



**DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA
AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO:
a (in)eficácia da Lei de Acesso à Informação no caso Belo Monte**

THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION
ENVIRONMENTAL IN THE SOCIETY OF RISK:
(in) effectiveness of the Law on Access to Information in the Belo Monte case

Andrey Oliveira Lamberty¹

Rosane Leal da Silva²

RESUMO: A sociedade de risco surge da incerteza científica que emerge como reflexo dos próprios processos da modernização, cujos impactos demandam a tomada de decisões por parte dos governantes, o que na maioria das vezes é feito em prol do lucro e em detrimento do meio ambiente. O direito de acesso à informação pública, com isso, constitui-se em importante ferramenta que possibilita ao cidadão participar ativamente da tomada de decisões políticas ambientais, consolidando a própria democracia nessa modernidade tardia. Diante dos impactos socioambientais causados pela instalação da Hidrelétrica de Belo Monte, surge o questionamento: a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira foi um meio eficaz de garantir a transparência dos órgãos públicos, neste caso? Portanto, o objetivo deste artigo é verificar se a LAI, no caso concreto, mostrou-se um instrumento capaz de assegurar com eficácia a transparência ativa e passiva por parte do Poder Público acerca do impacto socioambiental da hidrelétrica de Belo Monte. Para tanto, utilizou-se de um método de abordagem dedutivo, aliado ao estudo de caso como método de procedimento. A conclusão encontrada é que a LAI, tendo possibilitado de forma tardia

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, Brasil. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Franciscana (UFN), Santa Maria, RS, Brasil. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano, Santa Maria, RS, Brasil. Pesquisador integrante do Núcleo de Direito Informacional da Universidade Federal de Santa Maria (NUDI). Advogado. E-mail: andrey.lamberty@gmail.com.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Santa Maria, RS, Brasil, com pesquisa sobre a sociedade informacional. Professora Associada do Curso de Graduação e Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), do Curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN) e da Antonio Meneghetti Faculdade (AMF). Coordenadora do Núcleo de Direito Informacional da Universidade Federal de Santa Maria (NUDI). E-mail: rolealdasilva@gmail.com.

o acesso à informação pública, mostrou-se ineficaz no caso concreto, diante da urgência da demanda socioambiental.

Palavras-chave: Hidrelétrica de Belo Monte. Lei de acesso à informação. Sociedade de risco.

ABSTRACT: The risk society arises from the scientific uncertainty that emerges as a reflection of the modernization processes themselves, the impacts of which require decision-making on the part of the rulers, most of which is done for profit and to the detriment of the environment. The right of access to public information, therefore, constitutes an important tool that enables the citizen to participate actively in the decision-making of environmental policies, consolidating democracy itself in this late modernity. In view of the social and environmental impacts caused by the installation of the Belo Monte Hydroelectric Plant, the question arises: was the Brazilian Access to Information Act (LAI) an effective means of guaranteeing the transparency of public agencies, in this case? Therefore, the objective of this article is to verify if the LAI, in the concrete case, proved to be an instrument capable of effectively ensuring the active and passive transparency on the part of the Public Power about the socio-environmental impact of the Belo Monte hydroelectric plant. For that, a deductive approach was used, along with the case study as a procedure method. The conclusion reached is that LAI, having made late access to public information, proved to be ineffective in the concrete case, given the urgency of socio-environmental demand.

Keywords: Belo Monte Hydroelectric Plant. Law on access to information. Risk society.

INTRODUÇÃO

A sociedade de risco caracteriza-se por uma reflexividade marcada pela resposta da natureza às decisões tomadas pelo ser humano na tentativa de dominá-la, valendo-se de uma crença na infalibilidade da ciência em busca de um ideal de sociedade próprio do modelo capitalista. Nesse contexto, o direito de acesso à informação pública ambiental passa a ter enorme valor, pois possibilita ao cidadão

poder participar dos processos democráticos com maior discernimento dos riscos e dos possíveis impactos socioambientais que podem resultar de certas decisões.

No Brasil, o acesso à informação é um direito fundamental expressamente assegurado pela Constituição Federal, regulamentado por uma Lei de Acesso à Informação (LAI) que prevê que os órgãos públicos possuem o dever de responder às solicitações feitas pelo cidadão (transparência passiva), mas também o dever de eles próprios, de forma antecipada, disponibilizarem as informações de interesse público independentemente de qualquer solicitação (transparência ativa). Trata-se de um instrumento que possibilita ao cidadão ter acesso às informações relativas ao meio ambiente, apesar de não haver referência expressa às questões ambientais na lei.

Diante do impacto socioambiental sentido na região de Altamira, no Pará, com a instalação da Hidrelétrica de Belo Monte, veio à tona o seguinte questionamento: a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira constituiu-se em um meio eficaz a fim de garantir a transparência dos órgãos públicos, neste caso em particular? Com isso, objetiva-se verificar se a LAI, no caso concreto, foi um instrumento que assegurou com eficácia a transparência ativa e passiva por parte do Poder Público no que tange ao impacto socioambiental da hidrelétrica de Belo Monte.

