplomas que vão refletir a tentativa do poder público em sistematizar a informação, com o conseqüente fortalecimento da publicidade ambiental. Como fruto dessas conquistas, não há dúvida que o estabelecimento de um regramento legal no país possibilitou a ascensão de alguns direitos historicamente deixados de lado, entre os quais o direito à informação.

#### 4.1.4 Fase 4 (2003-2006) – fortalecimento da legislação sobre publicidade ambiental

No que diz respeito à publicidade ambiental, pode-se afirmar que esse foi o período de consolidação do direito à informação socioambiental no Brasil (Quadro 13). Isso não se traduz, porém, na sua efetiva realização no mundo real.

Ato	Conteúdo relacionado	Dimensão do direito à informação
<b>Lei n. 10.650, de 16/4/2003</b> (Lei do Direito à Informação Ambiental)	Direito à informação ambiental	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i>
<b>Decreto n. 4.680, de 24/4/2003</b> (OGM) Ato relacionado: Decreto n. 3.871/01 (rotulagem - revogado)	Direito à informação Informação prévia	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 10.674, de 16/5/2003</b> (Produtos alimentícios)	Divulgação de informação	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Decreto n. 4.799, de 4/8/2003</b> (Comunicação oficial)	Publicidade oficial	<i>Direito de informar</i> <i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 10.753, de 31/10/2003</b> (Política Nacional do Livro)	Direito de acesso ao livro	<i>Direito de se informar</i>
<b>Lei n. 11.105, de 24/3/2005</b> (Lei da Biossegurança) Ato relacionado: Decreto n. 5.591/2005	Direito à informação Sistema Informações Biossegurança	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 11.111, de 5/5/2005</b> (Segredo do Estado e informação) Ato relacionado: Art. 5º, XXXIII, da CF/88	Direito à informação Sigilo e segredo de Estado	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i>
<b>Decreto n. 5.591, de 22/11/2005</b> (Regulamenta a Lei da Biossegurança)	Direito à informação Sistema Informações Biossegurança	<i>Direito de ser informado</i>
<b>Lei n. 11.284, de 2/3/2006</b> (Gestão de florestas) Atos relacionados: Leis n. 10.683/2003, 5.868/1972, 9.605/1998, 4.771/1965, 6.938/1981 e 6.015/1973	Acesso livre de qualquer indivíduo às informações ambientais	<i>Direito de ser informado</i> <i>Direito de se informar</i>

Quadro 13 – Fortalecimento da legislação sobre publicidade ambiental

Nessa fase surge a primeira lei brasileira destinada a tratar de forma exclusiva sobre o *direito à informação socioambiental*. De acordo com Furriela (2004) essa norma está sendo considerada um avanço, uma vez que poucos países do mundo editaram legislação semelhante. A lei estabelece o acesso público às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, merecendo um breve destaque histórico.

<sup>9</sup> Atualmente, com a edição do Decreto n. 5.301, de 9 de dezembro de 2004, esse critério sofreu modificação, alterando os prazos para 30 anos (ultra-secreto), 20 anos (secreto), 10 anos (confidencial) e 5 anos (reservado).

Depois de cinco anos de tramitação no Congresso Nacional, em 16 de abril de 2003 foi sancionada a chamada Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei n. 10.650). O fundamento nuclear dessa norma repousa no princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental da pessoa humana, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 em seu art. 225.

O referido diploma legal também encontra fundamento no princípio do desenvolvimento sustentável, que, de acordo com a redação que lhe foi conferida pela Agenda 21 – o documento de ação da Conferência Rio-92 –, só será atingido se os processos de tomada de decisão forem baseados no provimento de informações consistentes e confiáveis por aqueles que os detêm.

Outros princípios ambientais e democráticos podem ser citados como fonte normativa da aludida lei, como, por exemplo, os princípios da prevenção e da precaução, os princípios da publicidade e da transparência, em razão do caráter antecipatório das informações relacionadas às questões do meio ambiente em cotejo com eventuais desastres ecológicos, que possibilitam a redução de incertezas e até a eliminação das causas que possam acarretar alteração da qualidade de vida planetária.

O princípio público da proteção ambiental, como direito difuso que é, decorrente da previsão legal que considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente assegurado e protegido por todos, como bem de uso comum do povo e patrimônio público, também sedimenta a base construtiva da lei brasileira de acesso à informação socioambiental.

Por fim, não se pode olvidar que o acesso público às informações nada mais é que um reflexo dos princípios da participação comunitária, não sendo exclusivo do direito ambiental, mas que expressa a idéia de que parte da resolução dos problemas ambientais passa pela cooperação entre o Estado e a sociedade, por meio da luta participativa de todos os atores sociais na formulação e na execução de diferenciadas políticas públicas no setor.

Com efeito, a densidade da norma está diretamente ligada à capacidade de produzir efeitos e à sua condição de aplicação. Nesse tocante, ministra Canotilho (1993, p. 202-203): “densificar uma norma significa preencher, complementar e precisar o espaço normativo de um preceito, especialmente carecido de concretização, a fim de tornar possível a solução, por esse preceito, dos problemas concretos”.

Por força dessa lei, os órgãos integrantes do Sisnama obrigam-se a permitir o acesso a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, lembrando que eventual cerceamento, por parte do poder público, ao amplo e consagrado direito à informação configura crime ambiental nos termos da Lei n. 9.605/1998. Desse modo, fica também a administração obrigada a fornecer todas as informações que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas à qualidade do meio ambiente; planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; situações de risco ou de emergência ambientais; emissões de efluentes líquidos e gasosos; diversidade biológica; OGM's etc.

Além dessas possibilidades, pela nova lei, as autoridades públicas poderão exigir a prestação periódica de qualquer tipo de informação por parte das entidades privadas, sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo.

O Grupo de Trabalho de Florestas do Fórum Brasileiro de ONGs e os movimentos socioambientais requereram ao presidente do Ibama, com respaldo no art. 2º, § 1º, c/c o art. 4º da Lei n. 10.650/2003, e na Instrução Normativa n. 03, de 4 de março de 2002, do MMA, divulgação permanente pela Internet, a toda a sociedade interessada, de informações sobre desmatamentos na Amazônia Legal brasileira. Esse é um exemplo prático de invocação dos princípios esculpidos na Lei de Acesso a Informações Ambientais.

Além da Agenda 21, outra experiência estrangeira que também influenciou positivamente a lei brasileira de acesso à informação ambiental foi a Convenção de Aarhus<sup>10</sup>. Tal conjuntura demonstra a importância do acesso a informações por parte da população civil.

Porém, a despeito de o Estado moderno ter respondido com a criação de normas, regulamentos e contratos levando ao crescimento da burocracia numa escala maior, tal fato nem sempre corresponde ao grau de sua transparência administrativa, inaugurando, inclusive, um tipo de poder baseado na racionalidade burocrática. O acesso à informação, como uma garantia real ao cidadão, ainda não foi efetivamente implementado, havendo uma série de dificuldades para sua concretização.

---

<sup>10</sup> A 4ª Conferência Ministerial da série Meio Ambiente para a Europa, conhecida como Convenção de Aarhus, foi realizada em 21 de abril de 1998, na cidade de Aarhus, Dinamarca. Nesse evento, a Comissão Econômica Européia das Nações Unidas, juntamente com Organizações Não-Governamentais, elaboraram uma Convenção sobre Acesso à Informação Ambiental e Participação Pública nas Decisões Ambientais.

O modelo de publicidade formal (publicação em jornais oficiais etc.) é um meio que vem dando certo, mas não resolve o problema da acessibilidade da informação. Não resta dúvida de que a recente lei aprovada sobre o acesso a informações ambientais é uma lei importante. No entanto, a fragilidade das instituições, a falta de capacitação de profissionais, o desinteresse pela educação, pela leitura e pela informação, entre outros entraves, dificultam a sua efetividade.

Além disso, recentes acontecimentos têm dificultado ainda mais a credibilidade dos cidadãos nas instituições públicas. Escândalos e casos quase que diários de nepotismo, de opacidade informacional e de outros exemplos antiéticos, pelo país afora, desacreditam e comprometem a visibilidade do serviço e das instituições públicas.

Desse modo, iniciativas de transparência administrativa e incentivo à publicidade acabam por se tornar impotentes para solucionar a fragilidade institucional. O problema da divulgação e disseminação da informação para quem realmente precisa continua sendo um desafio. Torna-se necessária uma revisão do modelo e um estudo que aponte soluções eficazes no acesso à informação ambiental.

A lógica econômica do capital, que sempre norteou a política, precisa ser colocada em discussão, principalmente quando se trata de problemas cruciais pelos quais a humanidade está passando atualmente, como é o caso do esgotamento dos recursos naturais.

Incluem-se, finalmente, nessa fase de análise, os seguintes diplomas legais: o Decreto n. 4.680, de 24 de abril de 2003, consolidando o direito à informação assegurado pelo CDC sobre os OGMs; a Lei n. 10.674, de 16 de maio de 2003, sobre produtos alimentícios e a obrigatoriedade de informar a presença de glúten, como forma de prevenir e controlar doenças.

Neste mesmo ano surgiram, ainda, o Decreto n. 4.799, de 4 de agosto de 2003, a respeito da comunicação de governo do Poder Executivo federal, com a garantia da disseminação de informações sobre assuntos de interesse dos mais diferentes segmentos sociais, vedando, também, a publicidade pessoal de autoridade ou de servidor público; a Lei n. 10.753, de 31 de outubro de 2003, que instituiu a Política Nacional do Livro (PNL)<sup>11</sup>, assegurando o pleno exercício do direito de acesso e uso do livro, e a Instrução Normativa

---

<sup>11</sup> Essa lei tentou enfraquecer o caráter patrimonial do livro, como forma de deixar de classificá-lo como um material permanente e trazendo-o para a categoria de bem de consumo. Lamentavelmente isso tem se dado apenas na esfera das bibliotecas públicas, deixando de fora o acervo pertencente aos órgãos dos demais serviços públicos dos três Poderes da República.



Interministerial (Casa Civil, Justiça, Saúde e Agricultura) n. 01, de 1º de abril de 2004, definindo critérios para aplicação do direito à informação sobre alimentos.

A Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005 (Lei da biossegurança do patrimônio genético), regulamentada pelo Decreto n. 5.591, de 22 de novembro de 2005, garantiu o acesso a informações sobre atividades suscetíveis de afetar a saúde e segurança e criando o Sistema de Informações em Biossegurança (SIB), a ser alimentado pela CTNBio, por meio dos órgãos e entidades federais de registro e fiscalização, dentro das suas competências. Esse sistema será o instrumento pelo qual se dará publicidade ao calendário e às atas das reuniões, aos processos em tramitação, às decisões técnicas, aos votos fundamentados de cada membro, aos registros e autorizações concedidas, bem como aos atos legais regulamentares e administrativos que alterem, complementem ou produzam efeitos sobre a legislação em vigor.

O Decreto n. 5.523, de 25 de agosto de 2005 obriga os órgãos públicos de meio ambiente a divulgar mensalmente na Internet a lista de infratores ambientais e as sanções administrativas a eles aplicadas.

No que diz respeito ao sigilo e ao direito à informação, merece destaque também a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, que regulamentou a parte final do disposto no inc. XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal, ao tratar sobre o direito à informação e sobre a imprescindibilidade do segredo para a segurança da sociedade e do Estado.

Por fim, a Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006, dispôs sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituindo, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e criando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Como princípio da gestão de florestas públicas, assegurou o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei do direito à informação ambiental (art. 2º, inc. V).

Atualmente, a organização do processo de produção, coleta e análise das informações ambientais está sendo coordenada pelo MMA, em articulação com diversas instituições congêneres, com o objetivo de se estabelecer um conjunto nacional de estatísticas e indicadores ambientais<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A Portaria MMA n. 310, de 13 de dezembro de 2004 instituiu o Comitê Gestor do Sinima.

Como avanço na consolidação de seu terceiro eixo estruturante, em 2006, o Sinima dá sinais em relação à integração de sistemas relacionados às temáticas diversas, com a apresentação dos seguintes produtos:

- Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA);
- Bases Compartilhadas de Dados sobre a Amazônia (BCDAM);
- Rede Virtual de Informações da Caatinga (RVC);
- Sistema de Informações do Rio São Francisco (Sisfran);
- Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho (Sigercom);
- Sistema Brasileiro de Informações sobre Educação Ambiental (Sibeia) e,
- Sistema de Informações Ambientais do Mercosul (Siam).

As estatísticas de consultas ao Sinima, até o dia 30 de abril de 2007, com início da contagem em 31 de julho de 2006, era de 35.500 acessos (BRASIL. MMA, 2007)<sup>13</sup>.

Observa-se, assim, flagrante descontinuidade na produção de informação ambiental no Brasil, o que pode ser demonstrado no relatório do Ministério do Meio Ambiente sobre o diagnóstico da gestão ambiental, apontando as estruturas institucionais, políticas, administrativas, técnicas e legais existentes nos estados e no Distrito Federal (BRASIL. MMA, 2001).

Como se vê, as informações existentes estão dispersas e geralmente inacessíveis ao grande público. Há uma enorme quantidade de dados em bibliotecas tradicionais (papel) ou em bases de dados digitais não-integradas, mas que não são plenamente utilizadas. Talvez o ponto-chave da acessibilidade seja a realização de estudos sobre quais informações são as mais relevantes para o cidadão na sua vida cotidiana, em que se leve em conta o conteúdo, a usabilidade e a funcionalidade destas, bem como a auditabilidade dos sistemas que as estruturam (CANHOS; SOUZA, 2004; SIMÃO, 2005).

Longe de se tornar um sistema adequado para o acesso à informação, o Sinima precisa urgentemente de reestruturação em suas bases físicas, filosóficas e operacionais, superando as restrições técnicas, legais e culturais existentes (Mapa 1).

---

<sup>13</sup> Dados não confiáveis obtidos do próprio do sistema. Não confiáveis porque basta clicar várias vezes de um mesmo computador e num mesmo momento para multiplicar a quantidade de acessos, deixando de refletir uma auditabilidade e usabilidade verdadeira. De outro lado, informações enviadas por Santos (2008), a respeito do setor de gerenciamento de informações ambientais do MMA, demonstram que a política de descontinuidade nos projetos do Sinima tem sido um dos principais entraves para o seu sucesso.



Mapa 1 – Geografia da informação socioambiental

Fonte: Elaborado a partir de Canhos e Souza (2004), Simão (2005), Santos (2008), Targino (1994), Silva (1991), Tavares e Freire (2003) e Brasil. MMA (2007).

## 4.2 DEMANDAS LEGISLATIVAS FUTURAS

As iniciativas de consolidar o direito de acesso a informações pelo poder público têm sido uma luta constante. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) n. 219, de 26 de fevereiro de 2003, com o objetivo de regulamentar o inc. XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da administração pública. De acordo com esse projeto, qualquer cidadão terá direito de obter dos órgãos públicos, nos diversos entes federativos, informações constantes de documentos mantidos por esses órgãos, de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, nos termos estabelecidos pela proposição.

Outro projeto interessante a respeito do direito à informação ambiental é o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 119, de 9 de abril de 2003 (na Câmara dos Deputados PL n. 1.710, de 13/8/2003), propondo alteração da Lei n. 6.938/1981, de forma que obrigue a disponibilização de informações sobre licenciamento ambiental na rede mundial de computadores.

O texto do projeto disciplina que o órgão licenciador deve disponibilizar para consulta, por meio da Internet, informações completas sobre os procedimentos administrativos de licenciamento sob sua responsabilidade, incluindo, no mínimo, entre outros documentos, requerimento de licença apresentado pelo empreendedor; Rima, nos casos em que ele é exigido; ata das audiências públicas, se elas forem realizadas no licenciamento ambiental; o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o empreendedor, relacionado, direta ou indiretamente, à licença ambiental concedida ou requerida etc.<sup>14</sup>

A rigor, não haveria a necessidade de editar novas leis no campo do acesso à informação, pois, como se viu, não parece ser esse o grande entrave para um verdadeiro direito à informação no Brasil. O acesso a informações públicas por parte do Estado já está garantido em vários diplomas legais e até mesmo na Constituição Federal, mas, como se sabe, na prática, não tem sido fácil efetivá-lo.

O bom-senso também indica que não precisaria fazer constar a obrigatoriedade de disponibilizar a informação via Internet em uma norma jurídica (em especial numa lei), já que, pelo princípio da eficiência, da publicidade e da transparência, os órgãos públicos – sobretudo os ambientais – deveriam tornar disponíveis todos os atos referentes ao licenciamento ambiental, de forma eletrônica, tendo em vista que a rede virtual é um dos canais de comunicação que mais cresce na sociedade da informação, sob a filosofia da inclusão digital vislumbrada por Lévy (2003b).

O problema não é a falta de leis, nem mesmo o grau de detalhamento das normas, mas a falta de sua concretização. De outro lado, algumas restrições ao acesso à informação também estão na pauta do dia no Congresso Nacional, com reais ameaças, sobretudo, à liberdade de imprensa, duramente conquistada pela sociedade civil no seu espinhoso trajeto histórico.

---

<sup>14</sup> Na Inglaterra, grande parte do acesso aos documentos públicos se dá via Internet para evitar a burocracia e afastar a relação verticalizada entre Estado e cidadão, bem como a intermediação pessoalizada de servidores corruptos. No Brasil, alguns estados tentam disponibilizar informações acerca do licenciamento ambiental na Internet.

A argumentação desenvolvida para defender essa tese esbarra em um absurdo político, alegando-se que o objetivo é impedir a ocorrência de abusos por parte de veículos de comunicação, que estariam ganhando audiência numa onda de denunciismo.

Uma das proposições é o projeto de lei que prevê a criação de conselhos de jornalismo; outra proposta é a de regulamentação do setor audiovisual, com dispositivos cujo objetivo claro é regular e fiscalizar a linha editorial e a programação das emissoras de rádio e televisão, além de interferir frontalmente na produção cinematográfica. Há também, segundo Alberton (2000), o projeto que restringe a investigação criminal por membros do Ministério Público, juízes, delegados e policiais (Lei da Mordada), com franco respaldo do Poder Executivo federal, para impedir que órgãos prestem informações sobre denúncias de autoridades (PL n. 2.961/1997).

Projeto de lei semelhante a esse foi apresentado no Senado (PLS n. 536/1999), prevendo punições aos agentes públicos que revelarem informações sigilosas sobre as quais tenham conhecimento em razão do cargo que ocupam ou exerçam sobre elas alguma autoridade (PLC n. 64, de 15/12/1999).

Em trâmite no Congresso Nacional brasileiro, constam, ainda, outros projetos versando sobre a publicidade ambiental ou assuntos relacionados, conforme as seguintes proposições (Quadro 14):

Projeto	Objeto
PL n. 710/1988	Trata sobre a obrigatoriedade do EIA/Rima (apresentado antes da CF/1988)
PL n. 2.561/2000	Detalhamento e implementação do Sinima, com alteração da PNMA
PL n. 2.072/2003	Avaliação ambiental estratégica e ampla publicidade
PL n. 2.832/2003	Dispõe sobre a proteção do patrimônio espeleológico e sobre o EIA/Rima
PL n. 3.220, de 2000 (n. 30/2004)	Dispõe sobre a publicidade do EIA, alterando dispositivo da PNMA
PL n. 3.729/2004	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inc. IV do § 1º do art. 225 da CF/1988
PL n. 3.957/2004	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e elaboração do EIA/Rima
PL n. 4.432/2004	Versa sobre o acesso a cadastro público (infrações ambientais) – apensado ao PL n. 2.561/2000

Quadro 14 – Outros projetos de lei sobre publicidade ambiental  
Fonte: Elaborado a partir de Brasil. Câmara dos Deputados (2006).

Ao ressaltar a necessidade de efetiva implementação do Sinima, quanto ao seu conteúdo e estrutura, durante a apresentação do PL n. 2.561, de 14 de março de 2000 (Quadro 14), o parlamentar, autor do projeto, fez a seguinte justificativa:

Quanto mais consciente uma sociedade, maior sua capacidade de mobilização em defesa do meio ambiente. A informação é a peça fundamental não apenas para a conscientização pública quanto à necessidade de uma adequada qualidade ambiental, mas também para a tomada de decisões, tanto do setor público, quanto de

empreendimentos privados. A quantidade de informações sobre meio ambiente é relativamente grande em nosso País. Isso não basta. É necessário que essa informação seja sistematizada e esteja disponível para acesso ao público em geral. Deve-se evitar, ainda, a duplicação de esforços, com desperdício de recursos humanos e materiais (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2006).

### **4.3 O ESPAÇO PÚBLICO COMO TERRITÓRIO DA OPACIDADE INFORMACIONAL**

Inserida na agenda política do país após a ditadura militar, a transparência informacional do Estado somou-se a outras perspectivas democratizantes. Entretanto, em que pese a robusta legislação sobre a publicidade no ordenamento jurídico brasileiro, é fácil constatar que a administração pública continua sendo território da opacidade, no que diz respeito à efetividade do direito à informação socioambiental, demonstrando, assim, a insustentabilidade do atual modelo de transparência administrativa.

Mesmo sendo quase imperceptíveis, não se pode desprezar as mudanças que vêm ocorrendo nesse campo. A difícil localização dos pontos de mutação significativos dentro do sistema resulta, em grande medida, de tais transformações ocorrerem ou se manifestarem em leis isoladas, como, por exemplo, no direito à informação expresso nas leis antitabaco, saúde, ação civil pública e consumidor. A opacidade informacional do Estado brasileiro expressa uma situação em que este não dispõe de mecanismos eficazes de organização e difusão dos estoques informacionais que produz ou que deveria produzir<sup>15</sup>. Por outro lado, e em consequência disso, a própria sociedade tem encontrado dificuldade de controlar adequadamente tais informações, o que exige maior esforço na vigilância da gestão pública.

Apesar da edição de leis democráticas no Brasil, muitas vezes o território da opacidade interdita o Estado aos cidadãos. Como traço histórico, a opacidade constitui uma de suas características estruturais, independentemente de a equipe de governo de plantão ser autoritária ou democrática. Eis a questão: como promover o acesso à informação se “o livro era para ser preservado, e não consumido?” (SUAIDEN, 2000, p. 55). Por essa razão, afastar qualquer forma de opacidade não se traduz, em princípio, numa questão de governo, mas sim num atributo do Estado como resposta compensatória dos impostos que são pagos pela sociedade.

---

<sup>15</sup> Estoques de informação consistem na reunião de estruturas informacionais organizadas (ou não), segundo um critério técnico, dos instrumentos de gestão da informação e com conteúdo que seja de interesse de uma comunidade de receptores (BARRETO, 2000).

No curso do seu processo histórico-estrutural, o Estado brasileiro assumiu uma postura de acumulação de riquezas e de uma ordem social regulada em prol de uma classe estabelecida. Mesmo com as mudanças estruturais do regime político na década de 1980, vinculando o país a um tipo de democracia representativa e expressando uma transformação nos próprios critérios de legitimidade, com o estabelecimento do Estado de direito e do pluralismo político, o Brasil chega ao século XXI com a feição de um capitalismo que, além de periférico, é incompleto e internamente desigual.

Sob esse prisma, cabe ressaltar, de pronto, que persistem no Brasil vários ingredientes da receita pretoriana, tais como: baixo nível de institucionalização jurídica, culto ao salvador, corrupção endêmica, desigualdade socioeconômica, tudo fruto de uma cultura política derivada de uma mistura de características liberais, orgânico-corporativistas, militaristas e neopatrimonialistas (ZAVERRUCHA, 2000).

Por outro lado, devido à dependência em relação aos grandes centros econômicos, a economia brasileira é solicitada, a cada momento, a se ajustar ao ritmo variável da economia mundial (café, cana, soja, açúcar, borracha etc.), o que acarreta a necessidade de uma política econômica de caráter geral, com medidas de larga escala, voltadas para as exigências da balança internacional de comércio. Assim sendo, o país se obriga a seguir a oscilação dos líderes da economia global e, como consequência, não consegue equilibrar essas duas forças contraditórias.

Os atores sociais dos Estados pobres, geralmente orientados e iludidos pelo lucro fácil, exercem papéis secundários, com repercussões até mesmo nos grandes conflitos ambientais de sua própria região, tornando-se meros espectadores de processos decisórios e induzidos a acreditar em verdades que nunca existiram e impedidos de enxergar outras, reais e bem mais prejudiciais à soberania nacional. Assim, não adianta impor o ônus da preservação ambiental a um país debilitado economicamente se a sua realidade é fruto da dependência estreita a que está submetido.

O direito de participação cidadã ainda encontra muitas barreiras para sua efetividade pelo poder público. Essa dificuldade é mais agravada na América Latina, e particularmente no Brasil, onde a letra da lei fala de participação, mas a prática política a desmente (DAL BOSCO, 2003).

O público pode se tornar cético quanto a seu envolvimento, se os resultados de contribuições passadas forem sistematicamente ignorados ou não realizados na prática. Por

outro lado, a inércia e a apatia política da população podem dificultar a concretização da democracia ambiental. Se a maioria dos eleitores não tiver predisposição para lutar por mecanismos que garantam a transparência das atividades públicas, bem como a prestação de contas e a fiscalização da atuação do poder público na área ambiental, isso pode significar um grande trunfo ao poder dominante, que cultural e historicamente tem colocado o valor econômico acima de outras dimensões da sustentabilidade.

As barreiras no Brasil são primeiramente de natureza cultural, já que o modelo político que adotamos, chamado de democracia, encontra-se ainda em fase de aperfeiçoamento, motivada esta situação, em muito, pelo longo período de ditadura militar que tomou conta do país (DAL BOSCO, 2003, p. 727).

A sensação que se tem, é que o Estado brasileiro segue indeciso entre o legado histórico e estrutural, de cunho patrimonialista e os novos critérios de legitimidade introduzidos com a democratização. Assim, para que os indivíduos da sociedade atual e futura não sofram as mesmas derrotas históricas do passado, o direito pós-moderno tem o compromisso com a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, que envolve os vários direitos consolidados no campo teórico, mas pouco efetivados no campo operacional.

Na década de 1980, Vieira (1981) já apontava algumas disfunções na sistematização da informação socioambiental no país: a) inexpressividade dos acervos documentais das agências ambientais em relação a informações sobre recursos naturais; b) política tecnocrática que não privilegiava a dimensão ambiental; c) sistema ambiental público inexperiente e pouco estruturado; d) caráter recente e fragmentado das ciências ambientais; e) parque editorial e gráfico para publicação fraco, reduzido, que não despertava interesse na área ambiental; f) participação popular e meios de comunicação de massa sufocados pelo regime e, finalmente, g) publicidade ambiental limitada pela censura.

Naquele período, afirma a autora, as únicas fontes de acesso a informações eram os relatórios de projetos, arquivos das instituições oficiais e periódicos nacionais (revistas e jornais), mesmo assim subutilizadas, seja em decorrência da burocracia, seja por inexistência de pessoal qualificado para lidar com informação na área ambiental, ou, ainda, por questões de restrição imposta pelo regime político.

Ainda hoje, os sistemas de informações caminham de forma fragmentada e despejam diariamente sobre os ombros dos cidadãos milhares de dados incompletos, mentiras tidas como verdades, prejudicando uma compreensão melhor e mais consciente da realidade que os cerca. Tais sistemas se baseiam num modelo mundial de produção e distribuição de informação irracional, que privilegia a quantidade em detrimento da qualidade.



A esse respeito, o direito à informação socioambiental supõe duas mãos de direção: quem é informado e quem deve informar. O poder público tem o dever de criar e organizar a informação e, depois, transmiti-la. Mas a organização e recepção dessas informações são feitas de forma segmentada, no licenciamento e na atividade de fiscalização pública, e de forma global e periódica, por meio do relatório da qualidade do meio ambiente, tal como prevê a legislação infraconstitucional brasileira, em especial a que estabelece a política ambiental.

Apesar de todo o arsenal jurídico colocado à disposição dos brasileiros, é frequente a impotência da sociedade na defesa ambiental. A desinformação ocorre seja pela simples ausência do direito à informação, seja pela dificuldade em elaborar sínteses satisfatórias acerca dos problemas que dizem respeito diretamente à vida das pessoas.

É também flagrante a inadequação das instituições oficiais, sobrecarregadas de atribuições e carentes de meios financeiros. Essa situação agrava-se pela insuficiência de organização, falta de comunicação entre órgãos ambientais e coordenação deficiente intra e intergovernamental, em todos os níveis da federação, acerca dos imensos espaços naturais do Brasil. Quando o aparelho estatal detém recursos vem a falta de definição de prioridades, falta de planejamento e a falta de vontade política.

Não é possível explorar a farta legislação ambiental nacional enquanto estiver fragmentada e dispersa, o que dificulta a sua interpretação e aplicação no mundo prático. Assim, urge dar mais praticidade aos instrumentos jurídicos capazes de promover o desenvolvimento sustentável, revisando-o com o objetivo de confrontar as normas sobrepostas, ajustar os temas controversos e desregulamentar o excesso normativo.

Quando se fala em direito à informação socioambiental, não se está falando apenas de um direito básico de acesso (que, de fato, é negado a milhões de pessoas), mas também do direito a uma informação de qualidade. Os sistemas de informação existentes são precários, pois não foram concebidos para estimular a participação cidadã e dificultam uma compreensão adequada dos graves problemas que afetam o planeta.

Nossos comportamentos acabam se orientando em função da vantagem individual e de curto prazo, perdendo-se a função racionalizadora da informação sistêmica. Tudo isso gera um quadro de indeterminação e incerteza sobre o que realmente ocorre no ambiente que tudo proporciona e do qual se depende para viver.

A informação relevante, na sua imensa maioria, já existe. O problema resulta não da ausência da informação, mas de sua irracionalidade. O importante é o acesso à informação socialmente organizada que permita uma ação informada do cidadão, da empresa, do funcionário público e da sociedade civil. O desafio, claramente, está no ordenamento da informação, nas metodologias de sistematização, no desenvolvimento de capacidade gerencial que torne a informação relevante acessível aos atores que tomam as decisões, no momento em que dela precisem (DOWBOR, 2004).

Evidentemente, o ideal é que todo sistema de informação seja pensado no seu conjunto, sobretudo no que diz respeito às suas condições de acessibilidade. Quantidade de informação não é sinônimo de qualidade. O que é informado pode ocultar aquilo que deveria ser realmente informado. Nesse contexto, a opacidade é um véu que se esconde atrás do excesso de informações inúteis, cuja pretensão maior é desinformar; uma espécie de segredo da informação, muito aplicada nos dias atuais.

Esculpido em vários diplomas legais, o direito à informação, que deveria ser público e socializado, não tem sido efetivado pela sociedade, mas tão-somente servido a uma classe reduzida de privilegiados, razão pela qual o desenvolvimento baseado no lucro e no consumo, imposto pelo mundo pós-moderno, acaba se tornando espelho para o modelo de governo centrado na ocultação informacional.

Não basta reprimir as condutas lesivas ao meio ambiente, punir os eventualmente culpados, reparar pecuniariamente os danos ocasionados; a efetividade da norma ambiental só será atingida quando a grande maioria da população reconhecer a sua vital importância, por meio da compreensão sistêmica dos problemas. O meio ambiente “não se limita ao direito. A legislação nada mais é do que a proteção reclamada pelos técnicos e cientistas de outras áreas” (FREITAS, 2002, p. 13).

A informação pública, não só a do meio ambiente, tem seus inimigos. Os detentores do poder dominante tentarão de forma direta ou indireta dificultar e dissimular a transmissão da informação socioambiental, sendo capazes de adaptar as suas ações a novas situações, de assumir os aspectos mais diversos, de inventar mil movimentos imprevisíveis, que tornam suas ações mais eficazes nas mais diferentes circunstâncias.

À luz de tais considerações e levando-se em conta a análise histórico-legal empreendida até aqui, aponta-se como aspecto determinante de uma administração pública intransparente a opacidade informacional, com suas diversas disfunções.

Quanto à sistematização, apenas na década de 1980 iniciou-se um processo de ordenação da informação socioambiental no país, com a instituição do Sinima, quando foi atribuído ao poder público o dever de divulgar informações e, até mesmo, de produzi-las quando inexistentes (Lei n. 6.938/1981, art. 9º, VII, XI). Essa determinação legal de o Estado prestar informações corresponde a um direito da sociedade de ser informada sobre o meio ambiente (*dever de informar/direito de ser informado*).

Cronologicamente, além do Sinima (1981) foram concebidos sistemas, subsistemas, redes, banco de dados e centros de informação vinculados à área ambiental (SNGC-1988; SNIA-1991; CNIA-1991; SNIRH-1997; SIGMA I-2000, SIB-2005 etc.). No entanto, percebe-se que o cidadão, em geral, não tem tido acesso a tais informações, ou seja, o seu *direito de ser informado* não tem sido respeitado. Apontam-se como principais causas: a) coleta precária da informação em algumas regiões do país; b) metodologias inadequadas de coleta; c) tratamento técnico deficiente e desestruturado; d) divulgação e disseminação precária; e) disseminação com alcance limitado, dirigindo-se, às vezes, apenas a um público privilegiado ou mesmo para uso interno do órgão; f) falta de avaliação sobre o uso da informação sistematizada (se para projetos, participação, sensibilização, conscientização, águas, irrigação, florestas ou negócio); g) bases de dados precárias, incompletas e pouco utilizadas; h) banco de dados de EIAs e Rimas precários e incompletos e e) bibliotecas e Centros de Documentação desatualizados, mal estruturados e em muitos casos sem apoio da administração superior.

O curioso em tudo isso é que a maioria das normas deixa claro que a informação deve ser útil para a vida do cidadão. A esse respeito, o parágrafo 40.22 da Agenda 21, por exemplo, preocupa-se com a produção de informação utilizável na tomada de decisões:

Os países e as organizações internacionais devem rever e fortalecer os sistemas e serviços de informação em setores relacionados com o desenvolvimento sustentável nos planos local, nacional e internacional. Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Devem-se estabelecer ou fortalecer mecanismos para converter as avaliações científicas e socioeconômicas em informação adequada para o planejamento e a informação pública. Devem-se utilizar formatos eletrônicos e não-eletrônicos.

Ora, como se viu, as características principais exigidas para o cumprimento do direito à informação socioambiental, estampadas tanto nas normas nacionais como internacionais, são a veracidade, a amplitude, a utilidade, a tempestividade e a acessibilidade. Informação ou dados incompletos, imprecisos, falsos, assim como os defasados ou pouco acessíveis, não cumprem as determinações do princípio informacional do Estado democrático de direito, tal como preceitua a Constituição. A qualidade do serviço público e o desenvolvimento de uma

sociedade equilibrada, justa e livre dos abusos praticados pelos detentores do poder dependem, em grande parte, do desenvolvimento intelectual e moral do ser humano.

Os sistemas de informação precisam ser mensurados, avaliados, auditados para ver se estão atingindo as suas finalidades. O acesso à informação se efetiva quando há justiça, ou seja, quando a letra da lei atende a uma perspectiva espaço-temporal do sujeito. Nesse aspecto, duvida-se que um lavrador ribeirinho consiga obter informações confiáveis a respeito do complexo hidrelétrico que inundará parte da área agricultável da região em que vive.

O direito tardio não é aquele ao qual lhe falta uma lei escrita, assim como a existência de norma também não é condição para a realização do direito. O direito tardio se revela quando a justiça, como atributo intrínseco da dignidade humana, tarda, falha ou deixa de operar.

Desse modo, a disseminação, a divulgação, a publicação ou qualquer outra forma de transferência da informação produzida ou organizada pressupõe um vínculo e uma possibilidade de uso pelo receptor final, a fim de que o direito à informação se opere efetivamente.

Da mesma forma que uma informação econômica interessa – e muito – ao acionista ou operador de bolsa de valores, uma informação socioambiental pode ser imprescindível ao ribeirinho, no que diz respeito à proteção de seu hábitat, de seu espaço natural de sobrevivência, cabendo ao poder público dispor de recursos necessários à apropriação e utilização adequada da informação por parte de categorias diversas.

Logicamente, não se pode presumir que todos tenham as mesmas capacidades e condições de interpretar ou de receber uma informação, embora se saiba que, muitas das vezes, a lei faça essa presunção (SOARES, 2004.). “A própria denominação ‘biblioteca pública’ pressupõe uma entidade prestando serviços ao público em geral, independentemente das condições sociais, educacionais e culturais” dos usuários (SUAIDEN, 2000, p. 57).

Inalcançável, portanto, partir do pressuposto de que a sociedade está preparada para receber a informação, o que, do ponto de vista da comunicação ao público, é uma parcialidade ou desinformação, já que muitos não têm sequer o direito a fontes primárias de informação, como livros, jornais ou outros meios de educação, demonstrando que os problemas existentes no mundo real não podem ser solucionados pela mera letra da lei.

Sob os fundamentos da teoria da legislação<sup>16</sup>, Soares (2004) enuncia que o processo de conhecimento é um processo de interpretação do mundo, devendo, portanto, ser conhecido e pensado para que o direito, na sua dimensão discursiva pragmática, possa atuar com eficiência, concretizando os direitos fundamentais, dos quais faz parte o direito à informação.

As condições de que se fala podem ser expressas sob várias formas, tais como: condições de leitura, acesso justo a serviços públicos, transparência nos atos e ações governamentais, condições de interpretação da informação, educação etc. Entretanto, há que se reconhecer o direito à ignorância, isto é, há os que mesmo detendo conhecimento acerca de uma questão, preferem permanecer socialmente apáticos ao problema. Embora isso seja uma questão de escolha, resulta, sem dúvida, numa atitude eticamente reprovável.

Assim como a informação representa uma via capaz de atuar no sujeito, alterando a sua interpretação da realidade, pode, também, tornar esse indivíduo indiferente ao curso dos acontecimentos (SOARES, 2004). Além da violência branca, caracterizada pela fome e pela ignorância, existe, ainda, a violência da palavra, que impede o cidadão de pensar, roubando-lhe o agir livre. Assim, uma decisão livre subsiste pelo acesso, capacidade crítica de informação e postura ética.

Até mesmo estudiosos vinculados a centros de excelência em pesquisa têm dificuldades para obter informação de qualidade. No caso dos estudos sobre o meio ambiente, por exemplo, utiliza-se com frequência exagerada a técnica de projeções, dada a inexistência ou impossibilidade de se levantarem dados em comunidades onde os órgãos públicos estão ausentes – ou onde simplesmente os funcionários responsáveis pela coleta de dados não dão a menor importância à acuidade dos registros. Mesmo quando as informações existem, nem sempre estão disponíveis para consulta. Embora haja uma legislação garantindo o acesso a informações de interesse público, a burocracia e a má vontade de servidores costumam se apresentar como barreiras intransponíveis. O direito à informação, além de proporcionar um *feedback* do Estado com a sociedade, possibilita aos funcionários públicos aperfeiçoar ou consertar eventuais disfunções que possam ocorrer no momento da prestação da atividade estatal.

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, a Legística atua como a arte/ciência que visa a produção de boas leis na prática.

#### 4.3.1 Limites do direito à informação socioambiental na perspectiva teórico-operacional

Nem sempre os direitos contidos em declarações e os direitos protegidos por um ordenamento jurídico constitucional conseguem sair integralmente do papel. Apesar de formalmente declaradas, essas garantias representam a expressão de aspirações ideais, às quais o nome de *direitos* serve unicamente para atribuir um título de nobreza. Viver num mundo ecologicamente saudável, diz Bobbio (1992), “não significa mais do que expressar a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substâncias poluentes. Mas uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”.

O desfrute de um direito depende do nível de evolução de determinado país; um nível de coesão social no qual se leve em conta não apenas a faixa etária (a idade da nação), mas também a evolução ética e solidária em prol do bem de todos os cidadãos que formam tal sociedade.

Nesse aspecto, o processo de negação da informação no Brasil é um problema que se afigura eminentemente cultural<sup>17</sup>, de formação e construção da sociedade brasileira, bem como da falta de maturidade ética nas relações entre público e privado. A visão patrimonialista herdada pela elite brasileira sempre contaminou o poder estatal, estando a informação quase sempre ao lado da classe dominante e a serviço do capital. Essa regra não foge ao que se costuma ver com o uso da informação. A política do sigilo, velha tradição portuguesa, sempre foi definida pelo poder aquisitivo ou adotada para agradar uma minoria dominante, sempre receosa do exame livre e crítico de sua conduta pública (SUAIDEN, 2000; RODRIGUES, 1989).

A herança colonial está presente em diversos traços históricos, tais como: práticas cartorárias, dependência da burocracia, fisiologismo, nepotismo<sup>18</sup>, coronelismo, clientelismo, ameaças de mortes, corte de gastos públicos para pagar dívidas, entre outras. Expressões cunhadas ao longo da história também foram incorporadas e difundidas no cotidiano do cidadão brasileiro<sup>19</sup>. Como processo desse enraizamento, uns passaram a ter acesso a tudo e a

<sup>17</sup> Cultural no sentido de incorporação do conjunto dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições e de outros valores morais e materiais, característicos da sociedade brasileira durante períodos históricos pretéritos. Assim, cultura “pressupõe uma consciência grupal operosa e operante que desentranha da vida presente os planos para o futuro” (BOSI, 1992, p. 16).

<sup>18</sup> A palavra nepotismo foi cunhada na Idade Média para designar o costume dos antigos papas de transformar sobrinhos e netos em funcionários da Igreja. Meio milênio depois, tais hábitos se multiplicaram no Estado brasileiro. Investidos em seus mandatos, muitos funcionários públicos chamam a família para assessorá-los, com o fito de levar problemas domésticos e não os da comunidade para a administração pública.

<sup>19</sup> “Trem da alegria”, “jeitinho brasileiro”, “rouba, mas faz”, “rouba, mas é meu amigo”, “a lei não pegou”, “a lei virou letra morta”, “memória curta”, “vai dar em pizza”, “molhar o pé da planta”, “as propinas pagas por fora”,

maioria a nada, a ponto de muitos confundirem o espaço público com o particular, como se fosse sua própria casa, tal como ocorria no estágio da escravidão, em que poucos tinham o direito de freqüentar a casa grande e aos demais restava a senzala.

O próprio poder político brasileiro parece ter subvertido a ética, tendo sido moldado pelos ricos, com os ricos e para os ricos. Diz Buarque (1999, p. 124) que “cada entidade serviu para um modelo excludente. Isso é tão grave, que as forças de esquerda no Brasil passaram a defender este Estado apenas porque beneficiou as minorias de classe média”.

No Brasil do século XVI, as relações entre súdito e autoridade eram altamente subjetivas e pessoalizadas e nada podia fugir ao controle central. Naquele sistema de poder prevalecia a seguinte regra: “manda quem pode e obedece quem tem juízo” (FAORO, 1991, p. 172). Tais valores se perenizaram e ainda podem ser vistos hoje em jargões como *para os amigos as brechas e as benesses das lacunas jurídicas; para os inimigos o fardo pesado da letra da lei*.

Essa característica mostrou-se mais acentuada em determinados períodos. Assim, fácil compreender por que o oligarquismo, o autoritarismo, o paternalismo e o nepotismo garantiam a unidade política do poder central e reduziam o separatismo no período colonial (FREYRE, 2000; Bursztyn, 1984). Apesar da relação entre público e privado não ter se dado mediante regulação participativa, a garantia da hegemonia de uns sobre os outros deixou marcas profundas no modelo de gestão pública no Brasil. Como exemplo, “o chamado modelo de desenvolvimento econômico do país, patrocinado por um Estado marcadamente autoritário, acirra a concentração de renda e os desajustes sociais”<sup>20</sup> (JARDIM, 1999, p. 86).

O binômio privado-público representa dois lados de uma mesma razão instrumental, cada um encobrendo o lugar dos agentes sociais que reivindicavam o controle do capital e do poder: a burguesia e a burocracia. Na Revolução Francesa, a burguesia era consciente apenas

---

“apadrinhamento”, “Q.I – quem indica”, “peixe grande”, “cacife” etc., isso sem falar na cultura da posse estampada nas expressões de servidores públicos, do tipo: “meu computador”, “minha mesa”, “meu processo” etc. Lamentavelmente esse tipo de comportamento está presente nas diversas instituições públicas do país, onde invariavelmente se adjectiva a coisa pública como “minha”. Segundo Barbosa (1992, p. 144), o termo “jeitinho brasileiro” já foi incorporado por alguns dicionários da língua portuguesa, como sinal de esperteza no fazer algo proibido por lei. A autora tece comentários sobre outras expressões: “você sabe com quem está falando?”; “esse país não tem jeito” e “que país é este?”.

<sup>20</sup> Várias obras procuram reconstruir a formação da sociedade e explicar a influência da cultura no modo de ser do brasileiro (*História da vida privada no Brasil; Carnavais, malandros e heróis; O que é o Brasil; Casa grande & senzala; Raízes do Brasil; Quadro da arquitetura no Brasil; Geografia da fome* e tantas outras), a partir de intelectuais como Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Celso Furtado, Josué de Castro, Florestan Fernandes, Darcy Ribeiro, Antônio Cândido, Raymundo Faoro, Cristovam Buarque, Marcel Bursztyn e outros.

quando exigia a igualdade jurídica, como instrumento formal de fazer valer o direito, mas ignorava a igualdade econômica.

Apesar disso, editar leis e criar órgãos nunca foi problema para os governos brasileiros, mas é público e notório que lhes falta fiscalização constante. Nesse aspecto, cabe também aos cidadãos verificar se as leis e os órgãos estão funcionando, pois o contribuinte precisa romper com os vínculos subalternos ditados pelos agentes públicos, arraigados na história.

Em termos de efetividade do acesso à informação, percebe-se uma quantidade enorme de documentos complexos e às vezes periféricos à questão, com a utilização de jargão especializado, além da reticência daqueles que detêm a informação. Por essa razão, uma boa política ambientalista não é aquela que possui um arcabouço legal exemplar; ela deve ser factível, isto é, aplicável, se não a melhor política será inútil e vira letra morta (DRUMMOND, 1999; LE PRESTE, 2000).

Hoje, boa parte da população brasileira tem acesso à informação (ainda que de forma alternativa e por meios não necessariamente estatais) e grau mais elevado de consciência, mas tais expectativas se vêm frustradas diante de um Estado debilitado por limitações de natureza política, econômica, jurídica e gerencial. Para Barroso (2003, p. 279), essa “frustração reiterada do processo institucional brasileiro está associada à falta de efetividade das normas constitucionais”, como gargalo de várias políticas públicas. Edita-se uma enxurrada de leis, sem que a elas sejam dadas condições concretas de acessibilidade. E acrescenta ele: para efetivar uma norma constitucional, ela: a) não deve conter *promessas* irrealizáveis; b) deve permitir a pronta identificação da posição jurídica em que investe o jurisdicionado; c) deve ter o seu cumprimento assegurado por meio de tutela adequada.

Reflexo disso, a incipiente política de informação adotada no país estimula na população uma postura imediatista e indolente, resultante do pouco conhecimento sobre as formas de atuação possíveis e pela forte repulsa a qualquer ingerência participativa na atividade estatal, causada pela frágil e imatura cidadania e pelo descrédito nos políticos e nas instituições (JACOBI, 2003).

Em razão dessas fragilidades estruturais, bem como da ineficiência dos recursos e ausência de gestões consistentes na área da informação, constata-se uma falta de controle do Estado sobre si mesmo. Ora, “democracia tem a ver com o exercício de direitos e isto é tarefa difícil para pessoas tão fragilizadas” (ZAUERUCHA, 2000, p. 310). Conseqüentemente, a



sociedade também não consegue controlar o Estado, já que são escassas as possibilidades de livre acesso à informação estatal, pelo menos aquela disponível ao grande público.

As políticas públicas sofrem com a solução de continuidade, surgindo no serviço público uma cultura em que o novo sempre procura sua legitimidade pela negação do velho. O continuísmo é descontinuado para dar lugar a um novo continuísmo, desincompatibilizando-se, alternadamente, com o que está sendo encerrado.

Deve-se abandonar a crença simplista de que só existe direito onde haja Estado. Isso é uma ilusão hoje dominante que defronta o entendimento e as práticas do direito. Em verdade, as práticas antecedem o Estado. Culpendo o Estado ou o sistema de informação não se culpa ninguém. Ora a criação da lei ou do sistema pelo Estado é, na verdade, ato de indivíduos, autorizados juridicamente a fazê-los. O Estado é formado de seres falíveis. Dizer que o Estado cria o direito, significa apenas dizer que esses indivíduos, autorizados juridicamente, criam o direito (AGUIAR, 1998; DUTRA, 2004; MARTINS JÚNIOR, 2003).

Além disso, na área ambiental, há, ainda, um forte movimento que tenta, a todo custo, afirmar que as ações do Estado em prol do meio ambiente são entraves ao desenvolvimento do país, influenciando a opinião pública em desfavor dos preceitos do desenvolvimento sustentável. Essa descaracterização do verdadeiro progresso é uma forte arma dos detentores do poder político e econômico.

Nesse processo sociopedagógico, o Estado, orientado por suas políticas e instituições, vê-se limitado a assumir, com plena transparência, seu encargo de articulador das mudanças sociais e a se tornar agente na promoção do equilíbrio ambiental da sociedade que o legitima. Na prática, o poder público encontra obstáculos intransponíveis, emaranhando-se em conflitos insuperáveis, necessitando de uma forma rígida, para que se assegure o máximo de eficácia do seu papel democrático, como ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente, por meio da desconstrução, desformalização e revalorização de princípios básicos como o da transparência.

Uma das manobras mais delicadas da globalização consiste em substituir ou suprimir um conjunto de construções jurídico-normativas tradicionais, criadas para garantir perdas de toda ordem. Hoje, a adoção de uma ideologia de normalidade absoluta do lucro privado traz, como uma de suas conseqüências deletérias, a afirmação de que é normal se conviver com garantias reduzidas ou sem garantia alguma, com atividades que produzem freqüentemente

consequências danosas e nocivas. Os danos e as nocividades são identificados, mas seus autores se beneficiam com a cumplicidade objetiva dos aparelhos de Estado.

Disso tudo se extrai que, embora o poder estatal sofra limitação no que tange à prestação equitativa do acesso à informação, sobretudo em face do desinteresse do mercado pós-moderno, torna-se imprescindível e talvez até obrigatória a intervenção por parte da sociedade organizada na busca dessas finalidades.

Também se observa que uma tendência marcante desse tempo é a separação crescente entre poder e política nacional, na medida em que as pressões do mercado substituem legislação política, mesmo em países centrais, que entendem a democracia como livre escolha individual. Para Bauman (1998, p. 54), “a responsabilidade pela situação humana foi privatizada e os instrumentos e métodos de responsabilidade foram desregulamentados”.

Sabe-se, porém, que, mesmo com todo o aparelhamento estatal dos Estados modernos, o submundo da informação tem características complexas onde emergem todas as formas de manipulação determinadas pelo poder político, econômico ou religioso. A assimetria da informação entre grupos fortes e fracos tende a se acentuar, desenhando-se um novo mapa geopolítico de distribuição da informação. O conhecimento exerce, assim, “seu papel de recurso, participando do clássico processo pelo qual, no sistema capitalista, os detentores de recursos competem vantajosamente com os que deles não dispõem” (SANTOS, 1996, p. 194).

Os adeptos do progresso desmedido ignoram os riscos como justificativa de promover o crescimento econômico. A inclusão da luta contra os riscos decorrentes da degradação ambiental numa política de Estado, bem como a transformação dessa bandeira em desafio, no intuito de reforçar a democracia, são fenômenos recentes que se restringem a algumas sociedades.

O Estado, na condição de gestor do risco, configura-se como uma das novas facetas do Estado-Providência, em face dos perigos até então desconhecidos: aquecimento do planeta, camada de ozônio, chuvas ácidas, desgaste da biodiversidade, contaminação dos alimentos etc. Perigos que têm dimensão internacional e, às vezes, irreversível. Por isso, a decisão deve emanar da mais alta instância, tais como organismos internacionais e autoridades estatais.

O aspecto mundial e a gravidade dos problemas impedem um tratamento diferenciado em conformidade com as sensibilidades particularizadas, o que não exclui, em hipótese alguma, uma ampla participação das autoridades locais na implementação e execução das decisões.

Apesar da garantia legal de acesso, percebe-se que são necessárias estratégias de ação para que as informações ganhem maior publicidade no mundo concreto, pois existem fortes interesses na disputa política e econômica, a ponto de o ator mais fraco receber uma mensagem totalmente deformada da realidade. Mas a publicidade pressupõe, sempre que possível, um caráter de anterioridade aos fatos:

Somente com o conhecimento prévio da instauração de um procedimento administrativo, poderão os interessados exercer o seu direito de lançar mão de todos os meios lícitos de convencimento, a fim de obterem uma decisão favorável aos seus interesses legítimos. Assim, em tais casos, a publicidade deve ser prévia à instauração do processo administrativo (PFEIFFER, 1995, p. 57).

Na área ambiental, não é incomum encontrar casos em que a divulgação de informações ambientais contidas nos EIA/RIMA foram feitas depois de concluídas as obras. Parece absurdo, mas há tristes exemplos em que tais estudos são elaborados somente após a conclusão dos empreendimentos sob licenciamento. Por incrível que possa parecer, é possível encontrar até mesmo exemplos de audiências públicas que foram realizadas *a posteriori* para fins de publicidade. Mas há, ainda, os que relevam tal situação:

É evidente que a realização posterior da audiência é bastante prejudicial à finalidade que se pretende alcançar com sua realização prévia. Mas, seja por qual motivo for, uma vez não se realizando a audiência, é melhor que se realize ainda que tardiamente (FINK, 1993, p. 267-268).

Em ocorrendo a audiência pública após a conclusão do empreendimento, fica-se imaginando qual seria o fermento de estímulo para que o povo pudesse participar ativamente de um evento em situações como essas. Na verdade, não tem muito sentido a divulgação de informação ambiental depois que certa obra já causou alguma modificação maléfica ao meio ambiente ou mesmo à vida das pessoas.

O mais importante é evitar que casos como esse se tornem rotinas, pois o meio ambiente não pode funcionar como palco de experiências negativas e de difícil reparação, levando-se em conta que a natureza tem um limite e chegará o dia em que não suportará tanta degradação sem o mínimo de precaução.

Uma *democracia administrativa* vislumbra o *direito ao arquivo aberto* “não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para defesa de direitos individuais, mas também para um *direito de saber* o que se passa no âmbito dos esquemas político-burocráticos” (CANOTILHO, 1993, p. 665-666) e que possibilite ao cidadão o acesso a dossiês, relatórios, atas, estudos, estatísticas, diretivas, instruções, circulares e notas. Quanto ao aspecto prático-operacional desse direito, adverte o autor, há de se criar procedimentos viáveis (recurso a uma comissão de acesso a documentos administrativos, por exemplo) e

oportunizar processos adequados (ações judiciais para a efetividade do direito ao arquivo aberto).

Não basta garantir o direito ou mesmo sistematizar a informação, mas sim compreender como se processa a sua transferência ao cidadão, de modo que este seja capaz de acessá-la e fazer uso adequado. A informação só possui poder de ação quando adquire a condição de mensagem, com intenção específica e assimilação possível. Por isso, diz Suaiden (2000), a formação técnica do intermediador da informação deve estar atrelada à formação humanística, e a perspectiva real do direito à informação deve ser construída com base em serviços de *informação utilitária*.

Nessa perspectiva, não é demais observar que o direito à informação não pode ser concebido apenas como um interesse imediato focado na necessidade de solucionar uma questão de natureza prática ou operacional. Esse raciocínio é de sustentação limitada, pois nem sempre está alicerçado estruturalmente no verdadeiro sentido que a informação pode representar.

Como exemplo dessa situação, Moles (1978) explica que, quando se escutam as notícias pelo rádio, parte delas (as previsões do tempo, se alguém deseja sair amanhã; as cotações da bolsa, para acionistas; as informações administrativas, que interessa aos empregados; as leis e os decretos, se os interessados forem governantes) é mais relevante porque, em tese, detêm-se conhecimentos prévios e têm-se condições de dar melhor destinação a elas, ao passo que outra parte tem um sentido essencialmente gratuito, *informa* no sentido vulgar do termo, comunicando ira ou euforia sem determinar reação alguma, presente ou a vir. Assim, no discurso, o orador procura convencer tanto pelo calor, simpatia, persuasão de sua voz, como pelas implicações puramente lógicas do que afirma.

Entretanto, no Brasil, mesmo com o padrão de redemocratização e com o advento da Constituição de 1988, quando se verificou uma grande evolução nos debates referentes à participação pública, heranças do período centralista e autoritário do regime de exceção tornaram o poder público mais regulatório que emancipatório, criando nas pessoas uma espécie de aversão à participação e conseqüente apatia, caracterizada pela ausência de lutas.

Não adianta estar preparado para receber a informação se o sujeito permanece apático diante de um problema ambiental. Além disso, o interesse privado consegue sempre se adaptar a cada norma editada no mundo jurídico. No caso do direito à informação, a lei

estabelece uma regra e o governo acaba praticando outra. São novas leis (direitos) públicas e velhas práticas privadas.

A limitação desse modelo se dá em função da desagregação e desarticulação dos sistemas de constituição de normas, procedimentos, regras e organizações, em que os processos de criação de leis quase sempre se encontram desarticulados com a estrutura e capacidade do poder fiscalizatório, sancionador e educativo das instituições. Não há dúvida que o problema não se resume à falta de normas jurídicas, ao contrário, elas existem e existem em número demasiado, e às vezes de forma bastante detalhada. Como se disse antes, está faltando ao Estado proporcionar o seu cumprimento.

Uma norma existe no mundo real quando ela é efetivamente aplicada e observada, de acordo com a circunstância de uma conduta humana e conforme a ordem dos fatos. O acesso a informações públicas é apenas um dos muitos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico que ainda não alçaram um bom nível de efetividade.

O modo de assegurar o direito a informação não tem sido tarefa fácil. Há muitas dificuldades, e qualquer que seja a forma de transferir uma informação, barreiras existirão para dificultar o seu trânsito do produtor ao usuário. As interferências políticas, econômicas e ideológicas constituem obstáculos ao processo de comunicação. Esses entraves são comuns a todos e, ao mesmo tempo, imperceptíveis num primeiro olhar. Tanto no exercício da política como na prática empresarial, o culto do segredo tem sido apontado como um instrumento de sucesso. Daí, não é de surpreender a resistência de governos e de empresários em transmitir informações (LE COADIC, 2004; FIGUEIREDO, 1979).

E não é somente o poder econômico que causa entraves ao direito de acesso a informações. Isso pode ser percebido na esfera política, em que a informação representa um tipo de poder e sua distribuição passa a ser uma arma estratégica, não interessando aos grupos dominantes a sua disseminação democrática. Dessa forma, o poder político controla a informação, provocando uma entropia no seu acesso e, muitas das vezes, por meio de regulação, reduz, contingencia e convencionam as práticas destinadas a sua efetividade.

Nesse sentido, a disponibilização da informação tem sofrido toda sorte de influências, além de fatores como as dificuldades de linguagem (rebuscada e cheia de tecnicismo de difícil entendimento – na maioria das vezes apenas especialistas entendem)<sup>21</sup>, restrições na

---

<sup>21</sup> Vigem no país, uma pseudo-publicidade ambiental baseada no formalismo (publicação em jornais oficiais etc.), em que prevalece a racionalidade técnica e política a serviço de interesses dominantes, dando azo ao controle e não ao acesso pleno da informação. A linguagem utilizada nos EIA/Rimas é às vezes tão rebuscada que nem

divulgação de dados, incapacidade dos transmissores, interesses divergentes, grupos participantes nem sempre representativos da coletividade, falta de eficácia na sistematização de informações, formas mal empregadas de disseminação, impossibilidade de se inteirar sobre a gama cada vez mais crescente de informação, vícios de comunicação etc., provocam ruídos ou obstruam o acesso a informações ambientais.

Em face disso, há necessidade de se refletir se esse direito está sendo efetivamente garantido, na avaliação do empreendimento durante o licenciamento de atividades causadoras de impactos ambientais, e quais as outras formas possíveis, tanto do ponto de vista formal quanto informal, de se fazer valer esse direito.

Um dos desafios modernos mais discutidos, associados ao direito à informação socioambiental, é o problema relacionado à enorme quantidade de informações, pobre em conteúdo e recheada de propaganda. A poluição ambiental causa sérios riscos à saúde e à vida, podendo comprometer órgãos como o pulmão, o coração e as vias respiratórias. Do mesmo modo, tão nociva quanto a poluição ambiental é a poluição informacional, uma vez que afeta um órgão vital do corpo humano: o cérebro.

Nos países ditos democráticos, muitas vezes o território da opacidade interdita os serviços públicos aos cidadãos. A opacidade não é uma questão de governo, mas um traço histórico e uma das características estruturais da maioria dos Estados, independentemente do regime ser autoritário ou democrático.

Qualquer ação comunicativa está sujeita a disfunções de natureza múltipla. Nesse processo, a interferência nem sempre ocorre de forma instantânea ou imediata; pode ser acionada conforme a oportunidade, interesse ou compromisso, nos limites, naturalmente, em que o receptor faça uso dos seus conhecimentos para determinar sua conduta.

O recebimento reiterado ou acumulado de informações não significa aumento de conhecimento; muito menos fortalecimento da capacidade crítica do receptor de interferir; além disso, a assimilação dessas mensagens depende de fatores outros para sua plenitude.

A avalanche ou excesso de informações pode esconder a informação. Muita informação não significa necessariamente garantia do direito à informação, já que essa possibilidade pode ultrapassar a capacidade humana de apreensão e provocar a recusa e o desinteresse. A

---

mesmo os técnicos conseguem compreender. A comunicação ambiental deve ser pautada em meios capazes de levar a informação a todos e não apenas a uma parcela da sociedade ou de pequenos grupos interessados. No Brasil há milhares de analfabetos funcionais que sabem ler, mas não conseguem compreender e interpretar algumas situações.

informação transmitida, portanto, deve ser diluída na dose certa, se possível, direcionada ao público exato.

Hoje as desigualdades já não se dão entre países industrializados e não-industrializados, mas sim entre países ricos e pobres em informação. Entretanto, a falta de capacidade para fazer uso da informação talvez seja mais grave ainda do que não possuir fontes de acesso a ela, pois uma sociedade rica em informação, mas sem conhecimento ou capacidade de aprender, torna-se caótica e ingovernável (LASTRES; FERRAZ, 1999).

Com isso, a opacidade pode se revestir de transparência. Um ato transparente não pode ser compreendido apenas como algo que está escrito numa norma, pois pode se tornar uma mera e rígida regulação emancipatória.

Extraindo alguns elementos da teoria informacional da percepção, Moles (1978, p. 86) adverte que a informação “pode parecer desprovida de sentido, se o indivíduo não for suscetível de decodificá-la para reconduzi-la a uma forma inteligível”.

O termo ruído é representado pelos sinais indesejáveis nas comunicações de mensagens por um canal. É mais comum perceber que o ruído tem uma ressonância mais familiar no domínio sonoro. No entanto, assim como uma página rasgada de um livro pode representar um ruído numa mensagem visual, uma notícia sem fundamento pode ser um ruído nas mensagens sociológicas. Basta ver os vários casos de informação opaca, divulgados pelos governos camuflados de transparentes.

Além disso, em qualquer sociedade a verdadeira liberdade de informação tem significação apenas para uma minoria da população, isto porque as opiniões e os gostos das massas são moldados pelos padrões estabelecidos (HAYEK, 1984). Mesmo sendo uma característica básica do processo comunicacional, o ato de informar está quase sempre impregnado de valores subjetivos, conforme seja a interpretação e utilidade que lhe são atribuídas.

O conceito de ruído deve ser entendido com um “sinal que não ‘se’ quer transmitir”. Na esfera ambiental, a opacidade (obscuridade) da informação pode se expressar sob várias dimensões. Pode ser de *natureza técnica*, quando, por exemplo, a equipe multidisciplinar responsável pelo EIA não consegue traduzir de maneira clara o Rima (visando atingir a capacidade do receptor); de *natureza física*, quando o canal ou as condições de acessibilidade são inadequadas para possibilitar o alcance do receptor (as condições inadequadas de acessibilidade dos sistemas de informações são um exemplo disso); ou, ainda, de *natureza*

*político-ideológica*, quando há uma cortina de intencionalidade capaz de esconder do receptor o verdadeiro sentido da informação (negação da informação pelo Estado).

O ruído consiste num ato voluntário ou intencional, de transmitir uma mensagem a respeito de algo, cuja informação se reveste de conteúdo precário durante o processo de comunicação entre transmissor, canal e receptor.

É claro que o ruído não é um processo unidirecional, em que apenas a figura do transmissor pode aparecer como provocador deste. A recíproca também é verdadeira, ou seja, o receptor, por alguma razão, pode ser o agente motivador da má ou precária ação comunicativa, dependendo dos níveis de informação e de apreensibilidade.

Por ser um processo intangível, seria utópico imaginar a existência de informação na medida perfeita. Ora, Moles (1978, p. 130) afirma que “não existe mensagem sem ruído, por mais reduzido que seja”. E conclui: “o ruído é, portanto, um fenômeno irreduzível que limita nosso conhecimento do universo em todos os domínios”.

Sobre o que agrega valor a determinada informação, diz-se que, se uma mensagem é o que serve para modificar o comportamento do receptor, o valor de uma mensagem é tanto maior quanto maior for sua capacidade de provocar modificações nesse comportamento. A informação não precisa ser mais longa e sim mais nova, porquanto o que já é conhecido está integrado pelo receptor e pertence a seu sistema interior (MOLES, 1978). A qualidade ou o valor de uma informação devem ser baseados na capacidade do receptor último, que, nesse caso, é sempre o indivíduo humano, como ser dotado de função inerente na determinação e na construção do processo comunicativo.

A codificação tradutora que visa a adaptar o homem ao canal, e vice-versa, nem sempre é praticada. A informação é direcionada a todos e para todos, como se todos tivessem o mesmo nível de compreensão e idênticos meios para receber as informações. Há uma limitação na taxa de informação perceptível. Na área ambiental, para muitos receptores da informação, é impossível absorver e processar instantaneamente uma quantidade enorme de informação técnica, além de nem sempre a fonte oficial ou genuína da informação ser confiável.

A confiabilidade “significa credibilidade no conteúdo e na fonte de informação. Relaciona-se com a idéia de autoridade cognitiva – prestígio, respeito, reputação da fonte, autor ou instituição. A confiabilidade assemelha-se a uma espécie de fé” (PAIM; NEHMY;



GUIMARÃES, 1996, p. 116). Sendo assim, a transferência de fé para outra fonte de informação é uma liberdade de escolha inerente ao indivíduo humano.

Como exemplo, o cidadão comum do meio rural orientado mais pelo conhecimento empírico do que pelo conhecimento técnico, tem mais dificuldade de compreender os problemas que atingem a qualidade do ar do que sobre o tempo certo pra fazer a colheita de sua plantação.

Difícil encontrar um indivíduo capaz de, num único olhar, ou numa única leitura, compreender um Rima nos seus mínimos detalhes. As questões ambientais, por si só complexas, dependem de percepções globais e estruturais quase intangíveis de serem detidas, em sua totalidade, por uma pessoa. O indivíduo, afirma Moles (1978, p. 93), “possui um limite máximo de apreensão da informação”, ou seja, existe uma taxa máxima de informação perceptível. Para melhor compreensão de uma informação recebida é necessário ter-se o conhecimento integral dos elementos que compõem essa informação, o que nem sempre é possível.

Percebe-se que, além da existência de um limite na capacidade técnica de receber informações, há um limite ético na ação comportamental, determinado pelo modelo civilizatório contemporâneo ao qual o homem está submetido. É difícil expressar esse sentimento. Romper com esse paradigma, para voltar a uma vida guiada apenas pelos instintos naturais, parece uma solução quase utópica de ser alcançada.

O fator crítico de qualquer política destinada a disseminar a informação está vinculado à sistematização e às condições de sua acessibilidade. Não há melhor exemplo de como essa fragilidade é capaz de provocar rupturas na política do que a existência de sistemas de informação socioambiental sem utilização adequada pela maioria da população.

O êxito nas etapas precedentes (informar, produzir e organizar), sem que os meios de acessibilidade sejam universalmente favoráveis, não significa dizer que o direito à informação esteja plena e efetivamente garantido. Isso porque, ainda que a informação exista, ela se encontra indisponível, indecifrável ou oculta aos olhos de determinadas categorias de usuários. As condições de acessibilidade vão desde a estruturação física dos sistemas até os processos de construção de uma consciência, como a leitura, o combate à fome, o acesso à escola e à biblioteca, a melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e outros.

Não há direito à informação sem participação social, assim como não basta escrever o direito numa lei, sem que o cidadão se envolva para fazê-lo valer. A falta de envolvimento e emancipação da sociedade põe em xeque qualquer direito, que pode se tornar uma mera regra escrita. Por esta razão, Santos (2000) afirma que a regulação de direitos reduz, em muito, a participação dos cidadãos, pois dá uma impressão equivocada de que tudo está resolvido.

A falta de informação inviabiliza o exercício de direitos e a participação no processo decisório. Cabe à administração pública o dever legal de atualizar, conservar, disponibilizar documentos de interesse público; a informação não deve servir apenas de instrumento de dominação e, conseqüentemente, de submissão (DANTAS, 2005; ARAÚJO, 1991). Entretanto, não é apenas a falta de informação que impede o exercício do direito à informação. Como se observou, a opacidade informacional tem várias feições e formas de dissimulação, tais como a mentira, segredo, sagrado, manipulação, redundância, restrição, sigilo, ocultação, sonegação, omissão parcial ou total, passividade, segredo militar e industrial, informação sensível, estratégica e privacidade.

A política do sigilo é uma política incoerente, pois revela a incompatibilidade com a democracia, já que as fontes de informação necessárias ao exercício da cidadania tendem a se concentrar, cada vez mais, nas mãos do próprio Estado. Isto contraria o direito à informação e impede um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes. São duas realidades: uma escondida e outra aparente. Assim, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito, sendo dominada pelo poder invisível reinante.

## **5 TEIAS SOCIAIS E INSTRUMENTOS PÚBLICOS ALTERNATIVOS PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO**

*O mundo da informação é, ao mesmo tempo, intrinsecamente manipulado e impossível de ser totalmente manipulado*

Demo (2000).

Nos dias de hoje há uma preocupação com a efetividade de determinados direitos e dos seus respectivos instrumentos, visando a evitar que essas conquistas assumam uma feição meramente retórica, ou seja, ainda que bem construídas no plano legal, figuram decepcionantes no mundo real. Isso tem se refletido no direito brasileiro à informação pública, que embora tenha evoluído historicamente, padece de ineficácia ante os problemas ambientais.

Diante da atual sociedade global do risco, o desenvolvimento de uma democracia e de uma cidadania ambiental somente pode ser concretizado a partir da consolidação de um sentido mais alargado de democracia constitucional pluricultural. Informar para melhor decidir tornou-se um direito indispensável para qualquer Estado democrático ambiental (LEITE; AYALA, 2004). Mas não adianta insistir na feitura de “boas leis ambientais” se elas não conseguem operar no campo prático, pois o direito ambiental “tem aversão ao discurso vazio; é uma disciplina jurídica de resultado, que só se justifica pelo que alcança, concretamente, no quadro social das intervenções degradadoras” (BENJAMIM, 2007, p. 67).

O Estado não constitui meio exclusivo para a solução das disfunções políticas, nem fonte privilegiada de manifestação dos vários direitos fundamentais. O direito, como instrumento de igualdade e justiça, não se restringe à legalidade estatal. Da mesma forma, a lei não modifica o mundo, mas o mundo modifica a lei, principalmente a partir das intervenções sociais.

Dessa leitura, depreende-se que na maioria dos casos a lei não consegue resolver conflitos justamente porque o Estado não é a única fonte de direito. A fonte pode estar na manifestação e expressão popular, nas reivindicações dos povos, no comportamento ético, na cidadania, na participação civil e nas lutas por um espaço nas esferas decisórias. O direito à informação não envolve apenas questões meramente formais, de fazer valer ou não o que está escrito.

A despeito de a intervenção estatal ser obrigatória e indispensável à proteção ambiental, a sua tutela não é papel exclusivo do Estado. Ao contrário, a administração do patrimônio natural ocorre sempre com a participação direta de todos os segmentos da sociedade. A

forma tradicional e burocratizada da administração pública não representa, portanto, a única via de obtenção da informação. Isso não se traduz em nenhum mal para a sociedade, mesmo porque é salutar que não haja tal exclusividade por parte do poder público, pois só assim é possível impedir que o “monstro leviatã, lembrado por Hobbes em 1.651” (HERCULANO, 2006, p. 210), reine livre, eterno e soberano.

Hoje, o anseio é a busca por um Estado aberto, pluralista, que respeite as diversidades de grupos e classes, suas experiências e suas necessidades prementes, por mais inatingíveis que tais padrões possam ser no meio da multiplicidade dos cidadãos. A democracia, com sua liberdade de expressão, é condição necessária à livre discussão pública de temas importantes – particularmente o da justiça social e o do caráter ético dos assuntos públicos (BAUMAN, 1998; NOGUEIRA JÚNIOR, 2003).

Além disso, nem sempre a informação pública, que chega ao conhecimento do cidadão, teve origem no Estado. A informação pública não é, necessariamente, aquela que se encontra sob a custódia da administração pública. Ela, mesmo estando nas mãos de particulares, pode ser de natureza pública ou de interesse público, pois seu foco visa o bem-comum e o bem-estar da sociedade. Isso é bom porque afasta a possibilidade de monopólio informacional por parte de grupos poderosos.

Participar é exercer a cidadania, ocupando espaços institucionais para propor políticas públicas e controlar as ações dos governos. Na ação cidadã ativa, o cidadão não é apenas portador de direitos e deveres, mas criador de garantias efetivas, na condição de formulador de novos espaços de participação política para além da cidadania passiva, outorgada pelo Estado.

Em razão disso, os grupos de interesse público, de atuação local, nacional e global, constituem o motor que aciona o processo de mudança social, girando em torno de um ou de muitos assuntos. Esses grupos “emergiram para preencher uma lacuna entre o setor privado empenhado no lucro e o governo” (BROWN, 1983, p. 388). Uma das razões que levou esse movimento a ocupar determinados espaços do Estado consistiu na atrofia da capacidade interventiva deste para resolver os problemas socioambientais emergentes.

Nesse aspecto, surgiram vários mecanismos institucionais de participação para tentar dar vida à letra da lei, tais como: prestação de contas, *recall*, iniciativa popular, audiências públicas, partidos políticos efetivamente democráticos, plebiscitos e referendos, planejamento

e orçamento participativo, representação junto ao Ministério Público, ACP, ação popular, mandado de segurança coletivo etc. (HERCULANO, 2006).

A participação cidadã implica a organização popular autônoma e a criação efetiva de canais contínuos de ligação entre os movimentos e o aparelho do Estado, por meio do debate público nos espaços sociais e da interlocução de diferentes atores. Esse alargamento de direitos foi também observado por Bauman (1997), ao enfatizar que os Estados cada vez mais reconhecem os direitos de categorias menores (étnicas, territoriais, religiosas, sexuais, baseadas em política sexual).

O tecido social é estruturado por inúmeras redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas, numa relação tripartite: *Estado, mercado e sociedade civil*. Os atores que o compõem moldam as suas ações e estratégias, ora utilizando-se de alianças ou confrontos, ora ajudando a construir preferências, gostos, projetos e visões de mundo, que circulam nas redes e permitem acessar diferentes tipos de recursos de poder, desde *status* até recursos informacionais.

Como já assinalado, outra característica importante das redes é a sua dinâmica de transformação no curso do trajeto histórico. A rede social consiste no “campo, presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo” (MARQUES, 1999, p. 46). A natureza desses vínculos é diversa e, embora construída intencionalmente, em sua maioria tem origem nas relações herdadas de outros contextos.

Ao contrário da pressão pessoal orientada a fins e canalizada em elementos específicos, as dinâmicas dessas relações dão estrutura a um campo no interior do qual estão imersos diversos atores sociais e políticos, relevantes em cada situação concreta. Por todos esses processos, a permeabilidade das mudanças estruturais é mais passível de realização, porque seus frutos advêm de esforços em redes.

A importância desses atores situa-se na capacidade de realizar ações baseadas em recursos de poder, disponíveis para tal, assim como na ocupação de determinadas posições na cadeia de produção das ações do Estado (dentro e fora dele), conferindo a esses, maior ou menor ingerência em fazer com que o poder público elabore e execute políticas segundo os interesses que lhes digam respeito.

A participação de segmentos alternativos na formulação e na execução da gestão ambiental, por exemplo, tem sido um marco importante nas últimas décadas, transformando a

luta contra a agressão aos ecossistemas numa bandeira política. As raízes desse envolvimento participativo estão nos grupos de preservação da vida selvagem, mas atualmente os assuntos se estendem a diversas categorias de ações, tais como: estabilização da população mundial; racionalização de energia; preservação de espécies ameaçadas; reciclagem de resíduos sólidos; combate à poluição; simplificação dos estilos de vida; pesquisas na área de educação e informação pública; exercício de pressão sobre autoridades públicas; defesa de interesses ambientais em grandes litígios etc. A emergência desse direcionamento, também detectada por Habermas (1996), é uma resposta às crises suportadas pelas sociedades modernas e ainda não superadas pelo Estado.

No mesmo sentido, Brown (1983, p. 391) recorda que no início dos anos 1980 surgiu um conjunto “diversificado de grupos de ação de cidadãos, que vão do movimento pelo transporte de massa, em Paris, ao movimento de abraçar as árvores, nos contrafortes do Himalaia”. As razões dos movimentos de protesto de cidadãos são, muitas vezes, semelhantes nos diversos cantos do mundo. As iniciativas refletem não apenas preocupações crescentes com o ambiente e ressentimento das burocracias estatais, mas também reações contra a impotência e o desamparo em face do poderoso governo e do poderio industrial.

As redes sociais alternativas buscam engajamento, envolvimento, emancipação, e empoderamento (*empowerment*)<sup>1</sup>, tendo a ação comunicativa<sup>2</sup> como um dos seus maiores recursos de atuação. Desse modo, diferentemente da atuação dos sindicatos, que desde o início do século XX mostraram-se essenciais na defesa da dignidade dos trabalhadores, a participação em favor do meio ambiente vai além da proteção de uma classe profissional, para pleitear interesses que transcendem às profissões e abarcam diversos setores da sociedade. Enquanto o movimento sindical possuía bases sociais, formas de organização, métodos de ação política e objetivos políticos próprios, o calor do movimento ecologista emerge diante das patologias ambientais, para responder às estruturas complexas da contemporaneidade,

---

<sup>1</sup> Habilidade de compreensão da realidade do meio (social, político, jurídico, econômico, ecológico e cultural) e de tomada de iniciativas no sentido de mobilizar a comunidade para produzir mudanças e melhorar a qualidade de vida. Também entendido como processo contínuo que fortalece a autoconfiança dos grupos menos favorecidos, capacitando-os para a articulação de seus interesses e para participação comunitária, além de facilitar o acesso aos recursos disponíveis e o controle sobre eles, a fim de que se possa levar uma vida responsável e participar de maneira mais ativa do processo político.

<sup>2</sup> Processo argumentativo como potencial emancipatório: uma vez libertos de tradições e de redes de intenção orientadas pela racionalidade instrumental (meio-fins) preponderante no funcionamento do Estado e da economia, os processos de comunicação mediados pela linguagem, tal como concebido pela lógica habermasiana, vêem-se desimpedidos, a fim de que prevaleça “a força do melhor argumento” (TAVOLARO, 2005, p. 19-20).

cujos riscos, embora indefinidos e desconhecidos em sua maioria, apresentam-se reais e possíveis.

A democracia contemporânea é pluralista, e a sociedade civil se organiza numa multiplicidade de grupos que atuam em prol da defesa do meio ambiente. As sociedades modernas são formadas por uma diversidade de organizações voluntárias que expressam diferentes interesses e constroem o consenso, a opinião, e obtêm, via convencimento, a adesão, a ideologia e a hegemonia. A soma dessas associações compõe a sociedade civil, formada a partir da contextualização histórica. Enquanto o aparelho estatal tem o poder de dominar pela coerção, o aparato privado de luta hegemônica domina pelo convencimento e consentimento.

Os entes do terceiro setor, formado pelos movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), associações, cooperativas e sindicatos, são redutos alternativos que são privados, mas não se pautam pelo mercado; têm o foco no interesse público, no bem comum, mas não estatais. São, na verdade, capazes de responder às lacunas deixadas pelo Estado inoperante. Qualquer que seja a sua denominação (alteridade, solidariedade, voluntariado, caridade, filantropia etc.) e em que pesem as críticas recaídas sobre esses movimentos coletivos, eles têm prestado significativa contribuição na solução de problemas emergentes.

Nesse contexto, “os sindicatos e as organizações civis se desenvolveram e ganharam tal importância que foram aos poucos assumindo funções ora do próprio Estado, ora dos cidadãos” (SOUZA FILHO, 1999, p. 317). Também nos fins dos anos 1960, lembra Leff (2002), surgiram em todo mundo os movimentos estudantis como uma necessidade de emancipação. Na ordem política atual, os sindicatos e as ONGs, juntamente com os partidos políticos, ganham *status* como entes que praticam políticas públicas sem ser Estado. Além disso, agindo coletivamente, defendem e representam direitos que não são individuais.

No caso das ONGs ambientalistas, apesar de algumas oposições, elas têm exercido um papel fundamental no processo de participação pública, com suas redes e parcerias, ampliando a representação e a legitimidade decisória. A esse respeito, afirma Avritzer (2007, p. 459), os “representantes que ignoram essa representação, seja no âmbito nacional, seja no internacional, tendem a se deslegitimar entre os seus próprios eleitores e têm sido muitas vezes incapazes de implementar a sua própria agenda”. Assim, é cada vez mais estreita a relação entre representantes eleitos e advocacia das causas pelas ONGs internacionais, ou de

representantes eleitos e representantes da sociedade civil em instituições híbridas no campo das políticas públicas.

Como exemplo da necessidade de governos eleitos se legitimarem para implementar políticas na área ambiental, Avritzer (2007) cita as audiências públicas introduzidas pelo governo Lula nas questões que suscitaram forte impacto ambiental, como a construção da BR-163 e a transposição das águas do Rio São Francisco.

A conscientização e a atuação construtiva da sociedade civil são de extrema relevância para a efetividade das normas constitucionais (BARROSO, 2003). Essa participação é possível pela via não-institucional, como, por exemplo, pelas formas legítimas de pressão política; por intermédio da via institucional, pela utilização de mecanismos como a iniciativa popular do processo legislativo, o plebiscito e o referendo; e por meio da justiça, com a tutela coletiva de interesses pelas associações, entidades de classes e sindicatos.

Com efeito, para que a legislação tenha efetividade, torna-se imprescindível a participação popular, no sentido de exigir o seu direito; de ver e analisar as contas do gestor público, entre outras demandas. Sem a participação civil no trato da coisa pública, não há como se falar em democracia. E sem democracia não há transparência, e tampouco informação.

## **5.1 CANAIS INSTITUCIONAIS E INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS**

A conquista dos espaços públicos e a ampliação da cidadania na gestão ambiental são desafios da democracia moderna. No exemplo brasileiro, as experiências participativas datam da década de 1980, em resposta ao longo período de apatia política ditado pelo regime de exceção. Tais experiências estavam associadas à capacidade dos movimentos sociais em explicitar demandas relacionadas com a distribuição de bens e com a formulação de políticas. Com essa caracterização, a participação sociopolítica ganhou força, marcando dois momentos importantes: o primeiro, delineado pela ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas, e o segundo, pelo crescimento das chamadas instâncias participativas.

Sobre tal conjuntura, “a democratização da sociedade brasileira implicou justamente uma maior visibilidade das reivindicações dos grupos dominados” (ROCHA, 2007, p. 82). Apesar de difusa e fragmentada, a ação dos movimentos sociais buscava permear novas



demandas, como a defesa dos direitos ambientais e do consumidor, por exemplo. Esses grupos constituíram um espectro de opinião pública ao qual a publicidade da iniciativa privada precisava se dirigir, se quisesse realizar a contento sua função mercadológica e preservar sua autonomia perante o Estado. O que se viu foram disputas acirradas entre a opinião pública e os interesses econômicos ameaçados, dentro do setor publicitário.

Tais reivindicações geraram uma série de formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais em demandas por novos direitos. Os canais institucionais e as várias instâncias de participação nas questões ambientais referem-se aos instrumentos coletivos paritários, de composição híbrida, com envolvimento tanto de agentes do Estado como da sociedade civil.

O principal objetivo desses canais é a mobilização e motivação dos diversos segmentos governamentais e não-governamentais para implementação de políticas públicas na área ambiental. São, portanto, recursos alternativos essenciais para a promoção e a efetividade do direito à informação e vão desde os conselhos deliberativos criados por lei, câmaras técnicas ou temáticas, grupos de trabalho, comissões, conferências, comitês de gestão até as representações nos órgãos públicos colegiados e as representações dos usuários nas entidades de prestação de serviços.

A esse respeito, a implantação dos conselhos ambientais no país teve início no começo da década de 1970, influenciada pela Conferência de Estocolmo e pela semi-abertura do regime político, em 1976, seguida da política ambiental lançada quase paralelamente com a campanha de redemocratização no começo dos anos 1980.

A partir de então, reconheceu-se a importância das várias instâncias e canais de participação, atuando de forma intermediária e buscando interferir e limitar a propriedade e o espaço por questões ambientais, sociais, sanitárias, estéticas, históricas, urbanas, culturais, de defesa do consumidor e de direitos de minorias e grupos discriminados ou historicamente excluídos (idosos, crianças, mulheres, índios, negros, desempregados, atingidos por barragens ou por instalações de atividades nocivas à saúde etc.).

Essa presença foi acentuada nos últimos governos, que legalizaram diversas formas de inserção de associações da sociedade civil nas políticas públicas. De fato, lembra Avritzer (2007), existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores e, em alguns casos, a

participação, em poucos anos, alcançou a marca de cerca de 220 mil pessoas, como, por exemplo, no orçamento participativo<sup>3</sup>.

Na década de 1990 houve um processo de institucionalização nos marcos das democracias representativas, com uma sensível consolidação dos mecanismos democráticos, assim como a garantia da execução eficiente de programas de compensação social e da liberalização da economia, incluindo-se aí as privatizações do patrimônio estatal. Foi também nesse período que a política ambiental brasileira iniciou um processo de sistematização da legislação sobre publicidade ambiental (entre os anos de 1989 e 2002).

Num país de dimensões continentais como o Brasil, rico em costumes e com diversidade cultural complexa, ao mesmo tempo caracterizado por grandes desigualdades informacionais, a institucionalização de espaços públicos adequados para a mediação e a negociação, bem como a promoção do diálogo sociopolítico, torna-se cada vez mais necessária para reduzir a ocorrência de conflitos relacionados à questão ambiental.

O sistema colegiado e participativo ajuda a internalizar as considerações com o meio ambiente nas políticas públicas brasileiras. Os conselhos integrantes do Sisnama, advindos com a legislação nacional ambiental (Lei n. 6.938/1981), são espaços públicos que definem parâmetros da gestão pública que deliberam sobre normas, padrões e regulamentos. São colegiados que representam os diversos setores do governo e da sociedade civil, que lidam direta ou indiretamente com a questão ecológica.

A proposta atual dos conselhos populares herda a inspiração dos Conselhos da Comuna de Paris (1871) e dos *soviets* de Petrogrado, de 1905, e da Revolução Russa de 1917. Esses conselhos populares foram os embriões dos instrumentos do que vem sendo chamado hoje de governança (HERCULANO, 2006), como sendo um sistema em que os atores põem na mesa seus ideais e, de forma intersubjetiva, dão coerência às suas ações, compartilhando interesses conflitantes na busca de uma solução razoável.

Sobre esse último ponto, a governança é um conceito bastante útil para a compreensão da transparência, bem como para a democratização das informações, tendo forte vínculo tanto no universo das corporações (gestão mais transparente), como na esfera do Estado, onde significa não apenas um quadro poliárquico (a pluralidade de categorias de atores que decidem), mas a acessibilidade aos meios de controle dos bens e à participação efetiva dos governados na gestão pública, baseada no princípio da prevenção contra o mau uso do erário.

---

<sup>3</sup> Dado informado pelo autor para o ano de 2007.

Tal capacidade governativa pressupõe a participação da pluralidade de interesses e idéias existentes na sociedade no processo de tomada de decisões do Estado.

Entretanto, apesar de se ter ampliado o número de atores participantes no processo e redefinido a relação entre sociedade civil e Estado, os princípios da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, presentes nos comitês, são marcados por uma dicotomia, onde se manifesta uma linha tênue entre público e privado (JACOBI, 2003). Os atores da gestão dos recursos naturais atuam em diversos campos temáticos e têm representação legitimante de decisões, podendo participar de regulamentação e atuar dentro dos princípios e bases que a lei fixar.

A gestão ambiental colegiada, “é uma forma eficaz de promover a responsabilidade compartilhada, coletiva e democrática e de favorecer a sustentabilidade institucional” (RIBEIRO, 2002, p. 86). A transparência do processo decisório consiste numa das qualidades dos conselhos ambientais no que tange à participação deliberativa, uma vez que as relações entre governo, empresários e ONGs tornam-se mais transparentes (Quadro 15).

Fatores de sucesso	Papéis
Poder	Normativo/regulatório/publicidade
Representatividade	Recursal
Legitimidade	Licenciador
<i>Transparência</i>	Deliberador
Funcionalidade	Penalizador
Eficiência do órgão Executivo	Catalisador
Desenho institucional adequado	Articulador

Quadro 15 – Qualidades dos Conselhos ambientais  
Fonte: Ribeiro (2002, p. 87), com adaptações.

Prossegue o autor afirmando que a transparência “reduz as assimetrias e desigualdades de acesso à informação e promove a interconexão entre atores reguladores e regulados” (RIBEIRO, 2002, p. 108). O órgão ambiental colegiado é uma fonte de informação que alimenta os canais de participação e fortalece a influência da sociedade civil na gestão ambiental.

De acordo com esse posicionamento, os processos, as dinâmicas e as ações pautadas em decisões transparentes limitam as condutas abusivas e o exercício discricionário do poder público; definem prioridades de ação socialmente percebidas e reduzem ingerências individuais, evitando que organizações ambientais se apropriem de interesses imediatistas, específicos e auto-interessados, ou que não estejam inspirados por finalidades públicas e coletivas.

Os conselhos deliberativos e participativos, inseridos na legislação brasileira, são instrumentos pedagógicos para a consolidação da cidadania participativa e não apenas da democracia representativa. Por meio do exercício de interação e diálogo entre partes desiguais, ajudam a construir consensos, despolarizam posições extremas e constituem um fórum de arbitragem e mediação de conflitos.

Se, por um lado, os colegiados ambientais tendem a legitimar decisões e propostas de normas e leis, facilitando as suas implementações, de outro, essas instâncias participativas ressentem-se de maior profissionalização dos participantes no processo. A capacitação autêntica de tais atores sociais seria importante instrumento de conscientização na luta em prol de interesses comuns, desmotivando-os de pretensões meramente privadas, bem como os tornaria capazes de reagir contra a submissão e a intromissão do Estado.

Ainda que a tradição na formação da burocracia pública brasileira estivesse pautada principalmente pelo critério do favoritismo político, houve certo investimento na capacitação de pessoal do serviço público, cujos quadros começaram a incorporar a vertente ambiental em seus projetos e ações.

Mas ainda devem ser criados instrumentos para a real independência dos representantes escolhidos, para que haja combatividade no processo decisório e transparência nas decisões tomadas. Quanto maior a representatividade real dos membros dos conselhos participativos, maiores as chances de controle dos riscos ambientais. Mesmo que esse controle esteja sempre atrelado aos interesses de grupos sociais e ao momento político, é sempre útil o acesso à informação.

Outro aspecto peculiar da democracia é a deliberação, que pode se realizar no que Habermas (2003b) chama de “esfera política da opinião pública”, como espaço comum onde cidadãos livres, interagem em condições de igualdade, por meio do discurso e persuasão, decidindo coletivamente sobre temas de interesses comuns.

Com as novas tecnologias, o papel desses canais participativos pode se ampliar e possibilitar o acesso à informação socioambiental de forma cooperada e coletiva, como instrumento fundamental para promover mudanças de comportamento, no sentido de construir uma sociedade e uma cultura sustentáveis, que levem a maior justiça social e equidade econômica.

McLuhan (1971) aposta na transição de um mundo linear predominante na primeira Revolução Industrial para o novo mundo tribalizado da era eletrônica. No mesmo sentido, a

antropologia da teoria de Lévy (2003a) sustenta-se na tese do livre acesso à informação. De acordo com o autor, antes da popularização da Internet, o espaço público de comunicação era controlado por intermediários institucionais que preenchiam uma função de filtragem entre os autores e consumidores de informação. Note-se, internamente, que desde o período do Brasil-Colônia tem prevalecido na administração pública burocratizada a pessoalidade (no sentido de privilegiar interesses pessoais e não públicos). O servidor intitula-se dono do poder, servindo a si próprio ou a interesses alheios e não à comunidade.

Desse modo, Lévy (2003a, 2003b) vislumbra em sua tese um mundo onde as pessoas possam viver livres e coletivamente sob a orientação de uma consciência integradora. Como as facetas digitais estão fragmentadas aos Estados e ao capital econômico, dirigem-se, também, aos propósitos de indivíduos e de classes organizadas como formas capazes de explorar, distribuir e propiciar o conhecimento acumulado. A heterogeneidade, a diversidade e a instabilidade dos propósitos em conflito, alimentam-se e reforçam-se mutuamente numa transformação dinâmica constante e paradoxal da cibercultura. Salienta, desse modo, que a capacidade dos meios tecnológicos, operada por computadores interligados em redes mundiais, pode favorecer o surgimento de uma inteligência coletiva entre os homens, a coexistirem numa sociedade real-virtual chamada por ele de ciberespaço<sup>4</sup>.

É claro que essa façanha tem seu lado oposto. Toda técnica não é nem boa, nem má, pois depende dos contextos, dos usos e dos pontos de vista. Não é também neutra, uma vez que é condicionante ou restritiva. De um lado pode abrir e de outro fechar o espectro de possibilidades (LÉVY, 2003b). Por isso, uma inteligência coletiva deve ser pautada no respeito, no reconhecimento e no enriquecimento mútuo de pessoas e não no culto de comunidades isoladas e fetichizadas.

---

<sup>4</sup> A palavra ciberespaço foi inventada em 1984 por William Gibson em seu romance de ficção científica *Neuromante*, para expressar o campo de batalha entre multinacionais em face da nova fronteira econômica e cultural. O sentido atual do termo se refere ao novo meio de comunicação surgido da interconexão mundial dos computadores e não diz respeito apenas a infra-estrutura material, mas também ao universo oceânico de informações que ele abriga, bem como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo. A cibercultura consiste no conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atividades, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço e envolve três componentes: a) cultura (dinâmica das representações); b) sociedade (as pessoas, seus laços, suas trocas, suas relações de força) e c) técnica (artefatos eficazes). É um espaço de comunicação mais flexível que o produzido nas mídias convencionais (Tv, rádio, jornal, onde o sistema hierárquico de produção e distribuição da informação segue um modelo pouco flexível, baseado no modelo um-todos e uma comunicação unidirecional onde receptores estão isolados uns dos outros). No ciberespaço a relação com o outro se desdobra no contexto do todos-todos, encorajando uma troca recíproca e comunitária. Nesse sentido, esse ambiente comunicacional emerge com a potência que comporta o discurso democrático em sua gênese (LÉVY, 2003a, 2003b).

Essa nova cultura baseada na tecnologia virtual sustenta-se em recursos de apoio à decisão ambiental, como o Sistema de Informação Geográfica (SIG), e-gov<sup>5</sup>, governança etc. Uma das metas do governo eletrônico seria a inclusão digital. No entanto, não adianta somente distribuir computadores a todas as pessoas; é necessário, também, tornar os sítios dos governos fáceis de manusear, de modo que derrube barreiras causadas pela falta de conhecimentos e de experiência. A inclusão, afirma Lazarte (2000) pressupõe não apenas o acesso físico à infra-estrutura, mas, sobretudo capacitação para utilizar esses meios e, principalmente, a possibilidade de uma incorporação ativa em todo processo de produção, compartilhamento e criação cultural dos conteúdos informativos.

A propalada comunicação tecnológica oferece uma abundância de informações virtuais, mas pode criar a ilusão de que a informação é para todos. Possibilitar o direito à informação por meio da inclusão digital significa que os documentos e informações produzidos pelos governos (dados, pesquisas, censos educacionais etc.) estejam disponibilizados em sítios na Internet e que sejam de fácil assimilação. Com a rede mundial, a noção de transparência informacional se somou ao conceito de governo eletrônico. Ela é a possibilidade de acesso de todo cidadão à informação produzida pelos órgãos governamentais.

Por mais que o Estado tente se esconder atrás de segredos, mentiras ou meias verdades, a tendência é que o poder público passe também a ser vigiado por um número crescente de atores ou grupos sociais atentos. Desse modo, a confiabilidade da informação proveniente da administração pública tende a ser cada vez mais questionada.

As funções dos decisores públicos são e serão cada vez mais confiadas a instrumentos operados por meio de tecnologias de informação. A grande questão vem a ser e será a de acionar e dispor de informações que eles deverão ter na memória, a fim de que boas decisões sejam tomadas:

O acesso às informações é e será da alçada dos *experts* de todos os tipos. A classe dirigente é e será a dos decisores. Ela já não é mais constituída pela classe política tradicional, mas por uma camada formada por dirigentes de empresas, altos funcionários, dirigentes de grandes órgãos profissionais, sindicais, políticos, confessionais (LYOTARD, 2000, p. 27).

Historicamente já foram consagradas várias instâncias participativas junto ao poder público no Brasil (formais e legais), dentre as quais se destacam: grupos de trabalho,

---

<sup>5</sup> A idéia de governo eletrônico (e-gov) surgiu quando Albert Gore Jr., ex-vice-presidente dos EUA, abriu o Fórum Global sobre Reinvenção do Governo, em Washington, em 1999, com a presença de 45 países. A proposta objetivava fornecer informações, serviços e produtos por meio eletrônico, a partir de órgãos públicos, a qualquer momento, em qualquer local e a qualquer cidadão.

parlamento, comitês de bacia, conselhos, eleições, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas etc. Por outro lado, sabe-se que o modo de participação brasileira nas questões públicas, em geral, está passando por um período de amadurecimento. A forma de colonização, o longo período de ditadura militar, a falta de transparência dos governos em todos os níveis e esferas de poder, além de outras variáveis, inibem o cidadão de criar uma consciência mais crítica e de reivindicação, prevalecendo a lógica da não-participação.

As condicionantes da cultura política, tanto no Brasil como no restante da América Latina, “foram marcadas por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre sociedade e Estado” (JACOBI, 2003, p. 317). Não há dúvida que esses traços se transformaram num fator potencializador da falta de consciência coletiva.

Apesar dessas condicionantes, há casos que não se enquadram nessa lógica. No âmbito da gestão ambiental participativa, por exemplo, destaca-se o surgimento de instâncias deliberativas e consultivas com os vários conselhos, em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), com a presença de representantes de ONGs e de movimentos sociais. Esse estágio, ainda em evolução, precisa de mudanças para uma transformação da dinâmica de gestão do poder público, que possam abrir espaços mais complexos e ampliar o grau de responsabilidade de segmentos que tiverem participação assimétrica no gerenciamento estatal.

Para Lévy (2003a, 2003b), se bem aproveitadas, as redes de computadores carregam uma grande quantidade de tecnologias intelectuais que aumentam e modificam a maioria das nossas capacidades cognitivas, ou seja, o computador é um meio de troca, de produção e de estocagem de informações, tornando-se, dessa forma, um instrumento de colaboração e de igualdade digital.

A televisão, diferentemente, é um meio de comunicação passivo, pois não proporciona, ao receptor, nem troca de informação, nem interatividade, pois, ao assistir uma programação televisiva, o receptor apenas absorve ou recusa as informações, mas não consegue interagir com o emissor. Nesse aspecto, a comunicação interativa e coletiva é a principal atração do ciberespaço. Isso ocorre porque, em certa medida, a Internet é um instrumento de desenvolvimento social que possibilita a partilha da memória, da percepção, da imaginação, resultando na aprendizagem coletiva e na troca de conhecimentos entre os grupos.

Assim, os métodos de gestão colegiados e participativos são mais sustentáveis, uma vez que as decisões e conquistas tendem a possuir maior legitimidade e consenso entre os sujeitos de direito e de ação. Em suma, os colegiados ambientais promovem a negociação de normas, que podem ser voluntárias ou impositivas, com sanções e penalidades, caso não sejam respeitadas, e geralmente não alocam recursos financeiros, nem administram fundos para projetos.

Não basta, portanto, a garantia normativa e procedimental da participação, é preciso que se imprima de maneira concreta um caráter efetivo aos direitos humanos fundamentais, como é o caso do direito à informação. Como exemplo, Caubet (2001) identifica os parâmetros participativos na Lei n. 9.433/1997, que ao introduzir os Comitês de Bacia reputa estabelecer modos democráticos de gestão, como se a democracia fosse algo mágico dentro de uma cultura política autoritária. Para os que tentam recuperar o espaço democrático perdido pela sociedade civil, exigir conhecimento específico para fazer jus à cidadania hídrica constitui uma versão moderna da antiga exigência do voto censitário, quando só podia votar quem possuísse um patrimônio com valor econômico mínimo estabelecido por lei.

Entendendo o conflito como parte do processo democrático, o grande desafio é que eles sejam realmente públicos em seu formato e resultados. Partindo de uma participação plural e diversa, as tensões expostas favorecem sua legitimação, na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos equitativos de decisão, tal como a educação e o direito prévio e livre à informação.

Longe de ser o catalisador da verdadeira mudança, o processo de regulação dos mecanismos de participação da última década projeta apenas uma possibilidade de realização da justiça, porque seus efeitos são poucos efetivos. A concretização da cidadania ambiental nos espaços públicos se consolidará na medida em que esses instrumentos forem mais bem aproveitados pela população.

A ampliação da consciência coletiva é essencial para a implementação de políticas públicas baseadas na responsabilidade compartilhada, como lógica que contribui para a construção de uma sociedade mais comprometida com a efetividade do interesse público e para um maior envolvimento de atores sociais na formulação de políticas ambientais.



## 5.2 REDES PARALELAS DE PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO

O poder público não é fonte exclusiva do direito à informação socioambiental. Em muitas ocasiões, a fidedignidade e a produção de dados e informações está justamente nas mãos de organismos que atuam paralelamente ao Estado. Na falta de perspectiva que envolvesse uma ação pública eficaz, diz Dupas (2003, p. 77), “o ativismo político pela cidadania e pela justiça social foi se transformando em ativismo civil voltado à solidariedade social” e voluntariado da população (por alguns chamado de espaço do terceiro setor).

Essas redes são tanto produtoras, como divulgadoras e usuárias dos sistemas de informação. O seu papel é fundamental, talvez menos na produção de estatísticas sistemáticas, e mais na produção de informação organizada sobre problemas específicos, e sobre comunidades delimitadas. Desempenham igualmente uma relevante função, junto com os meios universitários, na análise integrada das informações. Finalmente, exercem uma ação positiva na validação da informação (DOWBOR, 2004).

No Brasil, a sociedade civil começou a se organizar no início dos anos 1970, com as associações de moradores de bairros e, depois, com as ONGs ambientalistas, fortemente estimuladas depois da criação das comissões dos órgãos ambientais estaduais e após a criação do Conama.

A sociedade civil é o campo das várias formas de mobilizações, associações e organização das forças sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Essas configurações sociais podem assumir a forma de comunidades, movimentos ou organizações, advindas da igreja, de partidos ou de grupos de mútua ajuda, com o objetivo de propor, intermediar ou agir em face da instituição Estado.

Atualmente, as organizações do terceiro setor<sup>6</sup> ou da sociedade civil representam um segmento social bastante atuante e respeitado, traduzindo-se, assim, numa realidade satisfatória que cresce a cada dia, seja ocupando as lacunas deixadas pelos serviços mal prestados pelo Estado, seja configurando alternativa para a solução dos problemas de

---

<sup>6</sup> De acordo com a estrutura clássica adotada pela maioria dos estudiosos, o primeiro setor é constituído por órgãos ou entes do aparelho do Estado e tem por objetivo garantir o bem-estar da sociedade (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias, empresas públicas e demais entidades). O segundo setor é formado pela iniciativa privada (empresários, empresas industriais, comerciais e de serviços etc.) e objetivam o lucro. E, finalmente, o terceiro setor, constituído pelas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo é atuar em favor de determinadas causas, interesses e classes sociais.

desigualdade social e de má distribuição de renda, enfrentados pela maioria da população brasileira.

A Constituição Federal assegura a plena liberdade de associação para fins lícitos, ficando vedada a interferência estatal em seu funcionamento, isto é, do ponto de vista da participação cidadã, esses organismos não podem sofrer qualquer tipo de controle ou ingerência governamental. Ao contrário, o Estado deve estimular o cooperativismo e outras formas de associação.

A existência de veículos de informação independentes<sup>7</sup>, de redes alternativas de comunicação, com a produção de documentos por organizações não-governamentais, acessados eletronicamente ou intercambiados por correio eletrônico, tem facilitado a circulação de críticas e alertas sobre novos riscos na área ambiental. As ONGs exercem um papel importante nessa vigilância, atuando contra ou a favor de órgãos do Estado.

Certas organizações produzem e reproduzem textos técnicos e informativos, para ajudar a sociedade na conscientização ambiental. Nesse sentido, a Internet possibilita maior dinâmica na organização de redes de contestação e maior participação da sociedade civil na prevenção de danos ecológicos.

### **5.2.1 Movimentos socioambientais**

Os movimentos socioambientalistas deram um *plus* às lutas sociais da década de 1960, onde começaram a tomar feições autônomas por meio da mobilização de mulheres, de negros e de bandeiras sociais. Naquele contexto, as organizações de cunho social criticavam a ordem instituída e o modo de produção; estavam mais focados nos interesses da emancipação proletária e mais preocupados com a liberdade; eram hostis à mídia e questionavam a ordem social, política e cultural.

Ao contrário, os movimentos de repercussão ecológica surgiram como dinâmica a favor da vida, situando-se no próprio centro da esfera pública e imbuídos da importância da esfera midiática e também reconhecendo a relevância do Estado e demais agentes-chave (GONÇALVES, 1996). Enquanto nos movimentos sociais ficava presente a divisão do trabalho,

---

<sup>7</sup> As redes informacionais alternativas estão crescendo e proporcionando à sociedade o acesso à informação. A participação da mídia também tem sido mais evidente nas duas últimas décadas.

nos fóruns ambientais o que se buscava não era tomar o poder, mas mobilizar a sociedade civil em prol de valores culturais e refletir sobre o progresso desmedido. Assim, diz Leff (2002, p. 101, 106), o ambientalismo abre “um processo de ressignificação do mundo atual [...] e introduz valores na ação social e na organização política; gera novas formas de participação, estratégias de mudança social e relações de poder”.

Entretanto, segundo McCormick (1992), o nascimento do movimento ambiental não teve um início claro, não se atribuindo a um acontecimento de massa ou a um líder. Segundo esse autor, também não foi um fato isolado ocorrido num país, para depois se espalhar pelo mundo. Foi, sim, um movimento eclodido em lugares, épocas e por motivos diferentes, ao tratarem de temas como poluição, caça, floresta etc. As questões ambientais mais antigas eram de âmbito local, e a evolução para um processo de dimensão multinacional se deu aos poucos, de forma paulatina, intercalada por períodos de menor ou maior dinâmica. Os indivíduos formaram grupos, definindo as suas atuações em nível local, regional, nacional e internacional.

Como exemplo de experiências dessas novas formas de atuação citem-se o embate antinuclear, os movimentos ambientalistas, o pacifismo, as lutas alternativas, as minorias, os movimentos de ação cidadã, definidos no seu conjunto como movimento de resistência às tendências de se colonizar o mundo vivido.

No Brasil dos anos 1970, além da insatisfação da sociedade com os maus resultados do regime militar, a introdução da variável ambiental na ordem econômica internacional depois de Estocolmo, em 1972, proporcionou o surgimento do movimento ambientalista ao se apresentar como um canal de contestação. O contexto específico caracterizado pela ditadura, com a repressão aos movimentos estudantil e sindical, abalou significativamente a efervescência dessas dinâmicas (GONÇALVES, 1996). Assim, em face da inserção do movimento ecológico brasileiro numa sociedade essencialmente contraditória, o modo de apropriação dos recursos naturais deu-se de maneira bastante diversificada.

Em que pesem tais circunstâncias, esse movimento tem se projetado no país, alargando o seu raio de ação por várias regiões, “com um caráter mais reativo às agressões socioambientais que se sucedem – apesar desta expansão, estar longe de ser um movimento de massa, mas tem ressonância, uma vez que seus militantes são formadores de opinião e multiplicadores de informação” (HERCULANO, 2006, p. 398).

O caráter difuso da luta ecológica é fonte da sua riqueza e dos seus problemas como movimento político e cultural, ao vislumbrar uma nova relação homem-natureza, por meio do enfrentamento de questões como desmatamento, uso deliberado de agrotóxicos, alimentos contaminados, crescimento exponencial da população, urbanização descontrolada, aparato tecnológico e nuclear, poluição, erosão dos solos, extinção dos animais etc. Essas reivindicações têm se apresentado como alternativa de exercício para a cidadania ambiental coletivizada e “como atores políticos necessários para se alcançar a sociedade sustentável [...] em contraposição ao mundo de produção”, afirma Herculano (2006, p. 209).

Nas sociedades com *democracias imperfeitas*, onde a consciência ambiental é pervertida pelas formas de simulação, cooptação e controle dos poderes dominantes, a legitimação e força dos valores ambientalistas dependem da formação de consciências coletivas, da constituição de novos atores sociais e da condução de ações políticas por meio de novas estratégias de poder. E essa consciência se adquire por meio de um saber ambiental capaz de questionar os comportamentos de consumo ditados pela sociedade pós-industrial, bem como pela aposta nos estudos interdisciplinares visando à integração do processo de desenvolvimento (LEFF, 2002).

Na contramão dos interesses fortemente constituídos, esses agentes políticos fazem o equilíbrio, geralmente mais sensíveis que o governo, atuando de forma complementar, não para enfraquecer a democracia representativa ou concorrer com os poderes estatais, mas como intermediários no controle da informação pública, sobretudo denunciando qualquer tentativa de opacidade informacional pelo Estado, ou mesmo auxiliando o poder público na definição dos conteúdos informativos cobertos pelo segredo e outras formas de restrição da informação.

As novas tecnologias também têm contribuído cada vez mais para a concretização e o reconhecimento dos movimentos socioambientais, no que se refere à transmissão da informação e à implantação de uma cultura conscientizadora no trato das questões ecológicas. As principais organizações contam normalmente com quadros especializados em sua estrutura (cientistas, acadêmicos e ativistas), o que lhes permite fortalecer e consolidar seus vínculos com a sociedade.

### 5.2.2 Justiça ambiental e outros movimentos de ressignificação

O movimento em torno da justiça ambiental surgiu nos EUA a partir dos anos 1980, buscando encontrar um meio possível e alternativo para a solução das questões ambientais. O conceito da justiça ambiental é mais abrangente do que a simples equidade ambiental (considerada como princípio) e se refere

às normas e valores culturais, regras, regulamentos, comportamentos, políticas e decisões para apoiar comunidades sustentáveis, onde as pessoas possam interagir com confiança em um meio ambiente seguro, provedor e produtivo. A justiça ambiental é útil quando as pessoas podem compreender seu mais alto potencial, sem experimentar os "ismos" (senso comum). Justiça ambiental é apoiada por trabalhos seguros e salários decentes; escolas de qualidade e recreação; moradia digna e adequados cuidados com a saúde; tomadas de decisão democráticas e capacitação pessoal; e comunidades livres de violência, drogas e pobreza. Essas são comunidades onde a diversidade cultural e biológica são respeitadas e altamente reverenciadas e onde a justiça distributiva prevalece<sup>8</sup> (BRYANT, 1995, p. 6).

Tais estratégias de empoderamento supõem, por parte da comunidade, iniciativas como a educação para a cidadania, a socialização da informação, o envolvimento no processo decisório, bem assim o planejamento e a execução de projetos sociais.

A justiça ambiental é, portanto, um movimento de ressignificação da questão ambiental, que propõe medidas alternativas na configuração de forças sociais e que, em certas circunstâncias, produz mudanças no aparelho estatal e nas normas regulatórias responsáveis pela proteção do meio ambiente. Tem como um de seus princípios e práticas assegurar o amplo acesso às informações, ou seja, a informação como uma ação comunicativa.

No Brasil, estudos começam a ser produzidos sobre o tema, cujas bases têm sofrido influência do modelo norte-americano. Desse modo, o movimento surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais para alterar a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais e está sendo demandado para fazer do meio ambiente um espaço de construção de justiça, em contraposição à realização da razão utilitarista do mercado, com estratégias argumentativas e formas de lutas inovadoras dos atores sociais.

Experiências nacionais recentes demonstram que a justiça ambiental tem integrado o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos humanos, no bojo de um movimento de expansão semântica das garantias sociais, econômicas e ambientais. A definição de justiça ambiental tem se ampliado para designar o conjunto de princípios e práticas capazes de assegurar inclusive o amplo acesso às informações relevantes sobre o

---

<sup>8</sup> Tradução livre, do inglês.

meio ambiente, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas públicas que lhes dizem respeito (ACSELRAD, 2005).

Outra direção das lutas em favor dos direitos constituídos é a questão da sua acessibilidade. No que se refere ao acesso à informação governamental, ele não se dá pela somatória de dados dispersos e fragmentados contidos nos sistemas informacionais. Os dados e informações devem ser úteis para quem está precisando. Os agentes públicos deveriam alargar tal aspecto para beneficiar grupos cujos problemas são difíceis de serem abordados, em que o material informativo criado observasse diretrizes para a simplificação da linguagem. Só assim, o *apartheid* e o abismo informacional que assola o país seria reduzido.

Quando se fala em direito à informação, logo se imagina a disponibilização de informações para pessoas que detêm conhecimento, ou para aquelas que têm condições de acessá-la fisicamente, ou, ainda, para aquelas de melhor posse econômica, política ou intelectual. Mas se for observada a diversidade de indivíduos que compõem a sociedade, pode-se constatar que muitas categorias estão longe de alcançar o referido direito.

Na medida em que as normas se referem a condutas humanas, presume-se que “todos que incidirem em seu conteúdo serão destinatários dessas normas e os que não incidirem nesse teor não serão destinatários de seu mandamento” (AGUIAR, 1990, p. 22). Com efeito, se for atribuído ao direito uma condição de texto e não um contexto será tornado válido o pressuposto kelseniano de que o destinatário da norma jurídica é “todo mundo e ninguém”.

Mas, se for observado o direito na sua concretude – como fenômeno –, fácil perceber que ele é emanção de um poder concreto e destinado a seres concretos, tendo em vista objetivos orientados rigorosamente. Ora, o próprio poder é destinatário da norma jurídica. E esse poder sob o domínio do Estado precisa manter-se coeso a todo custo para enfrentar as oposições e ser eficaz para evitar as rupturas que possibilitariam a ascensão de outros grupos (AGUIAR, 1990), o que Beck chama de *explosividade social do risco*.

Assim, o direito à informação, tal como concebido na legislação brasileira, funda-se, na maioria das vezes, em uma ideologia pouco questionada, levando as pessoas a crerem numa garantia distante do dia-a-dia dos cidadãos comuns.

Afinal, a quem interessa uma sociedade informada? A um grupo de pessoas ou à coletividade? A um partido apenas ou ao conjunto de eleitores? E a quem interessa um Estado transparente? Ao governo ou às crianças? Aos operadores das bolsas de valores ou às

minorias? A quem se destina a informação? O que ou a quem a informação vai contrariar? Para quem é dirigida?

Essas reflexões são importantes, tendo em vista que ao longo da história o planejamento nessa área foi voltado mais ao setor produtivo do país ou, ainda, para o favorecimento político de um governo, do que necessariamente à sociedade como um todo. O dever do Estado de assegurar o direito à informação visa garantir o seu regular acesso para proteger as classes socialmente menos favorecidas das classes privilegiadas política e economicamente. Fala-se muito em garantir a informação aos que detêm o conhecimento na sua forma tradicional, mas como assegurar, por exemplo, o direito à informação a determinadas categorias sociais? Essa é uma questão crucial, que precisa ser levada em consideração, quando se pensa em efetivar a justiça por meio da igualdade, sem distinção da capacidade dos indivíduos.

O que interessa, portanto, é como transformar a informação em instrumento de promoção da qualidade de vida, de um desenvolvimento sustentável, e de um processo político transparente e participativo. O universo de informação a focar é o que promove tais processos. A informação, portanto, é uma construção social, e depende dos atores que a produzem, divulgam e utilizam. Para Dowbor (2004), tão importante como definir o universo de informações é identificar os atores-chave do processo. De forma geral, busca-se hoje articular o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Nessa visão, a sociedade em geral constitui o objetivo final de todas as atividades sociais, pois são as pessoas que a constituem que terão, ou deixarão de ter, qualidade de vida, não o Estado e nem a pessoa jurídica como a empresa. Esses dois últimos setores, por mais importantes que sejam, constituem apenas *meios* para uma boa relação social.

Se bem observado, existem no país diversas minorias sociais portadoras de atenção especial, algumas totalmente desprovidas de informação ou de acessibilidade. Cada uma delas se defronta cotidianamente com algum tipo de dificuldade (surdos, mudos, fanhos, gogos, cegos, índios, moradores de fronteiras, grupos com deficiências cognitivas e doentes mentais, hansenianos, presidiários, negros, quilombolas, albinos, ribeirinhos, atingidos por barragens, nanicos, anões, gigantes, nômades, pedintes, mulheres, crianças, idosos, obesos, mendigos, analfabetos, grupos com diversidade sexual alternativa, ciganos, sem-terras, sem-tetos, migrantes, imigrantes, estrangeiros, quebradeiras de coco, vítimas de enchentes sazonais, moradores de rua, moradores de ponte, assentados, refugiados, anistiados, catadores de lixo, desempregados e outros segmentos excluídos política, ideológica, racial, religiosa e etnicamente.

Ora, cada categoria de indivíduos tem a sua importância no estrato social. Alguns têm, inclusive, vital importância na cadeia ecológica, como, por exemplo, os catadores de lixo, verdadeiros agentes ambientais, tão importantes quanto os juizes de vestes talares e tão ricos quanto o planeta, mas infelizmente tão discriminados quanto os urubus.

Não se deve presumir ou discriminar a capacidade intelectual do receptor da informação, achando que todos têm as mesmas condições de assimilação e recepção. Torna-se imprescindível fazer uma discussão acerca da acessibilidade aos serviços de informação pública direcionada a essas minorias. Ora, a existência de uma base de informação, seja qual for seu formato (textual, oral, digital, sonoro e magnético), e a sua apropriação por um receptor não devem prescindir do conhecimento subjetivo dessas classes. O conhecimento se concretiza unicamente na consciência de quem recebe a informação, portanto, torna-se subjetivo, heterogêneo e único, na medida em que é recebido por cada indivíduo como função específica para contornar determinado problema ou satisfazer uma necessidade.

Como exemplo, ilustra-se o uso da língua *nheengatu*<sup>9</sup> por um grupo indígena do Mato Grosso do Sul. Esse dialeto é uma mistura de termos indígena, espanhol e português, tendo se originado no período da colonização brasileira. O idioma tido como “língua boa” tornou-se, então, a língua geral, falada em todos os cantos do Brasil Colônia, como uma espécie de “esperanto” usado nos âmbitos comercial e diplomático, até que em 12 de outubro de 1727, o rei de Portugal, D. João V, proibiu terminantemente o uso dessa língua no território com a pretensão de oficializar o idioma português. Ainda hoje, permanece viva como uma forma de resistência cultural, sendo utilizado por cerca de 370 mil pessoas no Mato Grosso. Mas ao invés de apoiar a linguagem, o governo quer proibir o uso. Além de tantos crimes históricos contra os índios, querem cometer mais esse<sup>10</sup> (SIGRIST, 2003, 2004).

O acesso à informação consiste no antídoto para a ansiedade, isto é, aquilo capaz de tornar as coisas utilizáveis e compreensíveis ou simplesmente a “possibilidade de usar o que todos usam e a liberdade de aproveitar recursos” (WURMAN, 1991, p. 51).

A equação é aparentemente simples: ao cadeirante não adianta garantir o direito à biblioteca se a ele não forem alocados os meios necessários para chegar até seu acervo (*condições físicas*); ao ribeirinho, pescador amazônico, se uma informação acerca do período

---

<sup>9</sup> *Nheeng* quer dizer língua ou falar e *nheengatu* falador ou comunicador, o mesmo que “fofoqueiro”, o que vive falando por aí

<sup>10</sup> Além da língua pátria portuguesa os governos poderiam estimular publicações oficiais em outras línguas alternativas, tais como: o Braille, a língua de sinais, o esperanto, o indígena e outras.



de defeso vier tardiamente (*condições temporais*); ao deficiente visual, se os recursos informacionais não estiverem transcritos para uma linguagem inteligível (*condições visuais*); ao mentalmente incapaz, se não dispuser de um auxílio para interpretação de uma leitura (*condições cognitivas*); e assim por diante. A acessibilidade, conclui Wurman (1991, p. 51): “é a brisa que atravessa a janela do interesse”.

Em um contexto típico de Terceiro Mundo e em se tratando de diversos brasis, o exercício do direito à informação, por iniciativa das minorias, é quase nulo. Entretanto, tais grupos têm recebido forte apoio de órgãos como o Ministério Público, o Procon etc. e da sociedade civil organizada. Os primeiros, ainda que pertencentes ao Estado, quando imbuídos do espírito público, exercem papéis essencialmente coletivos e resistem a interesses do Estado privado.

A construção da cidadania exige, entre outros pressupostos, o direito à informação e à leitura, alicerçada na idéia de que todo sistema de informação deve ser organizado para uso das informações nele armazenadas e por quem realmente precisa dessas informações. Nesse caso, impõe-se uma revisão na aplicação do direito no sentido de integrar a localidade, onde as questões jurídicas acontecem de verdade, sobretudo quando se trata de justiça ambiental.

### **5.3 A DEFESA DO DIREITO À INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

A legislação não tem sido freio suficiente para acabar com a invisibilidade do poder, nem mesmo com a corrupção dos que solapam o erário. As leis existem, mas poucos as conhecem; quando as conhecem, dificilmente as aplicam. Para participar dos processos públicos decisórios, a sociedade precisa estar informada, não exatamente sobre todas as leis, já que são muitas, mas pelo menos sobre as principais e seus respectivos instrumentos de atuação.

A lei escrita, para grande parte da população, é um dado de pura abstração, inteiramente dissociado da realidade na qual está imersa essa maioria. O princípio da legalidade tornou-se a grande artéria de representação do direito moderno. Por isso, a legalidade em nada contribui “enquanto apenas expressão formal do Estado de direito, para alterar as condições sociais de existência dos economicamente desprivilegiados, no modo de produção capitalista” (GRAU, 1990, p. 28).

Com a invenção e difusão da escrita os meios de comunicação foram simbolizados e começou-se a privilegiar a linguagem como instrumento de regularização e de normalização, limitando-se a sua virtualidade (LUHMANN, 1985; FRANCHI, 1977). No início do século XIX, quando ascendia a burguesia, procurou-se criar uma linguagem para expressão das leis e atos normativos, pautada na abstração e na técnica. A função positiva de cada lei no ordenamento jurídico era abstrair e universalizar determinado direito. Visava, ainda, a neutralidade e buscava produzir normas essencialmente claras, de tal modo que dispensassem interpretação. Como as normas não conseguem alcançar uma legitimidade plena acabam negando a validade dos imperativos da razão prática. Com efeito, o avanço das legislações redundou em uso de termos específicos em demasia, promovendo uma constante industrialização da escrita jurídica.

Remete-se essa idéia ao fato de que na interpretação da doutrina liberal, o direito de *ser informado* e sua faculdade não correspondem, necessariamente, ao dever de se *informar*. O art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei n. 4.657, de 4/9/1942) é um exemplo clássico dessa pretensão. De um lado, o poder público obriga-se a dar conhecimento das leis por meio da publicidade dos atos oficiais; de outro, transfere essa obrigação ao cidadão, quando diz que ninguém pode alegar o desconhecimento da norma.

Num país com as dimensões territoriais como a do Brasil, sabe-se que existe uma grande disparidade entre os que detêm os meios disponíveis para acesso a essas informações e aqueles totalmente desprovidos de quaisquer recursos ou fontes de acessibilidade informacional. Assim, diz Moreira (1994, p. 319), a “informação deveria ser colocada à disposição dos carentes no próprio meio em que vivem ou exercem suas normais atividades”, pois “sem o acesso aos documentos administrativos, não haverá informação; sem informação, não haverá cidadania; e sem cidadania, não haverá democracia” (MARTINS JÚNIOR, 2003, p. 31) e, ainda, sem democracia não haverá Estado democrático de direito.

Ao afirmar que ninguém deve se escusar de cumprir uma lei, alegando o seu desconhecimento, há o dilema de não se possibilitar que as pessoas tenham acesso às leis nacionais, ou ainda, quando se tem acesso, ocorre de o ato não se tornar uma norma efetiva no mundo real, isto é, na maioria das vezes, o cidadão é, ao mesmo tempo, ou desconhecedor e infrator, ou mero espectador da legislação pátria. Assim, costumou-se afirmar que uma determinada lei “virou letra morta” ou “não pegou”. Como exemplo, Dal Bosco (2003) lembra as consultas públicas anunciadas no Diário Oficial da União (DOU) ou nos sítios

oficiais do governo na Internet, mas esses meios levam a informação a poucas pessoas, principalmente em relação ao órgão de imprensa oficial.

É indubitável que a publicação no jornal oficial é condição de existência e eficácia das normas jurídicas. Entretanto, é sabido, como instituto normativo não assegura o necessário (em termos de presunção jurídica) conhecimento das normas. Assim, o conhecimento efetivo e a conhecibilidade real das normas ocupa um posto importante na problemática aqui tratada (SOARES, 2004). Para que o direito deixe de ser estático é preciso retirar o culto à forma, o amor ao rito pelo rito e a retórica ultrapassada. Da mesma maneira, cabe à administração pública promover uma simplificação legal, revogar as leis inúteis e adotar um progressivo abandono da verticalidade centralizadora para a admissão de uma horizontalidade que propicie maior autonomia local, temática e estrutural do direito.

A discrepância entre o direito positivo escrito e o direito aplicado no mundo real é um problema essencialmente político, ético ou econômico, e não necessariamente técnico-jurídico. O direito não pode desvincular-se dos seus princípios éticos, tanto que Santos (2000), ao traduzir essa preocupação, afirma que o direito, como um todo, separou-se dos princípios éticos e tornou-se um instrumento dócil da construção institucional e da regulação do mercado. Para ele o direito moderno foi transformado em propriedade do Estado e, portanto, dos grupos sociais que controlam o Estado, os quais, por essa via, têm o privilégio de transformar os seus interesses em interesses nacionais. Assim, o direito não deve se restringir apenas à regulação estatal.

A regulação jurídica, embora vise à integração social, promove a desintegração social. A opinião coletiva é uma fonte genuína do direito, sem a qual desmobiliza-se o potencial disciplinador e construtivo das relações jurídicas. O direito concedido não deve ser encarado como o melhor caminho, pois causa dependência e servidão. O cidadão deve conquistar legitimamente o direito sem esperar do Estado o poder de concessão. Dar poder significa, em última análise, pressupor que toda luta pela emancipação não é mais que uma afirmação da vontade de regulação (SANTOS, 2000).

A lei vai além das intenções particulares de quem a vota ou de quem controla o Estado. Há, portanto, uma verdade racional, emanada do diálogo entre governo e sociedade, o que traz para o primeiro plano os princípios da publicidade. Assim, a verdade, na política, é sempre pública, e pouco importam motivações secretas e intenções subjetivas dos agentes envolvidos. Essas se dissolvem nesse espaço e obedecem a uma lógica que consegue superar e situar-se acima dessas motivações.

A quantidade de leis formais rege a vida moderna, enquanto a vida dos nossos antepassados era regada por poucas normas, quase sempre implícitas, ou seja, pela confiança de todos numa moral comum tácita.

As leis tornam-se cada vez mais detalhadas e explícitas, pois há a idéia de que um código exaustivo garante o funcionamento de uma comunidade justa. De fato, essa proliferação revela a angústia de uma cultura insegura de suas opções morais. A tentativa de emancipar socialmente uma comunidade por um conjunto demasiado de leis testemunha a fraqueza do vínculo social pós-moderno. A incapacidade de confiar numa inspiração moral compartilhada impõe ao poder público a invenção de regras para ter, ao menos, muitas obrigações comuns.

Com efeito, um dos maiores desafios brasileiros no campo da política pública consiste na efetividade das garantias legais junto aos órgãos governamentais. Como já apontado, a inércia do ordenamento jurídico, ao prometer acesso igualitário e universal aos meios necessários à tutela dos seus interesses e à efetividade dos seus direitos, representa um grande dilema da atualidade. Segundo Mendonça e Florentino (2005, p. 25), isso “tem sido o principal objeto de preocupação dos manipuladores do direito”.

Os casos de negação de acesso à informação são tão comuns, que a aplicação da lei se dá pela exceção e não pela regra, sendo desprezível acionar autoridades. Quanto mais burocratizados os serviços, maior a possibilidade de os menos favorecidos deixarem de ter acesso à justiça. A multiplicação desses entraves torna mais plausível a ação dos que detêm maior poder de barganha.

Embora a democracia enfrente tais resistências, os mecanismos de participação ambiental mencionam uma diversidade de instâncias utilizadas pelos cidadãos de maneira individual ou coletiva. Essa participação pode se dar em várias frentes, seja por meio de órgãos administrativos (órgãos públicos ambientais), parlamentares (elaboração e participação no processo legislativo), judiciais (órgãos do poder judiciário e órgãos essenciais à justiça, como o Ministério Público) e políticos (processo eleitoral, política partidária etc.).

A efetividade do direito à informação pela sociedade depende, em grande parte, do conhecimento e da utilização do instrumental disponível na legislação brasileira, bem como da participação direta dos setores sociais junto aos órgãos públicos, ou, indiretamente, por intermédio das instâncias de representação.

Nos casos de violação de matéria envolvendo conteúdo informativo de natureza coletivo, decorrente de ação ou omissão da administração pública, tais instrumentos podem perfeitamente ser acionados com o objetivo de restituir o direito à informação socioambiental à sociedade. A informação é um direito humano inalienável e qualquer cidadão tem a responsabilidade de agir perante os órgãos públicos na busca de sua proteção, utilizando os instrumentos adequados, tanto na esfera administrativa como na esfera judicial.

Ao deparar com as situações percorridas, percebe-se que o Brasil, apesar de possuir uma extensa legislação em termos de direitos dos cidadãos, ainda não atingiu um nível de eficácia social das normas jurídicas e a desinformação ambiental tem sido um grande fosso que separa o mundo legal do mundo real, desde a colonização até os dias atuais.

Além disso, culturalmente, não faz parte da prática social brasileira a busca ou a cobrança por informações, talvez reflexo do enraizamento escondido no excessivo número de leis contra uma baixa efetividade dos direitos nelas consignados. Veja-se, por exemplo, o tímido interesse da sociedade em participar de audiências públicas ambientais (Tabela 1).

<b>Nível de participação informacional da população (direito de se informar)</b>	
<b>Percentual de participação da sociedade civil na AP-QUE</b>	
<b>Em relação à</b>	<b>Participação</b>
Área de município	0,09%
Área do distrito	4,29%
Área local	5,83%
Média Geral	0,37%

Tabela 1 – Nível de participação na Audiência Pública da UHE de Queimado  
Fonte: Barros (2004, p. 178), com adaptações.

Aliado a isso, a baixa percepção da sociedade em relação aos problemas ambientais agrava esse dilema. Pesquisas periódicas sob encomenda do MMA, realizadas em todo o território nacional, revelam o déficit informacional em que o brasileiro se encontra, indicando que pouquíssimos cidadãos consideram-se muito bem informados a respeito das questões ecológicas. Dentre outras constatações, os resultados demonstram que, de 1992 a 2006, mesmo 15 anos após a Conferência mundial Rio-92, os brasileiros ainda se consideram pouco informados sobre o assunto (Tabela 2) e nenhuma mudança significativa ocorreu nesse sentido.

<b>Nível de informação pessoal do brasileiro sobre ambiente</b> (direito de se informar)		
Percentual dos brasileiros que se consideram informados ambientalmente:		
Ano	Bem informados	Muito bem informados
1992	13%	1%
1997	10%	1%
2001	14%	2%
2006	14%	3%

Tabela 2 – Nível de informação pessoal do brasileiro sobre meio ambiente  
Fonte: Brasil. MMA (2006, p. 55), com adaptações.

Com efeito, pelo fato de o Brasil ser um país de economia predominantemente agrícola e pecuária, fornecedor de matérias-primas e de produtos alimentícios, grande parte da população quase não toma conhecimento prévio sobre as ações que vão decidir seus destinos. O nível de informação dessas populações coloca-as, mais ou menos, conforme o caso, à margem dos acontecimentos políticos e das decisões centrais do Estado.

A maioria das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável e à tomada de decisão na gestão ambiental está diretamente relacionada a escolhas, efeitos e impactos. Conseqüentemente, a informação não tem sido um elemento prioritário para a participação no processo decisório, especialmente entre as camadas menos favorecidas da sociedade, desprovidas e excluídas de serviços públicos básicos.

É consenso entre os estudiosos a importância da gestão e da sistematização da informação socioambiental, mas, na prática, as informações contidas nos sistemas de informação têm servido, sobretudo, ao poder político e econômico ou, quando muito, para uso dos próprios agentes públicos, deixando o cidadão comum sem conhecimento sobre as atividades que possam afetar o seu dia-a-dia (JACOBI, 2003; VIEIRA; BREDARIOL, 1998).

Como compete ao Estado o dever de informar, produzir e sistematizar informações sobre questões ambientais, os seus representantes, em todas as esferas e níveis de poder, ficam também obrigados a oferecer condições reais de acessibilidade a tais informações.

Os sistemas públicos de informação devem ser compreendidos não apenas como espaços públicos físicos ou mesmo virtuais – para falar uma linguagem mais atual –, mas como espaços sociais que permitam o confronto de interesses opostos e não direcionados apenas a segmentos privilegiados. A emancipação pode ser estimulada pelos movimentos sociais, mas cabe precipuamente ao Estado expandir o alcance da informação, fazendo com

que ela deixe de ser secreta para a maioria dos destinatários. Trata-se não apenas de direito de acesso, mas de garantir também plenas condições de acessibilidade.

Portanto, para concretização do direito à informação, a sociedade pode se valer de vários instrumentos, desde a manifestação de vontade e possibilidade de indagação na esfera extrajudicial, até o acesso à Justiça (Quadros 16 e 17), exigindo a divulgação ou a produção de informação pelo poder público quando necessária (CAPPELLI, 2002; ANTUNES, 2005).

<b>Instrumento</b>	<b>Legitimidade ativa</b>	<b>Fundamento legal</b>
Inquérito Civil Público	MP	CF/88
Termo de Ajustamento de Conduta	Órgãos públicos legitimados	Leis n. 7.347/1985 e 8.078/1990
Requisição para instrução	MP	Leis n. 7.347/1985 e 8.625/1993
Audiência Pública	MP, entid. civil, 50 cidadãos, órgão ambiental	CF/88 e RS Conama 9/87
Inquérito Policial	Polícia Judiciária e MP	CF/88 e CPP
Denúncia	MP	CPP e Lei n. 8.625/1993
Representação	Qualquer cidadão ou entidade	Lei n. 8.429/1992 e outras
Petição administrativa	Qualquer cidadão ou entidade	CF/88, Lei n. 9.051/1995 e outras
Recomendação	MP, TC, Fazenda, Controladoria	Legislação específica
Responsabilidade ético-profissional	Administração pública federal	Dec. 1.174/1994 e Lei 8.112/1990
Direito de resposta	Sujeito afetado	CF/88
Notificação	Qualquer cidadão ou entidade	CPC
Processo legislativo	Legislativo (federal, estadual e municipal)	CF/88
Outras formas de participação	Qualquer cidadão ou entidade	CF/88 e legislação específica

Quadro 16 – Mecanismos extrajudiciais de defesa do direito à informação

<b>Instrumento</b>	<b>Legitimidade ativa</b>	<b>Fundamento legal</b>
Ação Civil Pública	MP, DP, poder público, associação	CF/88 e Leis 7.347/1985 e 8.078/90
Ação Popular	Qualquer eleitor	CF/88 e Leis 4.717/1965 e 7.347/85
Mandado de Segurança Individual	Qualquer pessoa física ou jurídica	CF/88 e Lei n. 1.533/1951
Mandado de Segurança Coletivo	Partido, entidade classe e ONG	CF/88
Mandado de Injunção	Qualquer pessoa física ou jurídica	CF/88
Ação Direta Inconstitucionalidade	PR, ML, Gov, PG, OAB, part, conf.	CF/88 e Lei n. 9.868/1999
Ação de Inconstituc. por Omissão	PR, ML, Gov, PG, OAB, part, conf.	CF/88 e Lei n. 9.868/1999
Ação Decl. de Constitucionalidade	PR, Mesa CD/SF e PGR	CF/88 e Lei n. 9.868/1999
Ação Arguição Desc. Prec. Fund.	PR, ML, Gov, PG, OAB, part, conf.	CF/88 e Lei n. 9.882/1999
Recurso Extraordinário	Recorrente interessado	CF/88
Ação Civil Respons. Improbidade	MP ou Pessoa Jurídica interessada	CF/88 e Lei n. 8.429/1992
Responsabilidade Civil Informação	MP ou pessoa interessada	CF/88 e Leis 9.051/92 e 6.938/1981
<i>Habeas Data</i>	Qualquer pessoa física ou jurídica	CF/88 e Lei n. 9.507/1997
<i>Habeas Corpus</i>	Qualquer pessoa física	CF/88 e CPP
Medida Cautelar	MP ou pessoa interessada	CF/88, CPC e legislação espec.
Ação Penal	MP ou ofendido	CF/88, CP e legislação específica
Interdito Proibitório	Pessoa interessada	CPC

Quadro 17 – Mecanismos judiciais de defesa do direito à informação

O pressuposto central da avaliação dos instrumentos públicos analisados aqui é o de enumerar os meios cabíveis necessários à defesa do direito à informação, demonstrando a sua existência aos atores legitimados, a fim de que possam ser utilizados à medida que os pleitos forem demandados. Contudo, não se propõe discutir com profundidade os aspectos formais e materiais dos recursos administrativos e processuais elencados.

Quanto à opção pelo instrumento judicial, Aguiar (1998) assegura que ele deve ser escolhido com bastante cuidado, pois a Justiça tem seus limites, primeiro por ser constituída de pessoas, sujeitas a falhas, e segundo, por estar sobrecarregada, com excesso de instâncias e de uma infinidade de recursos judiciais.

Há que se acrescentar, por óbvio, o problema do custo de ingressar em juízo, principalmente no que se refere à possibilidade de se fazer representar por um bom advogado, capacidade que, justamente em razão da limitação econômica, os cidadãos pobres raríssimas vezes podem exercer. O ordenamento jurídico tem disso: concede no periférico e mantém no essencial (MAMEDE, 1997; AGUIAR, 1990).

O caminho forense é formal e tão burocrático como outro qualquer, repleto de cláusulas que dão margem a sucessivas interpretações subjetivas, constituindo-se numa longa jornada de infinitos recursos, sem contar os artifícios técnicos aprendidos e ressaltados desde os bancos das faculdades jurídicas, que podem tanto eximir de condenação um culpado, como penalizar um inocente. Além da morosidade, o cidadão sofre por acionar o próprio Estado, que é eficiente apenas na hora de cobrar, mas profundamente ineficaz no cumprimento de seus deveres. A jornada burocrática se nutre de subterfúgios para privilegiar poderosos interesses, ao passo que ao cidadão comum, sem recursos, resta a boa vontade de uma minoria de servidores eficientes e honestos.

### **5.3.1 Mecanismos extrajudiciais**

A participação dos setores da sociedade na interposição de recursos extrajudiciais é fundamental para que os interessados tenham a possibilidade de ter acesso à administração pública, como forma de requerer a revisão dos atos irregulares ou validação das normas.

Na maioria das vezes, o cidadão se vê obrigado a recorrer ao Poder Judiciário em busca de justiça porque teve seu direito desrespeitado. Não é incomum constatar que o Estado brasileiro, na condição de réu, desrespeita a lei emanada por ele próprio e é o primeiro, nesse aspecto, a dar mau exemplo à sociedade.

A instância recursal administrativa enseja a conciliação e a correção do expediente normativo ambiental e evita que seja interposta ação judicial, mais onerosa ao cidadão e ao



Estado. Por tal razão, a defesa do direito à informação socioambiental, em sede administrativa, pode ser concretizada por meio dos instrumentos a seguir apresentados.

O *Inquérito Civil Público* (ICP) é o principal instrumento de atuação extrajudicial, de exclusividade do Ministério Público, como mecanismo de investigação utilizado para verificar se determinado direito foi violado ou não. Suas funções básicas são: promover o ajustamento de conduta, subsidiar a Ação Civil Pública ou colher pressupostos para a ação penal.

Trata-se, afirma Ferreira (2007, p. 323), de “um procedimento pré-processual e inquisitorial, que tem como finalidade a colheita de provas capazes de formar a convicção do promotor de justiça e, assim, evitar a propositura de uma ação temerária”, e pode ser deflagrado com base em dois princípios próprios: a) notícia de lesão, da qual tem ciência o membro do Ministério Público, por meio dos canais de comunicação social (imprensa, televisão, rádio, Internet etc.) ou da atuação como fiscal da lei; e b) denúncia de lesão, oferecida por quem estiver sendo lesado, ou por representante de grupo de pessoas, independentemente da demonstração de interesse direto na reparação do dano.

Consoante leitura da Constituição Federal de 1988 (art. 129, III), verifica-se, por exemplo, a integral aplicação desse recurso na fiscalização e adequação legal da programação televisiva, sobretudo para a defesa do direito à informação, imprescindível à consciência ambiental da população.

Nesse particular, de acordo com a Constituição (arts. 21 e 223), o serviço oferecido pelas emissoras de televisão é considerado de natureza pública, portanto, a veiculação do seu conteúdo informativo não deve ser prestada apenas em benefício do concessionário, nem para promover a imagem de uns e destroçar a imagem de outros, como serviço acessório nos embates entre coronéis, mas sim atender a interesses públicos (LOPES, 1997; BUCCI, 2007). E mais: o interesse comercial não pode prevalecer sobre os anseios da sociedade. Dessa forma, “serviço adequado para os veículos de informação é o serviço público de informar corretamente, de modo que a opinião pública seja informada sobre fatos reais para que possa, autenticamente, emitir sua vontade, no momento que for apropriado” (CARVALHO, 1994, p. 69), pois a informação é um direito e não um objeto privado com valor de troca ou de favor.

O *Termo (ou compromisso) de Ajustamento de Conduta* (TAC), em linhas gerais, é o ato que soluciona ou compõe um conflito, no exercício da função institucional, que é objeto de procedimento administrativo ou ICP. O TAC foi previsto pela Lei n. 7.347/1985, art. 5º, § 6º, com a redação dada pelo art. 113 da Lei n. 8.078/1990, atribuindo aos órgãos públicos

legitimados tomar, dos interessados, compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, conferindo ao termo a eficácia de título executivo judicial.

Esse termo pode ocorrer no curso do ICP; no curso do procedimento administrativo; em caso de infração de menor potencial ofensivo (Lei n. 9.605/1998) e no curso de ações judiciais. Na verdade, diz Ferreira (2007, p. 322), o TAC corresponde “a uma solução extrajudicial do conflito, evitando, assim, a propositura da ação civil pública”.

Em relação ao direito à informação socioambiental, também é possível a fiscalização das concessões públicas de televisão, com a possibilidade de composição extrajudicial do conflito, mediado pelo Ministério Público, com a adequação da conduta dos programadores às normas constitucionais (art. 220, §3º, II, da CF/88).

Quanto à *Requisição para instrução*, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), via Recurso Especial n. 162377, de 13 de março de 2001, pronunciou-se no sentido de que cabe ao Ministério Público requisitar a qualquer organismo público certidões, informações, exames e perícias, tal como preceitua a Lei n. 7.347/1985, art. 8º, §1º, para instruir ACP, enfatizando que o destinatário somente poderá negar o pleito nos casos em que a lei impuser sigilo (art. 8º, §2º).

Por sua vez, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), promulgada pela Lei n. 8.625, de 22 de fevereiro de 1993, conferiu ao órgão ministerial a competência para requisitar informações, sendo aplicável plenamente à informação socioambiental.

A realização de *Audiência Pública* está prevista na Resolução Conama n. 09, de 3 de dezembro de 1987, e representa o ponto alto do estudo prévio de impacto ambiental, quando o conteúdo do Rima poderá ser contraditado pelo órgão licenciador, bem como pelas pessoas e entidades interessadas. Sua finalidade é garantir o direito à informação, tal como recepcionado na Constituição de 1988, a fim de que, segundo Pfeiffer (1995) e Cappelli (2002), os indivíduos e entidades da sociedade possam reunir elementos para apreciar a pertinência do estudo e respectivo relatório de impacto ambiental durante as audiências públicas, bem como a conveniência do licenciamento.

Em tese, a realização de audiência pública norteia a necessidade de prévia publicidade dos atos que precedem a concessão de licença ambiental. Quando solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos, o órgão ambiental promoverá a sua realização, de forma obrigatória.

O *Inquérito Policial* é o procedimento instaurado pela polícia judiciária ou a pedido do Ministério Público, destinado a apurar se houve infração penal, conforme estabelece a Constituição e o Código de Processo Penal (CPP), instituído pelo Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941, a partir do qual é possível reunir elementos e informações para a propositura de ação penal.

A *Denúncia* é um instrumento oferecido por membro do Ministério Público para formalizar a acusação de uma infração penal perante a justiça, dando início à apuração via ação penal. O procedimento está previsto no art. 24 do CPP e no art. 10, IX, “d”, da Lei n. 8.625/1993, sendo cabível para indiciar crimes de sonegação e outros meios de restrição da informação previstos em lei.

O instrumento da *Representação* é também um recurso extrajudicial utilizado com bastante frequência. Existem várias formas de representar ao Ministério Público ou a qualquer órgão estatal sobre irregularidade legal de que se tenha conhecimento. A Lei n. 8.429/1992 (improbidade administrativa), por exemplo, garante a qualquer pessoa ou entidade representar perante a autoridade pública competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade, como medida cautelar, podendo, inclusive, ser utilizada no campo da informação socioambiental.

A *Petição Administrativa* é o instrumento adequado para pleitear vários direitos. O direito de petição é o direito assegurado a qualquer cidadão ou entidade, de requerer, junto aos poderes públicos, a defesa de direitos ou questionar administrativamente ilegalidade ou abuso de poder, estando previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal. Já o direito de obter certidões, inscrito na alínea “b” do mesmo dispositivo, assegura a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, com regulamentação prevista na Lei n. 9.051/1995.

A Lei n. 10.650/2003 (Lei do direito à informação ambiental) consagrou o direito de acesso a informações socioambientais, prevendo em seu art. 2º, §1º, o acesso a informação mediante requerimento. Ela obriga as instituições públicas integrantes do Sisnama a fornecerem todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, desde dados simples, como a condição de banho das praias, até informações sobre áreas contaminadas que podem colocar em risco a saúde pública.

O projeto dessa lei, de autoria do deputado federal Fábio Feldmann, foi inspirado num problema ocorrido durante sua gestão à frente da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo,

quando, a pedido de uma pesquisadora de doutorado, ele não conseguiu liberar dados ambientais de empresas multinacionais de posse da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), que lhe era subordinada, pois os técnicos não os consideravam dados públicos. Na época foi editada, então, uma Resolução (n. 66, de 17/12/1996) para permitir o acesso público às informações da Secretaria, que serviu de base para essa lei, demonstrando claramente a importância do compromisso ético de quem está no poder.

Outra fonte de inspiração desse diploma legal foi a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais ou Convenção de Aarhus, assinada em 1998, com entrada em vigor a partir de 2001.

A lei teve dois vetos: ao art. 6º, que regulamentava o fornecimento de informações ao Legislativo e ao Ministério Público, e ao art. 7º, que obrigava a formação de um grupo de trabalho, com a participação de órgãos governamentais e entidades não-governamentais, em caso de grave risco ambiental ou ameaça à saúde pública, garantindo a transparência das ações públicas.

A *Recomendação* é um ato dirigido à autoridade administrativa, no exercício da função institucional, em procedimentos administrativos ou inquéritos civis públicos. Possui caráter de advertência e busca a compatibilização de condutas ilegais ou abusivas às normas estabelecidas na Constituição e na legislação específica. Tem por objetivo solucionar situações sem a necessidade da propositura de medida judicial. Pode ser utilizada por órgãos que tenham por função exercer o controle ou a fiscalização no âmbito do serviço público, conforme disponha a lei (Ministério Público, Tribunal de Contas, Controladoria, Fazenda Pública e outras entidades).

No controle da programação televisiva, a recomendação pode se constituir em instrumento ágil, compatível com a velocidade alucinante com que as emissoras veiculam mensagens e programas, o que muitas vezes importa constantes e reincidentes lesões aos interesses e direitos da sociedade, como ocorre com os conteúdos informativos. No caso da utilização pelo Ministério Público da União, a recomendação está prevista na Lei Complementar n. 75/1993.

Também é possível, no âmbito da administração pública federal, a aplicação de procedimento contra funcionário público em razão do não-cumprimento de publicidade

documental, o que pode acarretar *responsabilidade ético-funcional* do servidor (Decreto n. 1.171, de 22/6/1994, e Lei n. 8.112, de 11/12/1990).

Outro instrumento é o *direito de resposta* (CF/88, art. 5º, V), como uma “garantia muito conhecida no meio político, mas de pouca eficiência quando atinge o público comum” (ALBERTON, 2000, p. 100).

A *Notificação*, o protesto e a interpelação são instrumentos previstos nos arts. 867 e 873 do Código de Processo Civil (CPC), que podem também ser usados pelo cidadão no objetivo de ressaltar direitos contra os que degradam o meio ambiente. Às vezes, um pedido de informações, registrado em cartório, constitui um mecanismo hábil para a defesa ambiental.

O *processo legislativo* consiste numa forma de participação da comunidade na questão do acesso à informação socioambiental. Nesse sentido, Cappelli (2002) diz que tal recurso administrativo pode ser demandado por meio da iniciativa popular de lei e referendo, como formas possíveis de transformar a realidade social.

Como se vê, a participação integrada da comunidade exerce importante meio de controle social, como ferramenta capaz de obter maior transparência e acesso à informação, e contribui para uma melhor qualidade dos serviços oferecidos à população. Ademais, o controle sobre a prestação dos serviços ambientais pode ocorrer mediante ação direta da sociedade, sob várias formas, a saber:

a) Plebiscito e consultas públicas – instrumentos úteis para a população se manifestar sobre procedimento administrativo para instalação de atividades causadoras de alterações ambientais (Resoluções Conama n. 01/1986 e 06/1986).

b) Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) – obrigatoriedade de prestar informação (CF/88 e Lei n. 6.938/1981).

c) Informação sobre produtos – Lei n. 7.802/1989 (agrotóxicos), Lei n. 8.078/1990 (consumidor), Lei n. 9.294/1996 (antifumo) e Leis n. 10.674/2003 e 11.105/2005 (alimentos).

d) Sistematização da informação – Lei n. 6.938/1981 (Sinima); Lei n. 7.661/1988 (gerenciamento costeiro); Lei n. 8.171/1991 (informação agrícola); Lei n. 9.433/1997 (recursos hídricos); Portaria MMA n. 164, de 11/7/2000 (meio ambiente); Lei n. 11.105/2005 (biossegurança) e outras normas.

e) Acesso ao conhecimento – Lei n. 10.753/2003 (acesso ao livro).

f) Livre manifestação do pensamento – Art. 5º, IV, da CF/88.

- g) Autorização – dever de publicação em jornal oficial de grande circulação.
- h) Auditoria e certificação ambiental – importante mecanismo de controle, sendo indispensável o acesso às informações para a verificação de sua confiabilidade pelos interessados.
- i) Informações sobre espécies em extinção – Lei n. 9.987/2000 (SNUC).
- j) Publicidade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – Lei n. 10.257/2001.
- l) Acesso a documentos públicos – Lei n. 8.159/1991 (arquivos públicos e privados).
- m) Dever de publicidade – Lei n. 8.666/1993 (licitações e contratos).
- n) Transparência nos financiamentos ambientais – Decreto n. 98.161/1989.
- o) Difusão de informações – Lei n. 9.795/1999 (educação ambiental).
- p) Conselhos e comitês populares – Participação em órgãos dotados de poderes normativos e/ou deliberativos.
- q) Direito à informação governamental – CF/88, art. 37, § 3º, II; Lei n. 9.784/1999 e outras modalidades, como apresentação de projeto de lei pela população, reivindicação, capacitação da população, democratização do processo decisório, orçamento participativo, voto popular etc.
- r) Publicidade do EIA/Rima – CF/88, art. 225, § 1º, IV.
- s) Acesso ao EIA/Rima – Resoluções do Conama n. 01/1986 e n. 06/1986 (bibliotecas e centros de documentação dos órgãos ambientais) e Decreto n. 78/1991 (CNIA).

Sobre os dois últimos itens, o regime constitucional brasileiro estatui, preventivamente, a exigência de elaboração de EIA para fins de obtenção de licenciamento para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, alertando ao autor do dano que está passível de sofrer concurso simultâneo da tríplice responsabilidade (civil, administrativa e penal) em matéria ambiental.

### **5.3.2 Mecanismos judiciais**

Tanto as informações públicas como as informações de natureza ou interesse público nas mãos de organismos não integrantes da estrutura do Estado podem ser objetos de

apropriação em favor da sociedade. Em caso de gravidade ou de comprovada necessidade, diante da inoperância da administração pública, deve-se recorrer ao Judiciário pleiteando o acesso e a disponibilização de informações à coletividade.

A Constituição Federal de 1988 instituiu alguns mecanismos de controle judicial da atividade administrativa, enfatizando no art. 5º, XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Dentre os instrumentos judiciais, as ações coletivas desempenham indiscutível papel na defesa dos interesses difusos (meio ambiente, informação e outros), coletivos e individuais homogêneos, permitindo o acesso à tutela jurisdicional a um grupo considerável de pessoas (GOMES JUNIOR, 2005).

Como a titularidade desses direitos é difusa, também resulta difusa a sua legitimidade para estar em juízo (SOUZA FILHO, 1999). Em face disso, diversos expedientes processuais podem ser utilizados para exigir da administração pública e dos particulares o cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer aquilo relativo ao direito à informação socioambiental.

No ordenamento jurídico brasileiro, é possível, inclusive, pleitear ao Supremo Tribunal Federal (STF) que atue, não como legislador positivo, cujo papel cabe ao Congresso Nacional, mas como órgão legislador negativo, isto é, que funcione como editor de normas interpretativas, decidindo e manifestando-se acerca de matéria divergente para extirpar preceito que contrarie a Carta Magna.

Assim, Antunes (2005, p. 161) conclama que “o cidadão tem o direito de exigir que o poder público divulgue as informações que eventualmente possua e, na sua inexistência, o cidadão poderá exigir judicialmente que a administração produza as informações que se fizerem necessárias”. Isso demonstra a importância dos instrumentos alternativos para fazer valer o direito à informação socioambiental, tal como exposto adiante.

A *Ação Civil Pública* (ACP), instituída pelo legislador por meio da Lei n. 7.347/1985, foi concebida para ampliar o acesso à justiça, permitindo que qualquer espécie de lesão e de lesado tivesse condições de ver reparado o direito desrespeitado, com aptidão suficiente para operacionalizar a devida proteção dos recursos naturais (CF/88, art. 129, III).

A ACP tem sido um dos instrumentos mais utilizados pelos legitimados ativos (Ministério Público, Defensoria Pública, poder público e associações) em busca de tutela jurisdicional do ambiente, tendo como objetivo pleitear uma condenação em dinheiro ou uma obrigação de fazer ou de não fazer contra pessoa física ou jurídica, inclusive contra a administração pública.

Essa ação “constituiu o marco para grandes avanços que se sucederam e para um efetivo *acesso à justiça*, proporcionando agora a possibilidade de se postular em juízo a tutela dos interesses metaindividuais” (VIGLIAR, 1998, p. 19). Dentro dessa lógica, para evitar a omissão ou a manipulação de informações de interesse público e, assim, garantir à comunidade o acesso à informação, aplica-se esse instrumento, sobretudo pelo fato de tratar-se de direito difuso, conforme prevê a Lei n. 8.078/1990. Nesse cenário, é perfeitamente aplicável a utilização de instrumentos jurídicos capazes de coibir as afrontas que vierem a ser praticadas por organizações com funções informativas.

Concretamente, considero cabível a ação civil pública para postular a inserção compulsória de notícia verdadeira, sempre que se demonstre que a informação dada pelo órgão da imprensa não tenha sido exata, independentemente da alegação de prejuízo moral e patrimonial (CARVALHO, 1994, p. 70).

Por ser serviço de natureza pública – e aqui aflora um ponto importante –, é amplamente possível aproveitar as disposições do CDC para obtenção da tutela do direito difuso à informação – devidamente correta – em face dos serviços prestados pela televisão.

Com efeito, o Código estabelece em seu art. 6º, X, que são direitos básicos do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral, e, no art. 22, o diploma estabelece que os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Diz ainda a lei que nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas nesse artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista.

Um exemplo recente de violação, pelo governo brasileiro, do direito à informação foi a proibição imposta ao IBGE, por meio de uma Portaria do Ministério do Planejamento, de divulgar dados sobre fome e desnutrição no país, privando a sociedade brasileira de ter acesso às informações tal como aferidas pelo Instituto. Em face disso, o Ministério Público ingressou com uma ACP, obtendo uma liminar na Justiça Federal para suspender os efeitos do ato e devolver as competências ao Instituto, garantindo à população o efetivo acesso à informação socioambiental (BRASIL. MPF, 2005).

Conclui Souza Filho (1999, p. 317) que “a legitimidade para propor a ação é das pessoas jurídicas de direito público, o Estado e suas organizações, incluído o Ministério Público. Esta legitimidade foi estendida às ONGs”. A Lei n. 7.347/1985 prevê a requisição de informações pelo interessado (art. 8º); instauração pelo MP de ICP (art. 8º, § 1º) e, ainda, pena de reclusão para quem recusar, retardar ou omitir dados técnicos na ACP (art. 10).



A *Ação Popular* é um instrumento legal de natureza privada prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988. Seus procedimentos estão regulados pela Lei n. 4.771/1965 e, subsidiariamente, pela Lei n. 7.347/1985, tendo por objetivo a defesa dos interesses da coletividade e visa anular ato lesivo ao meio ambiente ou desconstituir ato já praticado, podendo ser ajuizada por qualquer cidadão que possua título de eleitor, com a intervenção obrigatória de advogado contratado.

Para instruir a ação, o interessado poderá requerer às entidades certidões e informações que julgar necessárias, bastando indicar a sua finalidade (§ 4º do art. 1º da Lei n. 4.771/1965).

O *Mandado de Segurança Individual* é um remédio constitucional que está previsto no art. 5º, LXX, da Constituição, bem como na Lei n. 1.533/1951, tendo como objetivo afastar qualquer ofensa a direito líquido e certo (direito à informação, por exemplo), não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. Pode ser impetrado por qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridades públicas e agentes de pessoas jurídicas no exercício de atribuições do poder público.

O *Mandado de Segurança Coletivo* está previsto no art. 5º, LXX e LXIX, da Constituição e tem por objetivo afastar qualquer ofensa a direito líquido e certo, podendo ser impetrado coletivamente (partido político, organização sindical, entidade de classe, associação – em defesa de seus membros e ONGs) contra autoridade pública ou aquele que aja em seu nome.

É uma ação de rito especial que os interessados podem ajuizar para defesa, não de direitos próprios, inerentes às entidades, mas de direito líquido e certo de seus membros, ou associados, por meio do instituto da substituição processual.

O *Mandado de Injunção* é um remédio jurídico que confere eficácia a um direito subjetivo preexistente e visa também exercer o controle da constitucionalidade para assegurar o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania ou à cidadania, que em razão da inexistência de lei regulamentadora, não possam ser gozados. É uma ação constitucional de garantia prevista no art. 5º, LXXI, e no art. 102, I, “q”, da Constituição de 1988.

O referido *mandamus* é uma ação civil de procedimento especial, impetrado contra omissão do poder público por qualquer pessoa física ou jurídica, contra aquele que detém competência e poder para suprir a ausência da norma (Legislativo, Executivo, Judiciário ou Ministério Público). Quando se tratar de interesse difuso e coletivo (direito ao meio ambiente,

direito à informação, direito do consumidor e outros), mesmo que impetrado individualmente, seu efeito atingirá a todos. Pode ser impetrado mediante representação de associação, sindicato ou entidade de classe. Há, por fim, os que reconhecem a possibilidade de o remédio ser interposto de forma coletiva.

A *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) é uma ação proposta no STF, cujo objeto é anular ou invalidar ato ou lei inconstitucional contra aquele que o praticou. Uma vez restituído o direito, essa ação possui efeito *erga omnes*, ou seja, atinge todos os indivíduos de uma determinada população que tiveram seu direito cerceado pela norma. A ADI não anula a lei, nem a revoga, isto é, a norma continua em vigor até que o Senado suspenda sua executoriedade.

Os entes legitimados para interpor a ADI estão elencados no art. 103, I a IX, da Constituição e na Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999 (Presidente da República, Mesa do Senado, da Câmara dos Deputados, da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional).

O STF decidiu que é inconstitucional a norma estadual que dispensa o EIA (destinado a promover o direito à informação) no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais (ADIMC 1086/SC – DJ de 16 set. 1994, p. 42279). Outro caso questionando a inconstitucionalidade de lei que fere o direito à informação foi dado entrada pela OAB perante o Supremo, ao questionar a validade constitucional expressa nas Leis n. 8.159/1991 e n. 11.111/2005.

A *Ação de inconstitucionalidade por omissão*, segundo Bianchi (2007, p. 343), “é caracterizada pelo descumprimento de norma constitucional não imediatamente exequível, ou seja, uma norma que necessita de regulamentação”. Os legitimados são os mesmos da ADI.

A *Ação Declaratória de Constitucionalidade* (ADC) é uma ação que tem por finalidade confirmar a constitucionalidade de uma lei federal, tendo como objetivo garantir que a constitucionalidade da lei não seja questionada por outras ações. Os legitimados são: Presidente da República; Mesa do Senado, da Câmara dos Deputados, da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governador de Estado ou do Distrito Federal e Procurador-Geral da República.

A *Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) está prevista no §1º do art. 102 da CF/88 e regulamentada pela Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, cabendo ao STF a sua apreciação, e tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito essencial, resultante de ato do poder público. Os legitimados são os mesmos elencados para a ADI.

Como exemplo, a Lei de Imprensa (Lei n. 5.250/1967), que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, está sendo alvo de questionamento no STF por via de ADPF (n. 130) pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), para afastar a violação de diversos preceitos constitucionais, pleiteando sua revogação total. De acordo com os fundamentos da ação, a lei afronta dispositivos constitucionais que asseguram a liberdade de comunicação, com alegação de que a norma editada no auge da ditadura militar contém dispositivos totalmente incompatíveis com o Estado democrático de direito inaugurado em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição.

Por sua vez, o STF deferiu liminar para suspender aplicação de artigos da referida lei, determinando que juízes e tribunais suspendam o andamento de processos e os efeitos de decisões judiciais ou de qualquer outra medida que versem sobre alguns de seus dispositivos. A decisão liminar, deferida parcialmente, deverá ser referendada pelo Plenário do Supremo.

De acordo com o ministro relator Ayres Britto, a atual Lei de Imprensa cuida de modelo prescritivo que o próprio STF tem visto como tracejado por uma ordem constitucional recheada de nítido viés autoritário e incompatível com a ordem atual, nociva à plena democracia e à liberdade de imprensa.

O *Recurso Extraordinário* (RE) encontra-se esculpido no art. 102, III, da atual Carta Magna, como última etapa do controle difuso da constitucionalidade, realizado pelos juízes e tribunais do país. Segundo Bianchi (2007, p. 336), “representa um importante instrumento de defesa da constitucionalidade das leis”, cabível, inclusive, à defesa das normas que regem o direito à informação. Trata-se, pois, de *controle incidental*, por via de exceção, de caráter repressivo, cujo recurso é decidido pelo STF em último grau.

A *Ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa* tem fundamento no art. 37, § 4º, e no art. 5º, XIV e XXXIII, da Constituição e na Lei n. 8.429/1992, sendo aplicada contra agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional,

constituindo, inclusive, ato de improbidade a negação da publicidade. Integram como legitimados o Ministério Público ou qualquer pessoa jurídica interessada.

A *Responsabilidade civil pela informação* importa dizer que cabe responsabilizar o agente público pela prestação indevida de uma fonte de informação (CF/88, art. 5º, XIV) ou pela não-prestação da informação no prazo legal (CF/88, art. 5º, XXXIII). A responsabilidade civil decorre da idéia de que existe um dever do Estado, de reparar o dano causado ao titular do direito, presentes os pressupostos indicados na lei, sendo legitimados o Ministério Público ou qualquer pessoa interessada.

Nesse sentido, a Lei n. 9.051/1995, art. 1º, fixou que as informações devem ser prestadas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor. Por sua vez, a Lei n. 6.938/1981, art. 14, §1º, legitimou o Ministério Público para propor Ação de Responsabilidade Civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

O instituto do *Habeas Data* está prescrito no art. 5º, LXXII, da Constituição, sendo útil para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, ou, ainda, para a retificação de dados. A regulamentação do direito de acesso a informações por via de *Habeas Data* se deu com a Lei n. 9.507/1997 e constitui um remédio constitucional personalíssimo, só podendo ser impetrado por aquele (pessoa física ou jurídica) que é o titular dos dados questionados.

Aliás, as lutas dos movimentos populares emergentes da década de 1980 permitiram às classes dominadas reinventar a política e reagir contra as imposições das classes dominantes, cuja expressão maior foi estampada na Constituição atual, onde as reivindicações anteriores ganharam foros de direito, inclusive “o direito ao *habeas data* (talvez a mais antiga negação, a da fala, a do discurso)” (OLIVEIRA, 1999, p. 65), pondo fim à mais nociva das formas de cerceamento de liberdade humana.

Na superioridade de uma classe sobre outra, observa-se, com frequência, a proibição da fala dos menos privilegiados, com cerceamento do direito de saber, do direito de tomar conhecimento, bem assim do direito de ser cientificado sobre as ações do poder político e econômico dominante.

Quanto a seu uso para assegurar o direito à informação socioambiental, crê-se ser possível impetrar o instrumento para a obtenção ou correção de dados sobre algum registro ou banco de dados de órgão licenciador ambiental ou órgão público que esteja tratando da

matéria. Assim, uma empresa cujo nome, por engano ou ilegalidade, conste na relação de cadastro de impedidos de participar de licenciamento ambiental poderá impetrar o instituto contra tal instituição, para excluir seu nome do referido cadastro, caso seja confirmado o equívoco.

Importante ressaltar que é possível pleitear o direito à informação por via do *Habeas Corpus*, quando esse direito interferir na liberdade de locomoção do indivíduo.

A *Medida Cautelar*, também denominada de liminar, é o pedido cabível à antecipação dos efeitos de uma decisão, antes do seu julgamento. Seu uso é aconselhável quando há necessidade de estancar um prejuízo ou prevenir um prejuízo potencial, com a finalidade de evitar lesão grave de difícil reparação, quando o ato ou atividade não seja paralisado, conforme preceitua o art. 798 do CPC (Lei n. 5.869, de 11/1/1973). Podem ser legítimos o Ministério Público ou pessoa interessada.

No que diz respeito à tutela coletiva de alguns direitos (meio ambiente, informação e outros), a medida liminar encontra-se prevista também na Lei n. 7.347/1985, art. 12. O juiz observará se a demora da decisão causará prejuízos (*periculum in mora*), ou se o pedido apresentado tem fundamentos jurídicos aceitáveis (*fumus boni iuris*).

Retornando ao exemplo citado anteriormente na ACP, a Justiça Federal concedeu liminar ao Ministério Público para suspender os efeitos da Portaria do Ministério do Planejamento e restituir as competências ao IBGE, a fim de garantir o efetivo acesso à informação pela população, no embate “desnutrição *versus* obesidade”.

A *Ação Penal* é o mecanismo destinado a examinar a ocorrência de crime ou contravenção acerca de determinado fato. Pode ser privada, quando promovida por pessoa que foi ofendida, ou pública, oferecida mediante denúncia do Ministério Público. O instrumento está previsto no art. 24 do CPP e os crimes são definidos no Código Penal e legislação relacionada.

O *Interdito Proibitório* é um instrumento do processo civil ligado às questões da posse da terra ou sua integridade, e tem por função conceder ao interessado o direito de não ter sua propriedade prejudicada por outra pessoa ou autoridade (arts. 932 e 933 do CPC), sendo imprescindível o acesso à informação para conhecimento de fatos importantes.

Algumas leis específicas prevêm a criminalização das infrações cometidas contra o exercício do direito à informação, a saber: a) o crime de sonegação de informações em licenciamento ambiental por funcionário público: Lei n; 9.605/1998; b) a não-divulgação de

informações sobre gastos e transparência pública: Lei n. 9.755/1998; c) o crime de restrição da informação: a Constituição considera livre a manifestação do pensamento, derogando a chamada Lei de Imprensa, a qual continua em vigor naquilo em que não contraria a Carta Magna (RHC 3296/SC – STJ – DJ de 21 fev. 1994, p. 2180); d) a criminalização da não-informação nos casos de recusa, retardamento ou omissão de dados indispensáveis para instrução de ACP, quando requisitados pelo MP (art. 10 da Lei n. 7.347/1985).

#### 5.4 REFLEXÕES SOBRE ALGUNS (DES)CASOS DE DIREITO À INFORMAÇÃO

É fato que a efetividade do direito à informação no Brasil é um problema crônico. Isso se deve, principalmente, ao enorme vínculo pessoal nascido no âmbito da administração pública, seja pela aproximação entre “o eu privado” e a pessoa “do agente público”, seja pela permanente influência hierárquica do mercado, seja, ainda, pela frágil e indolente capacidade de participação do cidadão, de reagir e contrapor-se ao poder burocrático<sup>11</sup>.

A transparência do poder é o espelho mais puro e característica principal da democracia. Mas a transparência do poder figura entre uma das promessas não atingidas pelo ideal democrático, talvez a mais grave e tremenda – e, parece, a mais irremediável. Quanto mais domínio, menos transparência. Para isso, não faltam exemplos sobre os poderes absolutos (*arcana dominationis*) existentes na democracia contemporânea.

No Brasil existem tantos instrumentos de acesso à informação, que talvez não se encontre equivalente em nenhum país. Exemplo desses mecanismos é a ACP, permitindo a qualquer organização da sociedade civil acessar toda e qualquer informação (em certos casos mesmo as informações consideradas confidenciais pelas empresas), se elas se referirem a atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente.

No entanto, os instrumentos de participação nem sempre são eficazes e acabam por servir para legitimar atos públicos, ditos “participativos”. As consultas abertas ao público, com exigências técnicas desproporcionais às suas possibilidades de compreensão e

---

<sup>11</sup> A falta de estruturação dos órgãos do Estado (MMA, Ibama etc.); o número reduzido de servidores efetivos (estatutários); número elevado de cargos comissionados, consultores, terceirizados, requisitados, contratados temporários são alguns exemplos que interferem na continuidade de uma política ambiental eficaz. Além disso, a falta de arquivos livres (a maioria é pessoal e restrito), de histórico do órgão, de planejamento, de ferramentas de gestão e controles de processos contribui para piorar esse quadro. É muito comum o funcionário ter o seu feudo de atuação e levar consigo a informação referente à área que controla. Entretanto, os últimos governos têm sinalizado uma mudança com a realização de concursos públicos, criação de carreiras ambientais e valorização salarial.

manifestação, e sem acesso aos documentos essenciais para uma tomada de decisão consciente, são comuns em temas ambientais. Esses “rótulos de aberturas à participação pública” procuram apenas referendar, ainda que falsamente, as decisões do Estado.

O direito positivo, quando consegue transformar norma em justiça, tem também um papel libertador, podendo ser usado para o avanço das causas sociais. Mas, lamentavelmente, o que se vê é que as leis, *grosso modo*, têm legitimado o sistema de produção com todas as desigualdades que ele encerra. Assim, a práxis tem provado que há um grande descompasso entre direito e justiça, em que o direito está escrito, mas a justiça não se realiza.

É comum a existência de leis que prometem um direito de difícil operacionalização no mundo prático. No caso brasileiro, a efetividade de muitos direitos é o ponto nevrálgico de qualquer sucesso nas políticas públicas. Há uma enorme quantidade de leis para pouca efetividade. Em razão disso, enquanto uma parcela privilegiada potencializa seus lucros em razão da apropriação adequada da informação, uma grande massa de indivíduos se vê excluída desse processo e assiste passiva a sua própria exclusão social.

Na história das lutas pela efetividade de direitos, percebe-se que a transposição de uma garantia legal para uma garantia real percorre longos caminhos, infelizmente construídos e conseguidos à base de suor, lágrimas e sangue. Nesse particular, Souza Filho (1999, p. 324) lembra os vários direitos reconhecidos atualmente (sociedades indígenas, patrimônio cultural, meio ambiente, informação etc.), ao se deslocarem da esfera estatal para a coletiva.

A sistemática constitucional vigente vislumbrou a possibilidade de emancipação da norma jurídica, exigindo que o direito deixe de ser o espaço do sonho para se concretizar como justiça, que é a grande aspiração da cidadania. Isso daria um sentido especial ao direito e o tiraria da invisibilidade histórica.

Ocorre que os fatos exemplos encontrados no cotidiano denunciam, por si só, o quanto o direito à informação é desrespeitado no país. Passa-se, por fim, a mencionar alguns (des)casos onde se percebe flagrante desrespeito ao direito à informação, com a abordagem de alguns pontos de vista relevantes (legal, doutrinário, teórico-operacional), cujo objetivo é despertar uma reflexão sobre o tema. O conjunto das análises é meramente ilustrativo e não esgota os inúmeros exemplos a respeito, circunscrevendo-se, ainda, apenas no campo da efetividade desse direito constitucionalmente assegurado à sociedade.

#### 5.4.1 Caso Belo Monte: economia *versus* ambiente

O caso do licenciamento ambiental do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte ilustra bem uma situação de negação do direito à informação socioambiental no Brasil. Na verdade, por trás desse empreendimento há uma série de interesses em jogo (políticos, econômicos, de grupos sociais etc.), mas neste exemplo será abordada apenas a faceta referente à transparência administrativa, particularmente no que diz respeito ao dever do Estado de prestar informações públicas sobre questões ambientais.

Em síntese, a regra legal que garante a participação da população no EIA/Rima (art. 225, xxx, CF/1988) não foi plenamente assegurada na vertente do direito de se informar e do direito de ser informado. Ficou também demonstrado que se as verdades sobre os impactos fossem levados ao conhecimento da sociedade, os investimentos políticos e a lucratividade do poder econômico poderiam ser abalados (explosividade social do risco). As várias irregularidades e a falta de clareza sobre os reais impactos da obra demandaram uma resposta por parte dos movimentos sociais e do Ministério Público Federal (vias alternativas) visando garantir um efetivo acesso a tais informações (Box 1).

Durante o processo de licenciamento do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, no Estado do Pará, estudos de impacto ambiental contratados pela Eletronorte foram amplamente denunciados pela sociedade civil que questionava a legalidade do projeto. A ação do governo federal em implantar a Usina foi contida pelo Ministério Público Federal, que verificou uma série de problemas: a) não houve a participação do Iphan; b) contratação irregular de uma entidade de personalidade jurídica de direito privado para fazer os respectivos estudos; c) necessidade de autorização do Congresso Nacional, já que afetava áreas indígenas e d) o licenciamento deveria ser junto ao Ibama, por se tratar de área federal e não junto ao órgão licenciador estadual. Em síntese, todas essas informações deveriam ser acessíveis a toda a comunidade afetada pelo empreendimento. Diante desses fatos, além da falta de discussão popular e da insatisfação da sociedade organizada, o MPF ajuizou Ação Civil Pública para suspender o EIA e seu respectivo Rima, cuja decisão foi concedida liminarmente pela Justiça Federal e mantida pelo Supremo Tribunal Federal, instância máxima do país. Apesar da inexistência de audiência pública, a sociedade se manifestou decisivamente sobre o empreendimento. O acesso à informação, que deveria ocorrer via poder público (o dever do Estado de prestar, produzir e fiscalizar o exercício do direito à informação), deu-se pela via da participação social corroborada pela intervenção do órgão ministerial. Outro aspecto importante é que a Eletronorte e a Eletrobrás assumiram o desafio de repensar a construção da Usina, a partir de uma nova concepção de inserção regional, ou seja, de forma que os resultados de sua construção não sejam positivos apenas para o país, mas também para a população local, evidenciando-se, aí, a importância do direito à informação para o exercício do direito à participação. As sucessivas gestões da Eletronorte e do Ministério das Minas e Energia vêm negando essa realidade porque sabem que a construção do complexo de usinas trará impactos ambientais, sociais, culturais e econômicos tão negativos que não teriam como defendê-la publicamente, pois elas não seriam aceitáveis hoje, como já não foram no passado. Por essa razão vêm omitindo informações relevantes, ferindo, portanto, o direito à informação da sociedade brasileira. Assim, tanto o Tribunal Regional Federal da 1ª Região como o STF firmaram posicionamento no sentido de que, a política energética do governo deve curvar-se aos preceitos constitucionais para garantir os direitos dos povos indígenas e respeitar o direito à informação.

Box 1 – Caso Belo Monte: economia *versus* ambiente

Fonte: Elaborado a partir de Pontes Júnior et al. (2004), Brasil. MPF (2005) e Ayala (2007).



#### 5.4.2 Caso Desmatamento da Amazônia: Inpe versus MMA

O desmatamento da Amazônia é um problema ambiental que envolve uma série de considerações em diferentes escalas de tempo e espaço. Ao longo dos anos, os territórios amazônicos vêm sendo ocupados e suas florestas destruídas por uma série de razões históricas, políticas e econômicas. São tantos os desencontros de dados sobre o desmatamento que fica até difícil saber em quem acreditar. Por esta e outras razões, este caso realça um aspecto importante para se apurar a negação do direito à informação na dimensão do direito de ser verdadeiramente informado pelo Estado.

Na tentativa de resolver o problema por meio de normas jurídicas, o governo editou o Decreto n. 6.321, de 21 de dezembro de 2007<sup>12</sup>, estabelecendo que o MMA divulgasse anualmente informações sobre a evolução do desmatamento no bioma amazônico (discurso legal), o que desagradou alguns setores do próprio governo, como os ligados à agricultura e à pecuária, por expor demais temas dessas pastas.

Como se vê, a legislação até que tenta impor transparência na divulgação de informações socioambientais, mas nem sempre a lei sozinha consegue garantir o direito de ser informado. Isto porque, na prática, diante desse emaranhado de contradições e de divergências entre órgãos, percebe-se que a lógica predominante continua sendo o interesse econômico.

No Brasil há grandes divergências e falta de comunicabilidade entre órgãos da administração pública e às vezes entre setores de um mesmo órgão. Os últimos acontecimentos em relação ao desmatamento da Região Amazônica brasileira demonstram, de forma cabal, que o poder público é ineficiente na hora de prestar informações à população, com informações desconstruídas de seus órgãos. Estudos demonstram que o desmatamento tem aumentado continuamente nos últimos 15 anos, variando de acordo com as mudanças relacionadas às forças econômicas e políticas. O modo descontrolado do processo de desmatamento poderia mudar substancialmente se a vontade política para fazer isto existisse. Ironicamente, enquanto o MMA suaviza a sociedade informando uma refração na taxa de desflorestamento, imagens de satélites do Inpe e dados de algumas organizações da sociedade desmentem esta posição, comprovando um aumento na perda da vegetação. Além disso, a contradição e a disputa entre ministérios de áreas antagônicas (economia, meio ambiente, minas e energia e agricultura, por exemplo) expõem ainda mais a fragilidade das políticas públicas fragmentadas. A apresentação *ex parte principis* do controle sobre desmatamento diante da degradação ambiental na região às vezes não reflete a realidade. A ocultação, pelo segredo, do que efetivamente tem acontecido, ou seja, a denúncia feita por setores da sociedade civil sobre o aumento do desmatamento representa o encobrimento de uma opacidade, ao mesmo tempo o aparecimento de uma informação imprecisa, portanto, não totalmente confiável. Na maioria das vezes, quando os estudos encomendados pelo Estado a respeito de dados e informações contrariam interesses políticos ou econômicos ou quando mudam seus gestores públicos, tais informações são geralmente engavetadas, rejeitadas, emendadas, ou, quando muito, divulgadas parcialmente. Entretanto, eventos recentes, como as ações integradas da Polícia Federal, MPF, Ibama e outros órgãos públicos, indicam que com vontade política o desmatamento pode ser controlado, pois os processos subjacentes dependem de decisões humanas. A ação de governo tem forte influência sobre as taxas de desmatamento e os esforços têm que ir além de uma base simbólica.

Box 2 – Caso Desmatamento da Amazônia: Inpe versus MMA  
Fonte: Elaborado a partir de Fearnside (2006) e Zorzetto (2008).

<sup>12</sup> Ato revogado pelo Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que passou a rediscutir novamente o assunto.

### 5.4.3 Caso Audiência Pública *versus* OGM

Como era de se esperar, o acesso à informação tem sido negado com frequência nos setores menos transparentes e mais contraditórios, como o setor da biotecnologia. Mas nesse caso, a participação popular parece ter sido determinante para a efetividade do direito à informação (meios alternativos) ao exigir-se audiência para discutir a produção e o consumo de milho transgênico.

Desse modo, fica demonstrado que embora exista um robusto arcabouço jurídico no Brasil, garantindo a participação popular por meio, por exemplo, da audiência pública, a sua efetividade sofre de todo tipo de restrição. O certo seria que, em matéria ambiental não existisse óbice para a coletividade ter oportunidade de apresentar opiniões na tomada de decisões, principalmente nos casos que sinalizam potenciais riscos à saúde das pessoas, ou incerteza sobre tais estudos, como ocorre com os Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Ora, a audiência pública nada mais é do que um instrumento de efetividade do direito à informação, amplamente assegurado na Carta Maior e em outras normas e princípios norteadores do desenvolvimento sustentável.

Até que a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) promova audiência pública para discutir o assunto, o processo administrativo para a liberação comercial do produto foi suspensa. A decisão partiu da Justiça Federal do Paraná, que acolheu pedido de liminar em Ação Civil Pública (nº 2006.70.00.030708-0/PR) apresentado por três entidades: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), Terra de Direitos e Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa. O processo administrativo que corre na CTNBio é, na verdade, um pedido para a liberação do registro, uso, testes e comercialização do milho geneticamente modificado, conhecido como Liberty Links. A CTNBio foi criada pela Lei da Biossegurança. É um órgão colegiado multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo para dar apoio técnico ao governo federal nas questões de organismos geneticamente modificados. As entidades afirmam que só recorreram ao Judiciário porque a CTNBio, vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, se negou a fazer uma audiência pública para debater a questão. Na Justiça, a comissão alegou que é composta por renomados cientistas de diversas áreas, que servem como representantes da sociedade. Ressaltou que não há necessidade de audiência, uma vez que existem estudos sobre o assunto. Quando as entidades da sociedade civil pediram a audiência observaram que dentro da própria CTNBio existe divergência sobre a comercialização do milho transgênico. Sustentam que a participação dos cidadãos nesse tipo de debate é fundamental e garantida pela Constituição Federal, sendo a audiência pública um instrumento para dar efetividade. Em decisão, o juiz do caso ressaltou que a Lei da Biossegurança abre a “possibilidade” e não a “obrigatoriedade” de realização de audiência pública. Mesmo assim, ele entende que se deve aproveitar essa oportunidade uma vez que esse é o real instrumento de informação ao público, pois convida a comunidade a manifestar-se sobre questões sociais e ambientais que interessam diretamente a ela, como é o caso em mesa. Além disso, o juiz concluiu que a audiência pública é necessária para atender ao princípio da precaução. Além disso, constitui também um real instrumento de informação ao público, pois convida a comunidade a manifestar-se sobre questões sociais e ambientais que interessam diretamente a ela, como é o caso dos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Esse exemplo não é o único. Pelo país afora é possível encontrar diversos casos semelhantes ao aqui citado, grande parte deles interpostos pelo Ministério Público Federal.

Box 3 – Caso Audiência Pública *versus* OGM  
Fonte: Brasil. MPF (2007) e Matsuura (2006).

#### 5.4.4 Caso RQMA e SNIRH

Uma das lacunas existentes na política de informações ambientais brasileira encontra-se na escassez de recursos voltados para a geração e sistematização e disponibilização tempestiva de informações sobre o tema.

Além disso, embora o meio ambiente seja um assunto colocado no centro das discussões políticas atuais, destaca-se que o mesmo ainda não foi incorporado à cultura nacional, seja porque essa inclusão é recente, seja devido ao baixo interesse da maioria da população. Some-se a isso o fato de a publicização de informações sobre essa temática ter ficado restrita a momentos específicos, de sorte que a repercussão popular da questão ambiental é, ainda, bastante limitada.

Por sua vez, a atuação sistemática do setor governamental na gestão da informação ambiental ainda não decolou e sofre sérios e recorrentes processos de descontinuidade, enfrentando dificuldades operacionais e gerenciais para a implementação de sistemas de informação de referência na área ambiental. O Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) e o SNIRH são bons exemplos dessa trajetória estática.

Alguns instrumentos da Lei 6.938/81, que instituiu o SISNAMA, no que se refere à informação socioambiental, nunca foram totalmente implementados, como, exemplo, o RQMA, cujo objetivo é divulgar a situação dos recursos naturais do país. O primeiro estudo sobre o meio biofísico elaborado após a vigência da PNMA foi a edição do RQMA publicada em 1984, o qual, procurando atender ao previsto naquela lei, visou prover informações sobre a situação do meio ambiente brasileiro. No entanto, a despeito de a lei determinar ao do Ibama a sua divulgação anual, há registros de poucas edições desse instrumento (além da edição de 1984, estudos apontam as versões de 1993 e 2007). O RQMA deveria ser publicado anualmente pelo Ibama, mas devido à falta de coleta sistemática de dados, somada à disfunção da descontinuidade administrativa das instituições responsáveis, muitos anos ficaram sem a publicação. Ainda sobre esse instrumento, estudos apontam que apesar dele não ter sido cumprido de forma sistemática, vale ressaltar a importância e o relevo de instrumentos similares como o relatório lançado pelo Ibama, denominado *Geo Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil*, o *Diagnóstico da Gestão Ambiental no Brasil* publicado pelo MMA em 2001 e a obra *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil 2002 (IDS)* pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Registre-se, ainda, o lançamento do *Geo Brasil Recursos Hídricos* em 2007.

Outro exemplo da dificuldade de implementação dos instrumentos informacionais é o SNIRH que foi lançado apenas no final de 2008 na Internet. O Sistema foi instituído pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Lei das Águas ou Política Nacional de Recursos Hídricos), que em seu art. 5º, VI, prevê a sua criação, com a gestão direta da Agência Nacional de Águas (ANA). Ainda não existe um sistema com dados precisos sobre a situação dos recursos hídricos. Criar sistemas de informação não significa resolver o problema de conhecimento dos fatos. Mesmo passados 10 anos da edição da Lei da PNRH, percebe-se que muita coisa ainda precisa ser feita para que a sociedade tenha pleno e efetivo acesso a informações sobre águas no Brasil. A falta de interesse num efetivo gerenciamento das águas no Brasil também pode ter uma explicação histórica. Desde o início da colonização, os recursos hídricos foram alvo de inúmeras ações predatórias, pois sempre foram utilizados como meio de deposição e transporte de resíduos, consistindo a política de saneamento, desde essa época, no despejo direto de esgotos sem tratamento adequado. Há necessidade de uma articulação maior do governo federal com os Estados, bem como um trabalho de pesquisa para o desenvolvimento de ferramentas de trabalho.

Box 4 – Caso RQMA e SNIRH

Fonte: Elaborado a partir de Veiga Rios e Araújo (2005), Dantas (2005) e Dolabela e Bemfica (2006).

### 5.4.5 Caso Césio 137

A trágica história do Césio 137, além de ser um alerta sobre os perigos que os empreendimentos radioativos representam à população civil, impõe aos agentes políticos a necessidade de uma reflexão mais profunda sobre a necessidade de resguardar o direito livre, prévio e irrestrito à informação socioambiental em decorrência de potenciais acidentes.

O avanço científico que pode salvar vidas e melhorar as condições de existência de todo o povo é também motivo de preocupação por colocar em perigo a saúde da própria população. O atual sistema de Estado que privilegia os interesses da grande burguesia favorece o tipo de acidentes como o caso do Césio 137, ocorrido em Goiânia, em setembro de 1987. A história é bem conhecida: o material, altamente perigoso, depois de encerrada sua capacidade de dar lucro, foi “esquecido” em um canto qualquer, o que ocasionou o maior acidente nuclear da história brasileira. A Associação das Vítimas (Avcésio) e o MPE de Goiás acreditam que 1.500 pessoas tiveram envolvimento direto e indireto com o Césio 137. Muitas das pessoas que trabalharam na descontaminação da cidade realizaram as atividades sem saber que se tratava de material radioativo e contaminante. Ninguém falava que esse trabalho traria seqüelas e muitos eram escalados para trabalhar sem informação ou esclarecimento. O governo, na época, orientava para que apenas pessoas mais velhas e que não tivessem família trabalhassem na descontaminação. Precaução, certamente, para evitar pedidos de indenização em longo prazo. Mesmo assim, filhos de alguns funcionários que trabalharam na descontaminação estão nascendo doentes, pois acreditaram na explicação mentirosa de alguns responsáveis. A sentença da ACP movida pelos MPF e MPE, em 1995, condenou a CNEN ao pagamento de indenização de R\$ 1 milhão, bem como a assegurar amplo tratamento às vítimas e monitoramento contínuo das populações afetadas ou que possam vir a ser atingidas.

Box 5 – Caso Césio 137

Fonte: Elaborado a partir de Nunes (2007) e *Cesius 137* (2000).

### 5.4.6 Caso Publicidade Conar

Quando o Estado não consegue ser eficiente com a regulamentação e a fiscalização da publicidade, a auto-regulamentação pode representar uma alternativa para o efetivo acesso à informação, por meio do consenso sobre os princípios e as práticas dos setores. A conciliação induz celeridade processual e o estabelecimento de sistemas de resolução de conflitos.

Não se trata de enxergar aplicações para a auto-regulamentação em todos os campos da atividade humana nem de enaltecer o papel da auto-regulamentação em prejuízo das funções do Estado. Mas é possível perceber que, em geral, por mais severas que sejam as sanções, as leis não convencem mais os cidadãos – nem mesmo ao nível simbólico daquilo que a iniciativa pode representar. Em decisão histórica, o Conar anunciou em abril de 2008 a suspensão da veiculação de peças publicitárias pela Petrobrás, nas quais a companhia utilize como argumento de convencimento o fato de ser ambientalmente responsável. O julgamento foi deflagrado por denúncia levada pelo Conselho de Ética da entidade a partir de representação formulada por entidades governamentais como as Secretarias do Meio Ambiente dos Estados de São Paulo e Minas Gerais e de uma série de Organizações Não-Governamentais (ONGs), dentre as quais o Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP), o IDEC, o Greenpeace e o SOS Mata Atlântica. Os anúncios mostravam, de forma enganosa, que a estatal estaria contribuindo para a qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do país. A decisão, porém, está sujeita a recurso administrativo.

Box 6 – Caso Publicidade Conar

Fonte: Elaborado a partir de Figueiredo e Gasparian (2007).

#### 5.4.7 Caso IBGE: obesidade *versus* desnutrição

O governo censurou a divulgação de importantes informações à sociedade brasileira, que seriam disseminadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal provedor de dados e informações do país. Mais uma vez, mostrou-se a interferência do poder político na efetividade de acesso à informação pública.

De inafastável importância para as pesquisas, as pesquisas do IBGE devem estar cercadas de garantias quanto à sua transparência e impessoalidade. São dados informativos, de subsídio, de análise, de verificação, de caráter científico, de perfil esclarecedor, garantia do conhecimento, neutros em relação às decisões políticas sobre sua disseminação ou uso. São dados, por essência, de domínio público, para o público, para a participação e até para o controle.

De acordo o membro do Ministério Público Federal, autor da Ação Civil Pública proposta em face da União Federal, introduzir uma fase ministerial visando a pré-divulgação é, de alguma forma, buscar novos contornos para a ultrapassada expressão *the king can do no wrong* (o Rei não pode fazer nada errado), que sustentava a irresponsabilidade civil do Estado.

Por trás dessa disputa estava o programa Fome Zero como carro-chefe do governo federal, cuja premissa sustentava que a fome no Brasil era mais grave que a obesidade, fato desmentido pela pesquisa divulgada pelo Instituto. Em face disso, criou-se um desconforto entre as esferas governamentais e a interpretação dos dados, culminando na publicação de uma Portaria, pelo Ministério do Planejamento, determinando ao IBGE que a divulgação passasse pelo crivo do referido Ministério antes de serem distribuídas à imprensa para divulgação ao grande público, privando, assim, a sociedade brasileira de ter acesso às informações tal como aferidas pelo Instituto. Para não comprometer as campanhas políticas do governo em busca de um assento na Organização das Nações Unidas e de uma provável reeleição, a censura, tão combatida durante o regime militar, estava de volta. O órgão ministerial ingressou na Justiça Federal com uma Ação Civil Pública para suspender os efeitos da Portaria e devolver as competências ao IBGE, e conseqüentemente o direito à informação para a sociedade. Para o autor da ação, não há direito do Estado superior ao da sociedade. As pesquisas são de inafastável importância e devem estar cercadas de garantias quanto à sua transparência e impessoalidade. São dados, por essência, de domínio público, para o público, para a participação e até para o controle. Por seu turno, a Justiça Federal concedeu liminar suspendendo a Portaria do IBGE sobre censura prévia. Ora, historicamente, sabe-se que há fome endêmica somente em alguns bolsões do Nordeste, graças à incompetência de políticos despreparados. A propaganda demagógica em cima da fome é uma nova roupagem da indústria da seca, que consagrou para a eternidade os coronéis nordestinos, camuflados tanto na figura do burguês como na do príncipe. A manipulação dos dados põe em xeque a credibilidade do IBGE e fere o direito à informação, consagrado a duras penas pela sociedade brasileira. Desse modo, a fase introduzida pela portaria traz para o Ministério e para as autoridades indicadas dados sobre os quais não têm eles qualquer destinação. Traz, ademais, com o risco de suspeitas quanto à sua censura ou artificial formulação de justificativas ou argumentações em defesa de tal ou qual decisão política ou administrativa que virá a ser utilizada quando de sua divulgação. Quebra, pois, de toda forma a transparência sobre a atividade governamental.

Box 7 – Caso IBGE: obesidade *versus* desnutrição  
 Fonte: Elaborado a partir de Brasil. MPF (2005).

#### 5.4.8 Caso Democracia *versus* Sigilo Eterno

O princípio da publicidade impõe à administração pública a prática de atos voltados para o interesse público. Ao observar o princípio da publicidade, o poder público torna suas ações transparentes, permitindo que sejam controladas por qualquer dos administrados.

Em que pese o governo editar normas garantidoras do direito à informação, publica outras com objetivo de cercear tal direito. Isso demonstra, na prática, que o Estado visível caminha ao lado de um Estado invisível, valorizando o sigilo para beneficiar fins políticos, como no caso demonstrado a seguir, levando mais uma vez a sociedade civil organizada a ficar vigilante para ver estabelecido um dos mais preciosos direitos da pós-modernidade, o direito à informação.

O direito de acesso a informações públicas é continuamente desrespeitado no Brasil. O problema está tanto na prática das instituições governamentais, que mantêm uma cultura de sigilo, como na própria legislação que trata do tema. A dificuldade de acesso a informações prejudica a formulação de políticas públicas nas mais variadas áreas, como segurança pública e meio ambiente, porque impede ou dificulta a participação dos cidadãos em seu planejamento e execução. A Constituição prevê o amplo direito de acesso a informações públicas, porém não há ainda no Brasil uma lei que o regulamente. Pelo contrário: as leis mais importantes sobre o tema – as Leis n. 8.159/1991 e 11.111/2005 estabelecem o sigilo de documentos públicos em detrimento do acesso. Essas leis estabelecem que a regulamentação da classificação de sigilo ou do tempo em que os documentos permanecerão inacessíveis ao público poderá ser feita por decreto ou decisão de funcionários públicos. Além disso, em seu art. 5º, determina que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União disciplinarão internamente sobre a necessidade de manutenção da proteção das informações por eles produzidas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como a possibilidade de seu acesso quando cessar essa necessidade. Outro aspecto preocupante é a possibilidade de se prorrogar indefinidamente o tempo em que os documentos permanecem inacessíveis ao público, o que pode resultar no sigilo eterno desses documentos. Em face disso a OAB entrou com uma Adin no STF (n. 3.987), em novembro de 2007, questionando a Lei 11.111/2005 em sua íntegra e dispositivos da Lei n. 8.159/1991. Para a OAB, esses dispositivos contrariam o princípio segundo o qual somente a lei poderia regulamentar normas que tratam de direitos fundamentais. A Adin também questiona o artigo 6º, §2º da Lei n. 11.111/2005, que cria a possibilidade de sigilo eterno de documentos. A lei determina que, se a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas entender que o documento ameaça a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do país, ela poderá manter a ressalva do acesso ao documento pelo tempo que estipular – sem nenhum limite definido por lei, o que permitiria o sigilo eterno. Segundo a Ordem, esse dispositivo confere um poder discricionário e arbitrário, além de limitar, de modo não razoável e desproporcional, o direito de acesso aos documentos públicos. Além disso, ao permitir o sigilo eterno, a lei retira dos documentos públicos a própria qualidade de coisa pública. Outro argumento diz respeito à criação da Lei n. 11.111/2005, originada de uma medida provisória: a Constituição Federal proíbe a edição de medidas provisórias sobre matérias relativas à cidadania, como é o caso do acesso a informação pública. Não haveria o requisito de urgência que justificasse a edição de uma medida provisória sobre o tema. Padrões internacionais definem que as leis de acesso à informação pública devem seguir o princípio de abertura máxima. De acordo com esse princípio, toda informação gerada ou em poder das instituições públicas deve ser divulgada – as exceções ocorreriam apenas em circunstâncias muito limitadas, quando os danos que uma informação possa causar sejam maiores que o interesse público. Não é esse o caso de muitos documentos que permanecem sigilosos no Brasil. O ajuizamento da Adin pela OAB traz à tona os problemas causados pela adoção de um sistema de sigilo de informações públicas em um país que ainda não adotou um sistema de transparência que garanta o acesso efetivo à informação pública por todos os cidadãos e que obrigue todos os órgãos de todas as instâncias de governo. Essa é uma situação que viola frontalmente o direito do brasileiro de participar e fiscalizar a atuação do governo que ele elegeu e que o representa.

Box 8 – Caso Democracia *versus* Sigilo Eterno

Fonte: Elaborado a partir de Cademartori (2004) e MUITO sigilo (2008).

## 5.5 ÉTICA E INFORMAÇÃO: ENTRE O POSSÍVEL E O INEVITÁVEL

Uma das tarefas mais importantes da democracia moderna é promover a transparência nas áreas onde reina a escuridão e o segredo. A cada dia, o homem está mais dependente de informação sobre a ação do outro para poder estabelecer sua própria ação. Quanto mais instituições tradicionalmente fechadas se tornarem transparentes, mais a democracia avança e se consolida. O Estado permeado pelo segredo dá azo à corrupção e outros desvios de função na órbita pública.

Ocorre que, na sociedade piramidal em que vivemos, há uma ênfase na contradição, onde quem manda é quem tem informação, portanto quem tem poder. No outro extremo da pirâmide social estão os excluídos. Com o aparato conceitual apresentado até o momento, revela-se que há um grande paradoxo na prestação do acesso à informação pública pelo Estado. Mas, como preleciona Demo (2003, p. 41), “a informação é em si ambivalente, tanto em quem a pronuncia, quanto em quem a recebe. Em todos os momentos passa pelo filtro da subjetividade, além de sua dimensão estar limitada pelo aparato perceptor e contextualizador”.

A informação pública socioambiental parece estar sob o domínio pleno do Estado, não menos para patrocinar o capital econômico que tem na matéria-prima ambiental sua fonte de geração de riqueza. Aliás, numa sociedade caracterizada pela dicotomia entre democracia política e democracia social, afirma Zaverucha (2000, p. 310), “fica difícil implantar um contrato social dada a extrema desigualdade econômica, agravada pelo fato de indivíduos se sentirem inseguros fisicamente e não representados politicamente”.

Isso tem se acirrado com a crise do mundo pós-industrial e as inevitáveis debilidades institucionais. Nesse contexto, o Estado carece passar por um processo de ressignificação, pois um novo paradigma civilizatório há de vir com as futuras ruínas do desequilíbrio ambiental, seja lá de que maneira for.

O pós-moderno está assentado na descrença e na impossibilidade prática de uma ética universal e fundamentalmente inabalada, como era sustentada pela modernidade (BAUMAN, 1997). Nesse sentido, a despeito de todo o caminho percorrido, estudos revelam que o direito de acesso à informação no Brasil ainda é uma barreira. Na verdade, trata-se de uma espécie de desinformação estabilizada, nociva à sociedade e contrária aos princípios do desenvolvimento sustentável, pois dissimula a verdadeira transparência e admite que interesses particulares e principalmente políticos e econômicos se sobreponham a interesses públicos.

É certo que nenhuma sociedade consegue escapar integralmente imune da corrupção. Da mesma maneira, em que pese a transparência funcionar como um antídoto contra as várias formas de manipulação política e econômica, ela será sempre vítima de algum meio de violação.

A expressão “a todos são assegurados o acesso a informação” dá a idéia de que o direito está disponível para todos os indivíduos de uma coletividade. Entretanto, numa sociedade historicamente marcada pela assimetria de poder, ter direito não significa necessariamente ter justiça. Os bastidores da informação costumam agasalhar as mais diversas formas de opacidade informacional.

A informação pública encontra limites na própria teoria da esfera pública habermasiana. Segundo os fundamentos desse filósofo, o processo histórico de privatização e despolitização da esfera pública, sob a égide da burguesia, demonstra que se vive num mundo privatizado, em que seres humanos desumanizados vivem presos aos seus medos e interesses particulares, onde o bem comum não tem vez porque não existe esfera pública de verdade.

Não é raro encontrar pessoas convencidas de que, cuidando apenas de seus interesses, elas, no mínimo, não fazem mal a ninguém. No Brasil, a democracia formal é forte, a concreta, nem tanto; os espíritos são nobres, mas a carne segue fraca. Enfim, o nacionalismo pode até ser fervoroso, porém a experiência de uma comunidade solidária ainda não vingou.

O sistema demasiadamente parcial de justiça costuma privilegiar os poderosos, que podem contar com equipes de notáveis advogados, ao passo que a um cidadão comum resta a sorte entregue, quando muito, aos defensores que o Estado lhe oferece. Assim, quanto mais burocratizada e intransparente for a justiça, maior a chance de que a desrazão do atribuidor da justiça se sobreponha à razão do verdadeiro detentor do direito.

Mas até quando se vai assistir passivos e cegos os tantos escândalos e desmandos praticados em nome do cidadão, como se este fosse cúmplice de uma ética moral ao avesso?

Quem não procura saber sobre os acontecimentos que o rodeiam ou mesmo sobre os fatos distantes, mas que possam afetar a si e a seus semelhantes; quem não oferece a sua consciência para afastar os seres do perigo põe-se necessariamente em estado de inferioridade e permanece um objeto estático e inconsciente no mecanismo de mobilidade social e vira presa fácil dos que buscam se manter no poder, acionando tais mentes a seu modo e em seu proveito.



Mesmo com os acordos e consensos possíveis entre diferentes interesses, há uma incoerência inevitável, que vai além do poder estatal ou mesmo da naturalização do sistema capitalista de produção, tido como sinônimo de progresso civilizatório. Esse dilema incoerente, que ao mesmo tempo projeta cada um ao passado e remete para o futuro, esbarra num pressuposto ético implícito, traduzido na paradoxal capacidade humana de, no presente momento, exercer ou apenas teorizar a consciência ambiental.

Se muitos acreditam que o aquecimento da economia promove o progresso, não podem esquecer também que ele provoca o aquecimento global, cujo efeito, em vez de avanço, pode causar um regresso. Ninguém escolhe onde, quando e em que condição deveria nascer ou viver, nem a quem pertencer. Se existisse racionalidade no fazer do Estado, mesmo que nem todos fossem iguais, teriam as mesmas oportunidades de serem iguais. Diante da *sociedade da incerteza*, essas fragilidades levam a uma encruzilhada que deixa toda a humanidade perplexa.

O egoísmo do poder político ou econômico não pode prevalecer sobre o interesse público. Analisando essa correlação de força à luz da teoria dos jogos, uma deliberação tomada por maioria é o efeito de um jogo cujo desfecho é a soma zero: quanto mais um ganha, menos o outro pode ganhar (ou mais tem a perder). Já numa deliberação tomada por meio de um acordo entre as partes tem por desfecho uma soma positiva. Com a primeira, aquilo que a maioria ganha a minoria perde; com a segunda, as duas partes ganham ambas alguma coisa (mediante compromisso dos dois *partners*, após terem examinado os prós e os contras das vantagens colocadas na mesa). Nas sociedades pluralistas constituídas por grandes grupos organizados em conflito entre si, o procedimento da contratação (tratativas e acordos entre os grupos que representam as forças sociais) serve para manter em equilíbrio o sistema social mais do que a regra da maioria, permitindo o reequilíbrio do sistema apenas onde é consentido à minoria tornar-se por sua vez maioria (RAPOPORT, 1980; BOBBIO, 2003).

Mas para obter intento, tais coalizões pressupõem a comunicação entre os jogadores, a fim de que o jogo não se reduza a uma batalha de vontades. Quando ela é impossível, Epstein (1995) diz que a estrutura do jogo denominado *dilema do prisioneiro* conduz a um paradoxo, pois a racionalidade *egoísta*, quando exercida por cada um dos participantes, conduz a um desastre para ambos. Para esse autor, a justificativa do comportamento ético, ou pelo menos não totalmente egoísta no sentido imediato, tem como tela de referência um valor positivo para a sobrevivência de seus praticantes. Muitos problemas, como a proteção do meio ambiente, conservação dos recursos naturais, ética na transparência administrativa, demandam de imediato um esforço comum dos mais privilegiados em favor dos despossuídos, mas que

no futuro poderá beneficiar a todos. O desafio é convencer as pessoas de que as ações egoístas atendem somente a benefícios individuais, imediatos e passageiros.

Aqui a teoria dos jogos e a teoria da ação argumentativa se aglutinam para reafirmar que a possibilidade de comunicação pode servir para levar os jogadores a uma solução eqüitativa rápida e para evitar a má interpretação das intenções de cada um. Nessas argumentações, o caráter cooperativo das disputas em torno do melhor argumento se esclarece por uma finalidade relativa a uma função que é constitutiva para esses jogos de linguagem: os participantes querem se convencer mutuamente (RAPOPORT, 1980; HABERMAS, 2002). Com isso, o agir comunicativo se pauta por respeito às leis (guiado/orientado) e não regulado por leis ou forças dominantes (geralmente unilaterais).

As pressuposições mais importantes para um agir comunicativo baseado numa razão descentralizada são: i) publicidade e inclusão; ii) direitos comunitários iguais; iii) exclusão de enganos e ilusões e iv) não-coação (HABERMAS, 2002). Portanto, num comportamento orientado por regras (e não regulado por regras) haverá sempre, implicitamente, uma posição determinando como “verdadeiro” ou “falso” ou “sim” ou “não” uma conduta de validade normativa de uma regra em jogo, ou seja, cada qual decide se toma por justiça ou não a obrigação argumentativa que o outro introduziu, num nível dinâmico e reflexivo. Com efeito, tomar partido é necessário, pois nada nesse mundo é neutro, e para qualquer ação que pretende ser sustentável ou duradoura se exige que cada parte ceda um pouco.

A transparência administrativa funcionará quando a autoridade pública e os cidadãos tiverem um interesse coletivo convergente e não um interesse individual ou de um grupo de poder, particular, privado, que por si só é divergente. A existência de uma esfera pública depende inteiramente da permanência, em que se possa verdadeiramente construir uma comunidade de homens e estabelecer entre eles uma relação duradoura, nos moldes das culturas tradicionais que preservam a solidariedade mútua.

A criação de um espaço público neste mundo não pode ser construída apenas para uma geração e planejada somente para os que estão vivos, mas deve transcender a duração da vida de que cada indivíduo mortal é detentor, projetado na idéia de pertencimento da natureza. A consciência de que o outro existe e que sua existência é importante, de uma maneira ou de outra, constitui uma atitude elementar do homem ético (BAUMAN, 1997).

Sem essa transcendência é difícil imaginar a concretização do verdadeiro sentido de desenvolvimento sustentável, porque ela representa uma possibilidade e um potencial para se

atingir a imortalidade terrena, diferente do bem comum concebido pelo dogma religioso institucionalizado, que se preocupava com a salvação da alma do indivíduo como interesse comum a todos.

Ora, nenhuma política, no sentido restrito do termo, nenhum mundo comum, nenhuma esfera pública, e, portanto, nenhum Estado transparente é possível sem a transcendência ética, porque o “mundo comum é aquilo que adentramos ao nascer e que deixamos para trás quando morremos. Transcende a duração de nossa vida tanto no passado quanto no futuro: preexiste à nossa chegada e sobreviverá à nossa breve permanência” (ARENDDT, 2005, p. 65).

Das sociedades antigas à atual, a natureza do conjunto das relações entre os indivíduos e o resto da realidade social é de tal ordem, que um comportamento ou uma obra só se tornam expressão da consciência coletiva, à medida que a estrutura que exprimem não é particular a seu autor, mas comum aos diferentes membros constituintes do grupo social (GOLDMANN, 1970).

E o que isso tem a ver com a translucidez da informação pública? Tudo a ver, pois é isso o que se tem em comum não só com aqueles que vivem agora, mas também com aqueles que aqui estiveram antes e aqueles que virão depois. Com efeito, de nada vale uma política de caráter imediatista ou individualista, já que o bem-comum, por assim dizer, não se realiza de forma fragmentada, mas transcende no espaço e no tempo. O mundo comum, conclui Arendt (2005, p. 65), “só pode sobreviver ao advento e à partida de geração na medida em que tem uma presença pública. É o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos e tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural dos tempos”.

No mundo moderno, diante das inevitáveis condições a que o homem está submetido (promessas do consumo, realizações efêmeras, massificação das vontades etc.) é pouco possível que alguém aspire sinceramente à imortalidade terrena, porque ela exige mais esforço e vincula laços solidários com o passado, com o momento atual e com o futuro. Ao que parece, a condição humana foi reduzida à capacidade de viver o agora e esperar por algo divino que possa ocorrer amanhã.

A *polis* grega, assim como a *res publica* dos romanos, caracterizava-se pela objetividade, pelo bem-comum, onde era desprezada qualquer forma de futilidade da vida individual, cujo espaço tinha por finalidade assegurar uma relativa permanência da

imortalidade dos mortais. Assim, a impotência e a futilidade podem condenar tanto governantes como governados.

Antes da vinculação normativa de defesa e proteção do meio ambiente, há um compromisso ético que orienta a relação antrópica homem *versus* natureza, fundado no princípio da solidariedade que indica a plena realização do direito ao meio ambiente, não apenas à geração atual, mas a todas as gerações que vierem depois desta.

Não é mais admissível que o direito se aliene em puras abstrações. A justiça se humaniza no processo intrínseco e concreto das relações sociais. O movimento epistemológico que desloca o eixo metodológico da legalidade para a riqueza da realidade em busca da justiça é o vetor fundamental da ciência jurídica, o que exige coragem, esforço, criatividade, ética e conhecimento (COELHO, 2005).

Formar uma consciência ambiental ética é a alternativa mais viável para garantir a perpetuação da vida num planeta vitimado por tantas agressões. A tutela da qualidade do meio ambiente é uma questão que não pode figurar em segundo plano, pois que, por meio dela, o bem protegido é a vida como um valor maior da existência do ser.

Em face disso, em que pese a questão do acesso à informação ter seu caráter utópico, mostra-se evidente a sua importância, inclusive para a compreensão sistêmica das questões ambientais atuais. Sua dinamização e disseminação por meio de um processo educativo mais amplo e dentro da cultura política existente apontam para a garantia da supremacia do direito coletivo sobre o individual.

A efetividade da proteção ambiental está fortemente vinculada à percepção da necessidade de tratamento globalizado e sistêmico das questões econômicas, sociais e políticas. Não é possível amar sem conhecer, assim como não é possível comover e motivar o indivíduo a atos mais globais sem integrá-lo a um sentimento de pertencimento.

A visão integradora e holística preconiza reconhecimento e auto-reconhecimento de laços que interligam o indivíduo ao coletivo, seja esse coletivo uma comunidade humana, seja uma comunidade biológica, em nível local ou global, em suas múltiplas e complexas relações de interdependência, num espaço onde seja possível compreender que a vida e a morte têm íntima relação.

Num primeiro momento foi dada a oportunidade ao homem para dominar, controlar e dispor de todas as coisas oferecidas pela natureza. Agora ele descobre que deve voltar a sua atenção para controlar e dominar as suas próprias ações.

Essa entrega afetiva para algo além do ser humano, a percepção de que cada um é apenas passageiro do mesmo barco, dá a dimensão exata para se entender o papel em um sistema maior, ao mesmo tempo em que torna humilde diante da finitude e insignificância humana. Uma aparente contradição orienta o homem e o entrelaça a ordens maiores que aquelas limitadas à vida individualista. O homem não pode esquecer que a terra lhe foi concebida apenas para usufruto e não para consumo ou depredação. Toda ética se baseia numa só premissa, isto é, aquela que o indivíduo é membro de uma comunidade com partes interdependentes. Algumas sociedades souberam e sabem distribuir riquezas consideráveis sobre outras formas e por outras razões, diferentes da arrogância etnocêntrica e das maneiras destrutivas de ser ocidentais e modernos (SERRES, 1990; DIEGUES, 1996; MAUSS, 2001; CLASTRES, 2003; CANCLINI, 2005).

Não adianta pleitear ações macro, de nível nacional ou internacional, se as iniciativas privadas dos setores que compõem a base da sociedade não estão sintonizadas com a preocupação ambiental. Ao contrário daquilo que muitos pregam, o meio ambiente não constitui um entrave ao desenvolvimento. A natureza é fonte de todas as riquezas e isso demonstra que é preciso saber usá-la de modo sustentável, com os cuidados necessários para que seus recursos não se esgotem.

A consciência socioambiental das empresas ainda é de caráter econômico, vinculada ao custo da produção e à maximização do lucro. Na área privada começam a aparecer algumas respostas ao sistema produtivo irracional: encarecimento das apólices decorrentes de acidentes ecológicos; empréstimo com restrição de crédito bancário às empresas irresponsáveis ambientalmente; encarecimento da matéria-prima com a extração da madeira (mais longe; transporte; mais gastos); uso de *marketing* contra o desperdício de recursos naturais (escassez e esgotamento); maior motivação política nas lutas a favor do meio ambiente; mercado internacional mais exigente na exportação (certificação verde), entre outras.

O Estado é o grande procurador da sociedade e age em nome dela, mas é também formado por pessoas naturais, dotadas de pecados e virtudes. O homem público não é o que possui, mas o que é. O uso de qualquer forma de poder, ainda que insignificante, não muda ou transforma o ser humano, apenas revela a sua verdadeira identidade.

Portanto, cada um anseia encontrar sua coragem e o caminho que leva à auto-aceitação e à verdadeira auto-estima. Para iniciar esse trajeto, é preciso que a pessoa se mostre como é. O senso ético ajuda a conectar e encontrar os elos perdidos internos que conectam a

informação mental com o comportamento no mundo real. É esse o caminho da transparência administrativa.

Nenhum agente público do Estado pode usurpar a informação como forma de se manter no poder, sob pena de estar ferindo frontalmente o princípio da transparência pelo qual a administração democrática zela. Além disso, o vício de ocultar a informação para subsistir no poder revela-se um péssimo exemplo no trato da coisa pública.

Ao ser comovido profundamente pela necessidade de perpetuação da natureza, o indivíduo se mobiliza sentimentalmente, acolhendo a natureza não como algo inerte, mas como algo que lhe pertence e lhe impulsiona a vida. O sentimento íntegro de pertencimento não resulta de um grande salto, mas de pequenos gestos concretos que compõem o coletivo social e biológico, onde *um mais um é mais que dois*, na transição de indivíduo para sujeito ressignificado a partir da experiência com o coletivo. Nessa breve passagem cada eu sou *uns tantos* (LÉVY, 2003a; MORIN, 2003).

A responsabilidade ética na defesa de um planeta em exaustão não encontra fronteira nem exime a cota de cada classe (cientistas, políticos, ativistas, empreendedores etc.). Os nossos filhos e os filhos dos nossos filhos não podem herdar e habitar uma terra corroída pela ação desastrosa e negligente dos presentes donos do destino (BAUMAN, 1997). Os indivíduos que ainda vão nascer (gerações futuras) não podem ser condenados antecipadamente a receber um planeta debilitado e inabitável do ponto de vista ecológico, pois possuem direito básico à vida, de viverem num mundo ecologicamente habitável. Se não houver o cuidado necessário, os descendentes desta geração não verão absolutamente o sol raiar.

Mesmo vivendo numa sociedade de risco, o homem contemporâneo não pode cometer o erro de se dar ao luxo de dizer que não tinha conhecimento, técnica ou informação para afastar a hipótese da catástrofe. A responsabilidade moral é o mais pessoal, o mais precioso e o mais inalienável compromisso do ser humano racional no sentido ético do termo.

Como toda mudança de postura, ou rompimento com o ocaso, envolve algum tipo de sacrifício por parte de quem quer inovar, a escolha pelo caminho mais fácil tende a ser a opção mais aceita pela maioria das pessoas. Os valores materiais, o dinheiro, ainda valem mais do que o valor moral, ético ou de boa causa recíproca numa relação entre seres.

Para grande parte dos homens, independentemente da classe ou de qualquer outro parâmetro que o torne individualmente diferente, é melhor conviver com um ser eticamente incorreto do que saborear o gosto amargo ou pagar o preço alto da perda de um privilégio

material. Às vezes, é mais cômodo solidarizar-se com um corrupto, fingindo não ver as suas práticas fraudulentas, do que testemunhar em prol de um amigo honesto, quando deste nada se tem a ganhar de imediato.

Por isso, pior do que a venda de rins, fígados e córneas levados a leilão por gente humilde ou ignorante, só mesmo a venda da alma e do caráter, realizada por aqueles imbuídos de poder, prática quase sempre usada para satisfazer ou manter um privilégio material desprovido de consciência ética.

A degradação ambiental e a injustiça informacional têm início na degeneração das ações humanas. O desvio interior do indivíduo é alimentado pela disfunção ética dos valores dissipados pelo materialismo da sociedade moderna. Pensar uma possível proteção dos ecossistemas planetários requer mudanças sistêmicas e profundas, que afetem o núcleo do paradigma hegemônico da civilização contemporânea.

Com efeito, refletir sobre os padrões atuais de desenvolvimento reaproxima o debate sobre o acesso público à informação socioambiental, como um instrumento imprescindível à consolidação do Estado democrático de direito. Um direito à informação que seja possível àquelas categorias invisíveis de atores sociais.

A transparência informacional pressupõe a necessidade de criar, na população, essa nova cultura de buscar informações como um instrumento político de libertação, e de mudanças de comportamento em favor de um ambiente equilibrado e saudável.

Talvez a transformação só seja efetivada com uma reforma ética, na qual se leve em conta a capacidade da natureza de suportar os constantes riscos; uma sociedade onde a informação socioambiental seja difusa e se revele como um instrumento de igualdade e não como um mecanismo a serviço do capital ou do poder político.

Afinal, qual é o papel da informação nesse quadro? De um lado a pós-modernidade, dominada por um fatalismo que determina o curso dos acontecimentos, em que os sonhos individuais se dirigem ao lucro e ao consumismo, como algo fixado e quase impossível de ser alterado, mas combatido por utopias coletivas em busca da felicidade. De outro, a promessa de uma sociedade solidária orientada para a realização plena e justa do ser humano, mas limitada pelo sucesso do lucro e do consumo competitivo.

Que tipo de informação a população necessita e para que serve? <sup>13</sup> A informação tem sido orientada para o bem-estar social ou para a satisfação de uma camada privilegiada da sociedade? O Estado brasileiro tem cumprido seu papel na promoção do direito à informação por parte da sociedade? Está o poder público oferecendo condições de acessibilidade? As informações têm sido incorporadas pelos cidadãos? Elas têm sido utilizadas na proteção do meio ambiente? São necessários excelentes sistemas de informações ou “boas” leis, se a informação não chega a quem realmente precisa? Enfim, intransparente é o Estado ou o é o seu agente?

É preciso romper com uma série de oposições socialmente arraigadas, que parecem constitutivas de qualquer espírito normalmente constituído, tais como: indivíduo/sociedade; individual/coletivo; consciente/inconsciente; interessado/desinteressado; Estado/agente; objetivo/subjetivo e, ainda, informado/desinformado; mentira/verdade; visível/invisível; ordem/desordem e assim por diante. No final de tudo, dentro do modelo de distinção apresentada por Bourdieu (1997), o real é sempre relacional, alvo que é de interpretações subjetivas e de lutas simbólicas e políticas em busca de conquistas.

Diante dessas dicotomias, o espaço social é uma realidade invisível que não se pode tocar nem mostrar e que organiza as práticas e as representações dos atores. Quanto mais bem representado o Estado, tanto mais se concretiza a supremacia dos negócios públicos sobre os privados.

Um dos vetores elementares que regem a gestão republicana é princípio da publicidade, como um ímã que puxa a transparência das atividades governamentais e dos atos de qualquer agente público. Numa democracia, não se pode privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo compromete a própria legitimidade material do exercício do poder. E mais, a Constituição de 1988 fez o maior esforço para dessacralizar o segredo e expor todos os agentes públicos a processos de fiscalização social, qualquer que seja o âmbito ou esfera de poder em que eles atuem ou tenham atuado. Enfim, um Estado para ser transparente primeiro

---

<sup>13</sup> A informação ambiental pode ser gerencial (subsidiando a administração dos ambientes) ou político-educacional, ao contribuir para a percepção da realidade e para a atuação cidadã frente à sociedade e ao ambiente natural. Dentre os usuários da informação ambiental encontram-se órgãos governamentais formuladores de políticas e legislação, empresas privadas, grupos de pressão, organizações governamentais e não-governamentais de meio ambiente, entidades nacionais e internacionais, pesquisadores, cidadãos e a mídia. Os usuários demandam informações de todos os tipos, como dados estatísticos, tecnologias, métodos e modelos, equipamentos, pesquisas e teses, projetos, legislações, padrões e normas, patentes, políticas governamentais, estudos e relatórios de impactos ambientais, instituições e especialistas, eventos etc. Entretanto, devido seu caráter interdisciplinar, as informações não estão organizadas de forma que possam ser recuperadas com eficácia e rapidez, seja pelo fato dos documentos publicados estarem espalhados em uma grande variedade de fontes, seja porque as informações encontram-se fragmentadas e dispersas entre as diversas instituições.



tem que ser conduzido por pessoas no mínimo moralmente transparentes no trato da coisa pública.

Espera-se que essas reflexões possam interferir nas ações dos homens, sobretudo aqueles que assumem qualquer tipo de função pública, como modo de criar uma consciência pró-ativa em benefício do planeta comum a todos.

## CONCLUSÕES

*Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas é que a realidade do mundo pode manifestar-se de maneira real e fidedigna.*

Arendt (2005)

Do ponto de vista do *ordenamento jurídico*, embora haja uma legislação anterior à década de 1980 versando implícita e explicitamente o tema, a informação socioambiental passou a constituir um instrumento de gestão pública apenas com a edição da Lei n. 6.938/1981 (PNMA), com destaque para a criação do Sinima. Essa garantia, no entanto, sofria, à época, da falta de legitimidade, uma vez que o país atravessava um longo período ditatorial, não havendo clima para a sociedade brasileira usufruir o verdadeiro direito à informação.

Com o advento da Constituição de 1988, o Brasil conseguiu edificar um considerável texto sobre direito à informação, assegurando no elenco dos direitos fundamentais (individuais e coletivos), o direito de todo cidadão de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a serem prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Na seara ambiental, a Carta cidadã procurou, também, recepcionar em seu texto a instrumentalização da informação instituída pela PNMA, garantindo formalmente à sociedade o conhecimento prévio acerca de atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais. Mas a integração da norma constitucional com a política ambiental se deu efetivamente com a publicação da Lei n. 7.804/1989, quando o legislador infraconstitucional atribuiu ao Estado a obrigação de divulgar informações ambientais, impondo-lhe, inclusive, o dever de produzi-las quando inexistentes.

Nesse aspecto, portanto, não há o que se questionar a respeito da inserção do direito à informação socioambiental no ordenamento jurídico pátrio e sua respectiva possibilidade de implementação como instrumento de gestão e política pública. Não apenas na área ambiental, mas nos campos do direito do consumidor, da saúde e da assistência social, os avanços sobre o tema são significativos, sobretudo após a promulgação da Constituição em vigor. Essas normas também foram frutos de lutas e conquistas sociais.

*Doutrinariamente*, diz-se que o direito à informação decorre dos princípios da publicidade e da transparência, característicos de um Estado democrático de direito, cabendo

ao poder público o dever de prestar informações, a fim de que o indivíduo possa ser constante e integralmente informado acerca das funções públicas exercidas pelos agentes estatais.

Tradicionalmente, o direito à informação é classificado pela doutrina em três dimensões: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado.

O direito de informar consiste basicamente num direito individual que assegura a faculdade e a liberdade de veicular, transmitir ou comunicar informações a outrem, de difundi-las sem impedimentos, obstrução ou censura por parte do Estado, e diz respeito, também, aos meios disponíveis para poder informar algo.

O direito de se informar é o direito individual e coletivo que consiste na faculdade de o indivíduo buscar informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento ou obstrução; é a liberdade de busca de dados, de fontes de informação ou de documentos perante o poder público, para atender interesse da pessoa ou da coletividade, isento de qualquer espécie de cerceamento.

O direito de ser informado corresponde ao dever do Estado de informar acerca de suas ações, isto é, à faculdade de ser mantido integral e corretamente informado, tendo por conteúdo o recebimento de informações fidedignas pelos poderes públicos e pelos meios de comunicação a respeito de quaisquer fatos de interesse público, bem como a possuir o pleno e adequado acesso a elementos mantidos em arquivos públicos, ou particulares de interesse público.

Sob esse ponto, os estudos doutrinários ajudaram a compreender a importância dos princípios da publicidade, da transparência e da informação, destacando que o acesso à informação deve ser a regra, sendo o sigilo a exceção.

Entretanto, embora seja fácil encontrar as três vertentes do direito à informação de forma pulverizada na legislação brasileira, é flagrante o seu desrespeito do ponto de vista operacional.

*Teoricamente*, a presente tese partiu da premissa de que a opacidade do Estado brasileiro é fruto de pressões de natureza política e econômica, representando, assim, uma prática restritiva ao pleno exercício do direito à informação socioambiental.

Da mesma forma, deduziu-se, hipoteticamente, que iniciativas paralelas representam soluções alternativas nos casos em que o Estado não cumpre com o dever de informar a sociedade sobre as questões ambientais. Além disso, a plena efetividade do direito à

informação é uma questão relativa, dependente que é de valores humanos (éticos, morais, comportamentais etc.) subjetivos, quando da disponibilização e apropriação de uma informação, gravitando entre o possível e o inevitável.

Primeiramente, há uma convergência entre os teóricos abordados afirmando que a questão do direito à informação constitui um tema atual, emergente e relevante, perpassando meras questões instrumentais de determinada política pública, sendo necessário observar algumas argumentações:

- a informação resulta num tipo de poder político, econômico e ideológico, que pode se expressar sob variadas formas, não permitindo à população, senão em escala reduzida, o acesso às importantes decisões dos órgãos públicos;

- a intransparência, presente no campo político e ideológico, tem contaminado a esfera estatal;

- as ameaças produzidas ao longo da sociedade industrial levantam a questão da limitação do modelo de desenvolvimento adotado até então. Logo, qualquer medida para resolver, ou pelo menos minimizar, os impactos causados aos ecossistemas requer o acesso às informações e o uso adequado delas, principalmente aquelas sob a responsabilidade do Estado, a quem compete articular as demandas sociais diante dos problemas que se apresentam;

- uma sociedade que investe deliberadamente em riscos ecológicos não pode colher como fruto um ordenamento jurídico efetivo, a exemplo do direito à informação. Daí a necessidade de não somente impor uma legislação ambiental rigorosa e prolixa, mas de promover uma reforma ética interior, pautada no respeito à natureza na sua dimensão sistêmica;

- em que pese a concretização desse ideal flutuar no campo utópico, a sua aproximação com a realidade pode ser alcançada mediante a transparência das ações praticadas pelos agentes públicos que dão vida à engrenagem do Estado democrático.

Recapitulando, buscou-se analisar aqui como o Estado brasileiro tem se comportado em relação à visibilidade das suas ações perante a sociedade. Primeiramente, não há como ampliar o escopo do direito à informação sem estudar o fenômeno do consumo embutido nas diversas formas de publicidade, tendo em vista que a lógica moldada no discurso atraente para o consumo tem interferido decisivamente na questão da degradação ambiental, razão pela qual a publicidade do Estado deve se preocupar em regular e fiscalizar tais condutas.

O conceito de poder invisível, na acepção de Norberto Bobbio, permitiu entender que a transparência faz parte do discurso político dos Estados democráticos de direito, mas sua efetividade tem ficado no campo das promessas, com pequenas exceções presenciadas em alguns países. Na área ambiental, essa estrutura tende a se tornar mais invisível, tendo em vista que existe flagrante tentativa de opacizar informações para atender a interesses políticos e econômicos, acirrando, dessa forma, a luta simbólica entre os campos em conflito, conforme assevera Pierre Bourdieu.

Entretanto, os diversos instrumentos (políticos, jurídicos, sociais etc.) tendem a criar um espaço para contrabalançar o poder político e econômico. Nesse sentido, a mídia representa uma aliada importante para a concretização de uma opinião pública esclarecida. O poder público precisa usar mais o espaço da televisão (concessão pública) e nos moldes da propaganda eleitoral obrigatória, em horário nobre e periodicamente divulgar e promover o direito à informação, a fim de criar nas pessoas o hábito de prestar mais atenção aos assuntos ambientais e a cobrar ações do governo.

Os instrumentos jurídicos esculpidos nas diversas leis podem ser armas poderosas nas mãos dos defensores da natureza, em especial para a defesa do direito à informação socioambiental. Não é necessário ser especialista em direito para utilizá-los; porém, é importante conhecê-los, a fim de que a eles se possa dar eficácia.

Reconhecidamente tida como um dos instrumentos legais mais avançados do país, atenção merecida tem recebido a Ação Civil Pública e seus instrumentos auxiliares, em razão de ter respondido positivamente no processo civil, além de socializar a prestação jurisdicional e democratizar o acesso à Justiça e à informação socioambiental.

Ora, está consignado no ordenamento jurídico nacional que todos os atores sociais envolvidos na questão ambiental têm direito de solicitar, fornecer e receber informação completa, veraz, adequada e oportuna em relação às atividades realizadas ou delegadas por qualquer órgão pertencente à administração pública.

Em face disso, a participação de uma sociedade bem informada é, nesse modelo, fator determinante para que o Estado, a iniciativa privada e a sociedade desempenhem, adequadamente, as suas funções e exerçam seus questionamentos às imposições nocivas das forças políticas e econômicas das classes dominantes.

O controle social constitui princípio fundamental para a democratização da gestão pública ambiental, sendo imprescindível a efetividade do direito à informação, que, em última análise, visa promover a busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como se viu, nas últimas três décadas, o ordenamento jurídico do país ganhou robusto alicerce na preservação do seu patrimônio natural, possibilitando uma relativa melhoria tanto na participação como na execução de políticas públicas na área ambiental. Diz-se relativa melhoria porque no Brasil a grande parte dos diplomas legais existentes padece de apatia na sua aplicação, uma vez que a desinformação é um processo crônico. Tais disfunções institucionais têm motivos diversos, que vão desde o analfabetismo funcional, passando pelo anacronismo burocrático, até dilemas éticos confrontados entre discurso e prática.

Os sistemas de informações na área ambiental precisam de diagnóstico e avaliação para auferir a acessibilidade dos serviços, bem como a usabilidade, operacionalidade, funcionalidade, objetividade, clareza, veracidade, concisão, continuidade, tempestividade, responsabilidade, completude, impessoalidade, objetividade etc. Da mesma forma, o Estado necessita promover maior comunicação entre os órgãos públicos, com a integração dos sistemas existentes (entre órgãos de um mesmo poder ou mesmo entre várias esferas de poder e entes federativos).

Sob o aspecto ético, fica claro que o homem ainda não alcançou a compreensão da totalidade dos fenômenos da natureza nem de como as estruturas destrutivas do modelo civilizatório se processam na sociedade. É necessário ter a consciência de que a informação visa a diminuir a incerteza diante do uso do meio ambiente, mas uma informação que subsidie a ação no mundo.

Devido à complexidade mundial e à aceleração histórica, a quantidade de informação acumulada torna-se cada vez mais difícil de ser processada, organizada e apropriada pela sociedade. Assim, o conhecimento das informações ou dos dados isolados é insuficiente. É preciso situar as informações e os dados em seu contexto para que adquiram sentidos e seja possível determinar os limites de sua validade. A consciência dos riscos de grandes proporções é, sem dúvida, um dos fatores que estimulam o desejo de voltar à segurança da natureza, e o homem representa o único ser capaz de escolher e decidir sobre os destinos do planeta (MORIN, 2003; GIDDENS, 1996; LANDIM, 2001).

Finalmente, apesar de contrastes pontuais, as principais contribuições desta tese mostram que existe uma tendência crescente de valorizar mais a discussão em torno do direito

à informação. Com efeito, aduz-se que o presente estudo, ao confirmar as hipóteses formuladas, constitui uma contribuição científica (KÖCHE, 1991), tendo em vista que, a partir do confronto teórico e de alguns casos ilustrados, resulta numa aceitação (tese) temporariamente válida, corroborando para responder aos problemas investigados. Espera-se, assim, que esta reflexão, sem a pretensão de ser algo acabado e construído na sua inteireza, possa contribuir para a descoberta de novos mecanismos de promoção da transparência informacional da administração pública no que tange à sustentabilidade da vida no planeta.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: narrativas de resistência ao risco social ampliado. In: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio (Org.). *Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores*. Brasília: MMA, 2005. 358 p. 219-228.
- AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. 2. ed. Brasília: Ibama, 1998. 158 p. (Estudos Educação Ambiental, 2).
- \_\_\_\_\_. *Direito, poder e opressão*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa-Omega, 1990. 184 p.
- ALBAGLI, Sarita. Da biodiversidade à biotecnologia: a nova fronteira da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 27, n. 1, p. 7-10, jan./abr. 1998.
- ALBERTON, Cláudia Marlise da Silva. *Publicidade dos atos processuais e direito à informação*. Rio de Janeiro: AIDE, 2000. 182 p.
- ALMANAQUE Abril: Brasil 2002. São Paulo: Ed. Abril, 2002. 495 p.
- ALMEIDA JR., Antonio Ribeiro de; ANDRADE, Thales Novaes de. Publicidade e ambiente: alguns contornos. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 10, n. 1, p. 107-120, jan./jun. 2007.
- ALMEIDA, Valéria Ribeiro da Silva Franklin. A comunicação do Senado e o direito à informação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 166, p. 347-364, abr./jun. 2005.
- ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986. 117 p.
- ALVES, Rosental Calmon. Acesso à informação pública: tendência mundial para aperfeiçoar a democracia. In: MARTINS, Luiz (Org.). *Direito à comunicação*. Brasília: Casa das Musas, 2005. 64 p. p. 7-14.
- ANDREWS, Christina W. Investigando a legitimidade: estudo de atitudes de público em relação aos papéis do Estado e do mercado. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 407-431, nov. 2006.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Política Nacional do Meio Ambiente: (comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981)*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 229 p.
- ARAÚJO, Vânia Maria Rodrigues Hermes de. Informação: instrumento de dominação e de submissão. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 37-44, jan./jun. 1991.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. 352 p.
- ARRUDA, Sílvio Ferras de. *Frases célebres notáveis*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1998. 172 p.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p. pt. 2. Cap. 7. p. 363-402.
- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. 153 p.



- BARBOSA, Wilmar do Valle. Tempos pós-modernos. In: LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 6. ed. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2000. 131 p. p. vii-xii.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. Os agregados de informação: memórias, esquecimento e estoques de informação. *DataGramZero – Revista de Ciência da Informação*, v. 1, n. 3, jun. 2000.
- BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *A efetividade do direito à informação ambiental*. 2004. 230 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2004.
- BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 6, set. 2001.
- \_\_\_\_\_. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 366 p.
- BARTHOLÓ JR., Roberto S. A crise do industrialismo: genealogia, riscos e oportunidades. In: BURSZTYN, Marcel; LEITÃO, Pedro; CHAIN, Arnaldo (Org.) *Que crise é esta?* São Paulo: Brasiliense; Brasília: CNPq, 1984. 214 p. p. 69-101.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 – arts. 5º a 17. 2. ed. atual*. São Paulo: Saraiva, 2001. 9 v. v. 2. 701 p.
- BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70; São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1981. 246 p.
- BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. Tradução de João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997. 285 p. (Critérios éticos).
- \_\_\_\_\_. *O mal-estar da pós-modernidade*. Tradução de Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. 272 p.
- BECK, Ulrich. A sociologia do risco. In: GOLDBLATT, David. *Teoria social e ambiente*. Tradução de Ana Maria André. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 312 p. Cap. 5. p. 227-269.
- \_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo global*. Traducción de Jesús Alborés Rey. Madri: Siglo XXI de Espana Editores, 2002. 288 p.
- BENJAMIM, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p. pt. 2. Cap. 1. p. 57-130.
- BESSA, Vagner de Carvalho; NERY, Marcelo Batista; TERCI, Daniela Cristina. Sociedade do conhecimento. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.17, n. 3-4, p.3-16, jul./dez. 2003.
- BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. Controle de constitucionalidade e defesa do meio ambiente. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p. pt. 2. Cap. 6.2. p. 326-363.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 17. tir. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.
- \_\_\_\_\_. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ed. Unesp, 2002a. 208 p.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 10. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. 173 p.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. 8. ed. rev. e ampl. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002b. 207 p.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p.

\_\_\_\_\_. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 392 p.

BONSACK, François. Pode a informação ser objetivada e materializada? In: *O conceito de informação na ciência contemporânea: colóquios filosóficos internacionais de Royaumont*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970. 221 p. p. 154-179 (Ciência da Informação, v. 2).

BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. 3. ed. 2. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 412 p.

BÖHME, G.; STEHR, N. *The knowledge society: the growing impact of scientific knowledge on social relations*. Boston: D. Reidel, 1986.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. Introdução, organização e seleção de Sérgio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2005. 365 p. (Coleção estudos, 20).

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 322 p.

\_\_\_\_\_. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. 1. ed. 1. reimp. com alterações do autor. São Paulo: Papyrus, 1997. 224 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. [*Projetos de Lei*]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Diagnóstico da gestão ambiental no Brasil*. Brasília: MMA, 2001.

\_\_\_\_\_. *O que os brasileiros pensam sobre a biodiversidade: pesquisa nacional de opinião: março de 2006: (comparação dos dados dos estudos de 1992 – 1997 – 2001)*. Rio de Janeiro: ISER; Brasília: MMA, 2006. 61 p.

\_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 31 abr. 2007.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação civil pública [em face da União e da Fundação IBGE]*. São Paulo: PR/SP, 2005. 15 p.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação civil pública [em face da União e da CTNBio]*. Curitiba: PR/PR, 2007. 1 p.

BRECHET, Bertolt. Cinco maneiras de dizer a verdade. Tradução de Florian Geyer. *Revista Civilização Brasileira*, n. 5-6, p. p. 259-273, 1966.

BROWN, Lester Russel. *Por uma sociedade viável*. Tradução de Mary Cardoso. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983. 434 p.

BRUNDTLAND, Gro Harlen. *Nosso futuro comum: [relatório da] Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1988. 430 p.

- BRYANT, Bunyan (Ed.). *Environmental justice: issues, policies, and solutions*. Washington: Island Press, 1995. 278 p.
- BUCCI, Eugênio. As emissoras públicas, o direito à informação e o proselitismo dos caciques. *Revista do Serviço Público*, Brasília, p. 103-109, 2007. Edição especial.
- BUCKLAND, Michael K. Information as thing. *Journal of the American Society for Information Science*, v. 42, n. 5, p. 351-360, jun.1991.
- BUARQUE, Cristovam. *A segunda abolição: um manifesto-proposta para a erradicação da pobreza no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 137 p.
- BUENO, Silveira. *Grande dicionário etimológico prosódico da língua portuguesa*. São Paulo: Saraiva, 1966. v. 6.
- BÜHLER, Gisele Borghi. O direito do consumidor à rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. In: FIGUEIREDO, José Purvin de (Coord.). *Desafios éticos da advocacia pública*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. 332 p. p. 231-241.
- BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento: de Gutemberg a Diderot*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. 241 p.
- BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. 161 p. p. 83-101.
- \_\_\_\_\_. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1984. 178 p.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas para o desenvolvimento (sustentável). In: \_\_\_\_\_. (Org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 259 p. p. 59-76.
- CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. O poder do segredo e os segredos do poder: breve visão histórica. In: SANTOS, Rogério Dutra (Org.). *Direito e política*. Porto Alegre: Síntese, 2004. 262 p. p. 85-114.
- CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. *Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios*. Campinas: Papirus, 2003. 159 p.
- CANCLINI, Néstor García. *Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade*. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2005. 284 p.
- CANETTI, Elias. *Massa e poder*. Tradução de Rodolfo Krestan. São Paulo: Melhoramentos; Ed. UnB, 1983. 531 p. (Hoje e amanhã).
- CANHOS, Vanderlei; CANHOS, Dora Ann; SOUZA, Sidnei de. Informação ambiental e prática de cidadania. In: PINSKY, Jaime. *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004. 288 p. p. 89-99.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. 1228 p.
- \_\_\_\_\_. Direito constitucional ambiental português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p. pt. 1. Cap. 1. p. 1-11.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 1152 p.

- CAPPELLI, Sílvia. *Acesso à justiça, à informação e à participação popular em temas ambientais no Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário Diálogo Governos-Sociedade Civil, Santiago, Chile, 2002. Impresso. 17 p.
- CARDOSO JÚNIOR, Walter Félix. *Inteligência empresarial estratégica: método de implantação de inteligência competitiva em organizações*. Tubarão: Ed. Unisul, 2005. 176 p.
- CARIBÉ, Rita de Cássia do Valle. Subsídios para um sistema de informação ambiental no Brasil. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 40-45, jan./abr. 1992.
- CARMELLO, Eduardo. *O poder da informação intuitiva: como assimilar informações com rapidez e criatividade*. 2. ed. São Paulo: Editora Gente, 2000. 132 p.
- CARTAXO DE ARRUDA, Geovana Maria. A participação pública na defesa do meio ambiente: implementação de um desenvolvimento sustentável. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2., 1997, São Paulo. *Anais ...* São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 1997. 628 p. p. 239-255.
- CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. 118 p.
- CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *A defesa da honra e o direito à informação*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002. 133 p.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. 617 p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).
- \_\_\_\_\_. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 1999b. 453 p. Cap. 5. p. 147-171.
- CAUBET, Christian Guy. *A nova legislação de recursos hídricos no Brasil e a questão da participação na gestão da água*, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.seplantec-srh.se.gov.br>>. Acesso em: 24 set. 2008.
- \_\_\_\_\_. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989. 385 p.
- CESIUS 137. Diretor Beto Leão. Brasil, 2000. 1 DVD (30 min.), son., color.
- CHAISE, Valéria Falcão. *A publicidade em face do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2001. 120 p.
- CLASTRES, Pierre. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. Tradução de Theo Santiago. São Paulo: Cosac & Naify, 2003. 280 p.
- COELHO, Paulo Magalhães da Costa. É possível a construção de uma hermenêutica constitucional emancipadora na pós-modernidade? *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 18, n. 44, p. 113-128, set./dez. 2005.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999. 421 p.
- CORNELLA, Alfons. *Políticas de información en España*. Barcelona, 1997. 32 p. Disponível em: <<http://www.infonomics.net/cornella/ainfopol.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2006.
- CÔRTE, Adelaide Ramos e et al. Os serviços de informação do Poder Executivo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, n. 3, set./dez. 1994.

- CRESPI, Franco; FORNARI, Fabrizio. *Introdução à sociologia do conhecimento*. Tradução de Antonio Angonese. Bauru: Edusc, 2000. 232 p. (Coleção Ciências Sociais).
- CUNHA, Isabel Maria Ribeiro Ferin. Informação e informações. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 47-50, jan./jun. 1985.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Direito ambiental e questões jurídicas relevantes*. Campinas: Millennium, 2005. 852 p.
- \_\_\_\_\_. Direito ambiental e relevância da informação. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, São Paulo, v. 18, n. 67, p. 58-66, jan./mar. 1994.
- DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 92, n. 809, p. 727-739, mar. 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 307 p.
- DaMATTA, Roberto. A mão invisível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira. In: DINIZ, Eli (Org.). *O desafio da democracia na América Latina: repensando as relações Estado/sociedade*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1996. 516 p. p. 417-434.
- DANTAS, Fabiana Santos. Gerenciamento de recursos hídricos: uma análise crítica da lei 9.433/97. In: KRELL, Andreas J. (Org.). *A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 365 p. p. 267-365.
- DANTAS, Marcus. *A lógica do capital-informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002. 268 p.
- DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 1998. 183 p.
- DECLARAÇÃO da Conferência da ONU sobre Ambiente Humano: texto livre. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.
- DECLARAÇÃO do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.
- DEMO, Pedro. Ambivalências da sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 37-42, maio/ago. 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo, 2001. 242 p.
- DIEGUES, Antonio Carlos. O surgimento do movimento para criação de áreas naturais protegidas nos Estados Unidos e suas bases ideológicas. In: \_\_\_\_\_. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996. Cap. 1.
- DOLABELA, Regina Fróes; BEMFICA, Juliana do Couto. *A produção de informação sobre o meio ambiente no Brasil: condicionantes técnicos, sociais e políticos*. Trabalho apresentado no VII ENANCIB, Marília, 2006. 12 p.
- DOWBOR, Ladislau. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. *Adolescência latinoamericana*, n. 248, p. 5-16, 2004.
- DREIFUSS, René Armand. *Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber*. Petrópolis: Vozes, 1993. 103 p.

- DRUCKER, Peter Ferdinand. *Sociedade pós-capitalista*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira; Publifolha, 1999. 229 p.
- DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 2, n. 3/4, p. 127-149, 2. sem. 1998/1. sem. 1999.
- \_\_\_\_\_. Por que estudar a história ambiental do Brasil?: ensaio temático. *Varia História*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 13-32, jan. 2002.
- DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Org.). *Glossário de comunicação pública*. Brasília: Casa das Musas, 2006. 139 p.
- DUPAS, Gilberto. *Ética e poder na sociedade da informação: de como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Unesp, 2001. 134 p.
- \_\_\_\_\_. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 145 p.
- DUTRA, Delamar José Volpato. A legalidade como forma de Estado de direito. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 45, n. 109, p. 57-80, jan./jun. 2004.
- EAGLETON, Terry. *As ilusões do pós-modernismo*. Tradução de Elizabeth Barbosa. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. 141 p.
- ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. 15 ed. reimp. Traduzido de *Como se fa una tesi di laurea*. São Paulo: Perspectiva, 1999. 170 p.
- EPSTEIN, Isaac. O dilema do prisioneiro e a ética. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 149-163, 1995.
- FABIAN, Christoph. *O dever de informar no direito civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 176 p.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Globo, 1991. v. 1. 397 p.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999. 356 p.
- FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônica: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazônica*, Manaus, v. 36, n. 3, p. 395-400, 2006.
- FELDMANN, Fábio José; CAMINO, Maria Ester Mena Barret. O direito ambiental: da teoria à prática. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 88, n. 317, p. 89-108, jan./mar. 1992.
- FERRARA, Lucrecia D'Alessio. O mapa da mina. Informação: espaço e lugar. In: SANTOS, Milton et al. (Org.). *O novo mapa do mundo: fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec, 1994. 342 p.
- FERRAZ, Sérgio. Propaganda institucional e publicidade pessoal: fronteiras. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília, v. 32, n. 75, p. 53-62, jul./dez. 2002.
- FERREIRA, Heline Silvini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais na Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2007. 433 p. pt. 2. Cap. 6. p. 316-326.
- FIGUEIREDO, Nice M. de. O processo de transferência da informação. *Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 119-138, 1979.

- FIGUEIREDO, Samuel Mac Dowell de; GASPARIAN, Taís. *Publicidade*: [Conar]. Disponível em: <<http://www.abert.org.br>>. Acesso em: 28 jun. 2007.
- FINK, Daniel Roberto. Audiência pública em matéria ambiental no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 82, n. 695, p. 264-268, set. 1993.
- FONTENELLE, Isleide Arruda. O mundo de Ronald McDonald: sobre a marca publicitária e a socialidade midiática. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 137-149, jan./jun. 2002.
- FRANCHI, Carlos. Linguagem: atividade construtiva. In: GALVÃO, Walnice Nogueira; PRADO JR., Bento (Coord.). *Almanaque*. São Paulo: Brasiliense, 1977. p. 9-27 (Cadernos de Literatura e Ensaio, 5).
- FREITAS, Vladimir Passos. *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 248 p.
- FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002. 516 p. p. 377-408.
- FREY, Klaus. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 165-185, nov. 2003.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob regime de economia patriarcal*. 41 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 668 p.
- FRIDMAN, Luis Carlos. Pós-modernidade: sociedade da imagem e sociedade do conhecimento. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 353-375, jul./out. 1999.
- FURRIELA, Rachel Biderman. A lei brasileira sobre acesso à informação ambiental como ferramenta para a gestão democrática do meio ambiente. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, p. 283-290, jan/jun. 2004.
- GALBRAITH, John Kenneth. *A sociedade afluyente*. 2. ed. rev. Tradução de Jaime Monteiro. Rio de Janeiro: Ed. Expressão e Cultura, 1972. 329 p.
- GIDDENS, Anthony. A modernidade sob um signo negativo: questões ecológicas e política de vida. In: \_\_\_\_\_. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Ed. Unesp, 1996. 296 p. Cap. 8. p. 225-258.
- \_\_\_\_\_. *Modernidade e identidade*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. 233 p.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.
- GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.) *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997. 500 p. p. 201-265.
- GODBOUT, Jacques T. Introdução à dádiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 38, out. 1998.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120 p.

- GOLDBLATT, David. A sociologia de risco: Ulrich Beck. In: \_\_\_\_\_. *Teoria social e ambiente*. Tradução de Ana Maria André. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 312 p. Cap. 5, p. 227-269.
- GOLDMANN, L. Importância do conceito de consciência possível para a comunicação. In: *O conceito de informação na ciência contemporânea: colóquios filosóficos internacionais de Royaumont*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970. 221 p. p. 38-68.
- GOLDSMITH, Edward. A blueprint for survival. In: NELISSEN, Nico; VAN DER STRASTEN, Jan; KLINKERS, Leon (Ed.). *Classics in environmental studies: an overview of classic texts in environmental studies*. Utrecht: International Books, 1997. pt. 3, Cap. 15. p. 199-210.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. O direito difuso à informação verdadeira e a sua proteção por meio das ações coletivas: a função social da informação. *Revista CEJ*, Brasília, n. 29, p. 95-100, abr./jun. 2005.
- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Os (des)caminhos do meio ambiente*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 1996, 148 p.
- GORE JR., Albert Arnold. *Uma verdade inconveniente: uma advertência global*. Diretor Davis Guggenheim. EUA, 2006. 1 DVD (96 min.), son., color.
- GORZ, André. A política ecológica do capitalismo. In: GOLDBLATT, David. *Teoria social e ambiente*. Tradução de Ana Maria André. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 312 p. Cap. 3, p. 117-168.
- \_\_\_\_\_. *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. Tradução de Celso Azzan Júnior. São Paulo: Annablume, 2005. 107 p.
- GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito ambiental em evolução*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. v.1. 398 p. p. 13-36.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 334 p.
- GRAU, Nuria Cunill. Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mito para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 1999. 453 p. p. 233-242.
- GUIMARÃES, Paulo Jorge Scartezzini. *A publicidade ilícita e a responsabilidade civil das celebridades que dela participam*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 240 p.
- GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (Org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997. 494 p. Introdução. p. 13-44.
- GUIVANT, Julia S. Transgênicos e percepção pública da ciência no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 81-103, jan./jun. 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. 220 p.
- \_\_\_\_\_. *Agir comunicativo e razão destrascendental*. Tradução de Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002. 111 p. (Biblioteca Colégio do Brasil, n. 4).



HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1989. 236 p.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. v. 1. 354 p.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flavio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003b. 398 p.

\_\_\_\_\_. Origem cultural e social dos movimentos ambientalistas. In: GOLDBLATT, David. *Teoria social e ambiente*. Tradução de Ana Maria André. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 312 p. Cap. 4, p. 169-225.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa, I: racionalidad de la acción y racionalización social*. 4. ed. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003c. 517 p.

HAKLAY, Mordechai E. Public access to environmental information: past, present and future. *Computers, Environment and Urban Systems*, Londres, v. 27, p. 163-180, 2003. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/compenvurbsys>>. Acesso em: 17 set. 2003.

HAYEK, Friedrich Auguste. *O caminho da servidão*. Tradução e revisão de Anna Maria Capovella, José Ítalo Stelle e Leane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Exped Instituto Liberal, 1984. 221 p.

HECK, José Nicolau; BARBACENA, Juliana Martins. J. Habermas e M. Weber: dois modelos de racionalidade jurídica. *Fragmentos de cultura*, Goiânia, v. 16, n. 11-12, p. 1025-1039, nov./dez. 2006.

HERCULANO, Selene. *Em busca da boa sociedade*. Niterói: Ed. UFF, 2006. 426 p.

HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 12 ed. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchei. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 343 p.

\_\_\_\_\_. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2 ed. 27. reimp. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

HORTA, Rui Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756 p.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil: (1930-1970)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 316 p. (Retratos do Brasil, v. 83).

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003.

JARA, Carlos Julio. *As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável*. Brasília: IICA, 2001. 352 p.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 119, n. 1, p. 137-152, jan./abr. 1995.

\_\_\_\_\_. *Transparência e opacidade informacional do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Ed. UFF, 1999. 239 p.

KANT, Immanuel. *Projet de paix perpétuelle*. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1984.

KÖCHE, José Carlos. *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 182 p.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. *Princípios de marketing*. Tradução de Arlete Simille Marques e Sabrina Cairo. 9. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003. 593 p.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. 260 p. (Debates, 115).

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, maio/ago. 1997.

\_\_\_\_\_. *Público/privado: suas configurações contemporâneas para a temática dos arquivos*. In: SEMINÁRIO SOBRE DOCUMENTOS PRIVADOS DE TITULARES DE CARGOS PÚBLICOS, 26 nov. 2004. São Paulo. *Anais ...* São Paulo: Instituto FHC. Disponível em: <<http://www.desaparecidospoliticos.org.br>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

LANDIM, Maria Luiza P. F. A relação do homem com a natureza. In: \_\_\_\_\_. *Ética e natureza no pensamento de Bérghson*. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2001. 228 p. Cap. 1. p. 137-155.

LASTRES, Helena M. M.; FERRAZ, João Carlos. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRES, Helena M. M.; ALBAGLI, Sarita (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 318 p. Cap. 1. p. 27-57.

LATOUR, Bruno. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, Marc; JACOB, Christian. *O poder das bibliotecas: a memória dos livros no ocidente*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2000. 352 p.

LAZARTE, Leonardo. Ecologia cognitiva na sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 43-51, maio/ago. 2000.

LE COADIC, Yves-François. *A ciência da informação*. 2. ed. rev. atual. Tradução de Maria Yêda F. S. de Filgueiras Gomes. Brasília: Briquet de Lemos, 2004. 124 p.

LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica internacional*. Tradução de Jacob Gorender. São Paulo: Ed. Senac, 2000. 518 p.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 2. ed. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2002. 343 p.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004. 368 p.

LEME, Cristiane Kraemer L. dos Santos. O direito à informação e os Organismos Geneticamente Modificados. *Revista de Direitos Difusos*, v. 7, p. 871-881, jun. 2001.

LEMONS, Haroldo Mattos. O Sisnama e o Conama no Brasil: seu impacto na qualidade de vida. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*. Brasília, 2002. 280 p. p. 31-81.

LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 4. ed. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edições Loyola, 2003a. 266 p.

\_\_\_\_\_. *Cibercultura*. 2. ed. 3. reimp. Tradução de Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 2003b. 266 p.

LIMA, Maíra Luísa Milani de. As limitações do licenciamento ambiental como instrumento de gestão de riscos: considerações à luz da teoria social de Ulrich Beck. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org). *Paisagem, natureza e direito*. Congresso Internacional de Direito Ambiental, 9. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005, v. 2. p. 251-264.

LIMA, Maria Regina Soares de; CHEIBUB, Zairo Borges. Cultura política e dimensões da democracia: opiniões e valores da elite brasileira. In: DINIZ, Eli (Org.). *O desafio da*

*democracia na América Latina: repensando as relações Estado/sociedade*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1996. 516 p. p. 217-252.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo de et al. *Dicionário brasileiro de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: Thex, 2002. 251 p.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Direito de informação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 17, n. 67, p. 147-198, jul./set. 1980.

LITTLE, Paul E. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo; Peirópolis; Brasília: IIEB, 2003. 464 p. Introdução. p. 13-21.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. 3. ed. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 2002. 316 p.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. 347 p.

LOURES, Flávia Tavares Rocha. A implementação do direito à informação ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 191-208, abr./jun. 2004.

LUHMANN, Niklas. *Poder*. Tradução de Martine Creusot de Rezende Martins. Brasília: Ed. UnB, 1985. 122 p. (Coleção Pensamento Político, 73).

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 6. ed. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2000. 131 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006. 288 p.

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 134, p. 219-229, abr./jun. 1997.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 230 p.

MARQUES, Cláudia Lima. A crise científica do direito na pós-modernidade e seus reflexos na pesquisa. *Cidadania e Justiça*, v.3, n. 6, p. 237-248, jan./jun. 1999.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MARTELETO, Regina Maria. Informação: elemento regulador dos sistemas, fator de mudança social ou fenômeno pós-moderno? *Ciência da Informação*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 169-180, p. 170-171, jul./dez. 1987.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. 406 p.

MATOS, Celso Augusto de; VEIGA, Ricardo Teixeira. Os efeitos da publicidade negativa nas atitudes dos consumidores. *Cadernos de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 69-86, abr./jun. 2003.

MATSUURA, Lilian. *Participação popular: Justiça determina audiência para discutir milho transgênico*. 2006. Disponível em: <<http://www.idisa.org.br>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

MATTELART, Armand. *História da sociedade da informação*. Tradução de Nicolas Nyimi Campanário. São Paulo: Edições Loyola, 2002. 197 p.

- MAUSS, Marcel. *Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas - introdução de Claude Levi Strauss*. Tradução de Antonio Filipe Marques. Lisboa: Edições 70, 2001. 199 p. (Perspectivas do homem - as culturas as sociedades).
- MCCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Tradução de Marco Antônio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992. 224 p.
- MCGARRY, Kevin. *O contexto dinâmico da informação: uma análise introdutória*. Brasília: Ed. UnB, 1999. 206 p.
- MCLUHAN, Herbert Marshall. *Os meios de comunicação como extensão do homem: (understanding media)*. 3. ed. Tradução de Décio Pignatari. São Paulo: Cultrix, 1971. 407 p.
- MEADOWS, Dennis. The limits to growth: a global challenge; a report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind. In: NELISSEN, Nico; VAN DER STRASTEN, Jan; KLINKERS, Leon (Ed.). *Classics in environmental studies: an overview of classic texts in environmental studies*. Utrecht: International Books, 1997. pt. 3, Cap. 14. p. 195-198.
- MEIO AMBIENTE: lavrador é preso por raspar casca de árvore. *Diário de Cuiabá*, n. 9641, 24 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.diariodecuiaba.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2008.
- MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.
- MENDONÇA, Helder Ferreira de. Transparência, condução da política monetária e metas para inflação. *Nova economia*, Belo Horizonte, v.16, n. 1, p. 175-198, jan./abr. 2006.
- MENDONÇA, J. J. Florentino Santos; FLORENTINO, Deluse Amaral Rolim. *Instrumentos para a efetivação do acesso à justiça*. Recife: Bagaço, 2005. 468 p.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 1119 p.
- MIRANDA, Antonio. *Ciência da informação: teoria e metodologia de uma área e expansão*. Brasília: Thesaurus, 2003. 212 p.
- MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. Brasília: Senado Federal, 2005. 725 p.
- MIRANDA, Jorge. O direito de informação dos administrados. In: SARAIVA, Paulo Lopo (Coord.). *Antologia luso-brasileira de direito constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1992. p. 207-212.
- MOLES, Abraham. *Teoria da informação e percepção estética*. Brasília: Ed. UnB, 1978. 308 p.
- MONTESQUIEU (Charles-Louis de Secondat). *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 5. e.d. São Paulo: Saraiva, 1998. 235 p.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, 1993.
- MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional? *Educação & sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 309-333, maio/ago. 2004.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. A desinformação jurídica. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 90, n. 325, p. 317-320, jan./mar. 1994.

- MORIN, Edgar. *Os setes saberes necessários à educação do futuro*. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2003. 118 p.
- MOSTAFA, Solange Puntel; MARANON, Eduardo Ismael Murguia. O segredo, a informação e a cidadania. *Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG*, Belo Horizonte, v. 21, n. 2, p. 203-212, jul./dez. 1992.
- MOTA, Carlos Renato. As principais teorias e práticas de desenvolvimento. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 259 p. p. 27-40.
- MUELLER, Charles Curt. Situação atual da produção de informações sistemáticas sobre o meio ambiente. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 14-22, jan./abr. 1992.
- MUITO Sigilo e pouco acesso. *Livre acesso.net*, 7 jan. 2008. Disponível em: <[http://www.livreacesso.net/tiki-print\\_article.php?articleId=172](http://www.livreacesso.net/tiki-print_article.php?articleId=172)>. Acesso em: 28 out. 2008.
- MUZIO, Gabriele. A globalização como estágio de perfeição do paradigma moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. 335 p. p. 133-161.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2003. 424 p.
- NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: Ibama, 2002. 368 p.
- NOGUEIRA JUNIOR, Alberto. *Cidadania e direito de acesso aos documentos administrativos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 530 p.
- NOVAES, Washington. *A quem pertence a informação?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 110 p.
- NUNES, Ana Lúcia. Caso Césio 137 revela crimes contra o povo. *A nova democracia*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 38, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2008.
- NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*. São Paulo: FTD, 1997. 135 p. (Coleção juristas da atualidade).
- O'DONNELL, Guilherme. Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- OLIVEIRA, Adriano. Narcorede institucional pública e o Estado paralelo ilícito: propondo a construção de novos conceitos e discutindo o Estado de direito democrático no Brasil. *Revista Urutágua*, Maringá, v. 1, n. 4, maio 2002. Disponível em: <[http://www.urutagua.uem.br/04pol\\_narco.htm](http://www.urutagua.uem.br/04pol_narco.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2008.
- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. 335 p. p. 55-81.
- OLIVEIRA, Lucio Sergio Porto. *Informação ou propaganda?: o que recebemos? o que percebemos?*. Brasília: Thesaurus, 1996. 174 p.
- PAESANI, Liliana Minardi. *Direito de informática: comercialização e desenvolvimento internacional do software*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 121 p. (Coleção temas jurídicos, 2).

- PAIM, Isis, NEHMY, Rosa Maria Quadro; GUIMARÃES, César Geraldo. Problematização do conceito “qualidade” da informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 111-119, jan./jun. 1996.
- PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A publicidade e o direito de acesso a informações no licenciamento ambiental. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, v. 44, p. 49-70, dez. 1995.
- PINTO, Cristiano Paixão Araujo. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 319 p.
- POGREBINSCHI, Thamy. O enigma da democracia em Marx. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 55-67, fev. 2007.
- POLANY, Karl. Mercado e natureza. In: \_\_\_\_\_. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1988. Cap. 15. p. 181-192.
- PONTES JUNIOR, Felício et al. *Terra do meio: poder, violência e desenvolvimento*. Belém: MPEG, 2004. 35 p. (Idéias e debates, 7).
- PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 631-646, jul./ago. 2006.
- RAPOPORT, Anatol. *Lutas jogos e debates*. Tradução de Sérgio Duarte. Brasília: Ed. UnB, 1980. 324 p. (Coleção pensamento político, 21).
- REIS, Maria Helena Junqueira. *Computer crimes: a criminalidade na era dos computadores*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. 62 p.
- RIBEIRO, Maurício Andrés. A arquitetura da gestão ambiental colegiada. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*. Brasília, 2002. 280 p. p. 83-112.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.
- ROCHA, Maria Eduarda da Mota. O canto da sereia: notas sobre o discurso neoliberal na publicidade brasileira pós-1990. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 81-90, jun. 2007.
- RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos: sigilo e reserva. *Acervo - Revista do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, v. 5, n. 1, p. 7-18, jul./dez. 1989, jan./jun. 1990.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2000. 128 p.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. 95 p.
- SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 233-245, jun. 2005.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direito à intimidade e à vida privada: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 616 p.

- SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 284 p.
- SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 89-199, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000. 436 p. (Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática, v. 1).
- \_\_\_\_\_. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 82-109, jan./jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. 335 p. p. 83-129.
- SANTOS, Marly. *Sinima* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lucivaldobarros@gmail.com> em 19 jun. 2008.
- SANTOS, Milton. *Metamorfozes do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. 6. ed. São Paulo: Ed. USP, 2008. 136 p.
- SCHAFF, Adam. *A sociedade informática: as conseqüências sociais da segunda revolução industrial*. 4. ed. Tradução de Carlos Eduardo Jordão Machado e Luiz Arturo Obojes. São Paulo: Ed. Unesp /Brasiliense, 1995. 157 p.
- SECLAENDER, Airton C. Leite. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. *Revista de Direito Público*, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.
- SEN, Amartya Kumar. *Sobre ética e economia*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 143 p.
- SERRES, Michel. *O contrato natural*. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 1990. 195 p.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 22. ed. rev. e atual. de acordo com a ABNT. São Paulo: Cortez, 2002. 335 p.
- SIGRIST, Marlei. Ñe' ê ngatu: o comunicador da fronteira Mato Grosso do Sul – Paraguai. *Revista Prosa*, n. 4, Campo Grande, Uniderp, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ñe' ê ngatu, uma comunicação proibida!?! *Revista Prosa*, n. 5, Campo Grande, Uniderp, 2004.
- SILVA, Terezinha Elizabeth da. Política de informação na pós-modernidade: reflexões sobre o caso do Brasil. *Informação & Sociedade*, João Pessoa, v. 1. n. 1, p. 8-13, jan./dez. 1991.
- SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. Um estudo do poder na sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 3, p. 79-90, set./dez. 2000.
- SIMÃO, João Batista. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 34, n. 2, p. 81-92, maio/ago. 2005.
- SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2004. 317 p.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 906 p.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. 335 p. p. 307-334.

SOUZA FILHO, Oscar d'Alva e. *A ideologia do direito natural*. Rio de Janeiro: ABC Editora, 2002. 342 p.

SUAIDEN, Emir José. A biblioteca pública no contexto da sociedade da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 52-60, maio/ago. 2000.

TARGINO, Maria das Graças. Informação ambiental: uma prioridade nacional ? *Informação e Sociedade Estados*, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 51-84, 1994.

TAVARES, C; FREIRE, I. M. Informação ambiental no Brasil: para quê e para quem. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 208-215, jul./dez. 2003.

TAVOLARO, Sergio Barreira de Faria. Ação comunicativa. In: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio (Org.). *Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores*. Brasília: MMA, 2005. 358 p. p. 17-25.

THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação*. Petrópolis: Vozes, 1995. 452 p.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim; DUMONT, Lígia Maria Moreira. Controle público e orçamento federal: avaliando o papel do Siafi. *Informática Pública*, v. 5, n.12, p. 49-64, 2003.

VASCONCELOS, Maria Drosila. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 78, p. 77-87, abr. 2002.

VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio; ARAÚJO, Uiracy. Política Nacional do Meio Ambiente. In: VEIGA RIOS, Aurélio Virgílio; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Org.). *O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB, 2005. 408 p. p. 149-165.

VERNANT, Jean-Pierre. *As origens do pensamento grego*. 5. ed. Traduzido de les origines de pense grecque. São Paulo: Difel, 1986. 95 p.

VIANNA, Túlio. *Transparência pública, opacidade privada: o direito como instrumento de limitação do poder na sociedade de controle*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. 230 p.

VIEIRA, Anna da Soledade. Política brasileira de informação ambiental. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 3-7, 1981.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: ABDR, 1998. 171 p.

VIEIRA, Tatiana Malta. *O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2007. 326 p.

VIEIRA FILHO, Meton. Da propaganda institucional x propaganda subliminar. *Revista da Procuradoria-Geral da República*, São Paulo, n. 1, p. 205-210, out./dez. 1992.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998. 179 p.



- VOLTAIRE (François-Marie Arouet). *Tratado sobre a tolerância*: a propósito da morte de Jean Calas. Tradução de Antonio Geraldo da Silva. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1993. 195 p.
- WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1978. 153 p. p. 15-28.
- WINKIN, Yves. *A nova comunicação*: da teoria ao trabalho de campo. Campinas: Papiрус, 1998. 216 p.
- WOLFE, Alan. *The limits of legitimacy, political contradictions of contemporary capitalism*. New York: The Free Press, 1977.
- WURMAN, Richard Saul. *Ansiedade de informação*: como transformar informação em compreensão. 1. ed. Tradução de Virgílio Freire. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1991. 380 p.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia*: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 333 p.
- ZEMAN, Jirí. Significado filosófico da noção de informação. In: *O conceito de informação na ciência contemporânea*: colóquios filosóficos internacionais de Royaumont. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970. 221 p. p. 154-179.
- ZORZETTO, Ricardo. Brasil consumiu 30% de sua vegetação natural, a maior parte nos últimos 50 anos. *Envolverde – Revista Digital*. Disponível em: <<http://envolverde.ig.com.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008.