Para esse fim, utilizou-se de um método de abordagem dedutivo, partindo de um estudo inicial sobre a sociedade surgida da continuidade dos processos de modernização característicos da modernidade tardia, a sociedade de risco, para, ao final, verificar de que forma a lei de acesso à informação contribuiu para a possibilidade de uma tomada de decisão esclarecida por parte dos cidadãos no caso Belo Monte, o que foi possibilitado pelo emprego do estudo de caso como método de procedimento.

O texto foi organizado em três capítulos: em um primeiro momento, parte-se para um estudo amplo da sociedade de risco, e os impactos gerados pelas decisões tomadas pelo homem em nome do desenvolvimento técnico e científico. Em seguida, analisa-se o direito de acesso à informação pública no Brasil, desde a sua previsão nos tratados internacionais até o advento de uma Lei de Acesso à Informação (LAI). Por fim, verifica-se de que forma esta lei foi empregada na garantia de uma transparência dos órgãos governamentais no caso Belo Monte.

O tema insere-se no eixo temático número dois, Jurisdição Constitucional e Democracia, do XVI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, tendo em vista que procura identificar formas de

efetivação dos processos democráticos à luz dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

1 A SOCIEDADE DE RISCO E OS REFLEXOS DA MODERNIZAÇÃO

O processo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas iniciou-se pela busca na ciência das respostas que anteriormente eram dirigidas à religiosidade. Na sociedade moderna, o homem abandonou a religião e a tradição em troca da razão, dominando a incerteza e passando a considerar-se senhor de seu próprio destino (IANNI, 2011, p. 25). Assim, conforme Hermitte (2006, p. 11), entre o final do século XVII e início do século XIX, as sociedades passaram a descartar as explicações mágicas e religiosas para buscar na pesquisa científica a descoberta das causas dos perigos que às ameaçavam.

A almejada segurança, busca incessante da sociedade industrial, viria através de um aparente controle da natureza pela ciência, tida como infalível e ilimitada. Porto-Gonçalves (2006, p. 61-2) refere que a concepção de progresso e de desenvolvimento, própria do modelo capitalista, passa a ser sinônimo de dominação da natureza. Desenvolvimento, sob essa ótica, relaciona-se ao concreto, à urbanização, às indústrias, às construções humanas, afastando-se da natureza como algo ligado ao passado.

Na esteira do desenvolvimento científico, a liberdade de pesquisa foi tida, por muito tempo, como uma liberdade sem limitações (HERMITTE, 2006, p. 17). Observa-se que as primeiras constituições, impregnadas do pensamento liberal-iluminista, não traziam qualquer limitação à liberdade científica. No entanto, conforme Hermitte (2005, p. 14), a participação dos cientistas nos crimes da segunda guerra mundial trouxe a necessidade de um maior controle científico, o que se fez presente já na Lei fundamental alemã de 1949, que enuncia o princípio da liberdade de pesquisa, limitando-o pela dignidade humana.

Nas décadas de 1970 e 1980, o antagonismo entre meio ambiente e desenvolvimento passou a ser tema para um debate ambiental que colocou em xeque o modelo clássico de desenvolvimento calcado na exploração da natureza. No Brasil, passa a tomar corpo um conflito entre ambientalistas e desenvolvimentistas, que teve seu apogeu no assassinato de Chico Mendes, em 1988, líder seringueiro que defendia

uma nova concepção de atuação socioambientalista, com a valorização dos grupos sociais que habitam a natureza (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 11-2).

A manipulação irresponsável da energia nuclear culminou em catástrofes de grande proporção, como a que ocorreu em Chernobil, Ucrânia, no ano de 1986, fazendo diluir-se a antiga segurança científica, e, por consequência, trazendo a insegurança e o medo. As incertezas passam a ser provenientes dos próprios processos produtivos que caracterizam os avanços tecnológicos. Assim, conforme Porto-Gonçalves (2006, p. 66), o desafio ambiental levou a sociedade a ter de buscar “alternativas *ao* e não *de* desenvolvimento”.

As decisões tomadas a fim de conter as ameaças decorrentes da próprio funcionamento da sociedade industrial geram riscos a serem assumidos, que representam, por sua vez, novas ameaças ainda mais impactantes e inesperadas. Nesse sentido, Christian Guy Caubet (2005, p. 28) define a questão do risco como sendo

[...] fenômenos, fatos, opções, decisões que, após terem sido escolhidos como solução para problemas estruturais das sociedades industriais, se apresentam como graves ameaças sociais em razão das consequências coletivas inesperadas engendradas por sua própria estrutura ou constituição.

Na sociedade industrial pós-moderna, a produção social de riquezas vem igualmente acompanhada de uma distribuição social dos riscos científicos e tecnológicos produzidos (BECK, 2011, p. 23). Da incerteza das decisões tomadas, com base no pensamento científico capitalista moderno, distribuem-se os riscos, que, conforme Porto-Gonçalves (2006, p. 70), podem atingir todo o planeta e toda a humanidade, na medida em que procura submeter planeta e a humanidade a uma mesma lógica, a lógica mercantil.

O dano sentido em um local pode estar distante do seu ponto causador, acentuando o sentimento de vulnerabilidade e a falta de soberania dos indivíduos e dos próprios Estados (HERMITTE, 2005, p. 11). A tomada de decisões e a assunção dos riscos passa a ser uma discussão que necessita ser feita em conjunto entre as nações, sob pena de todos sofrerem as consequências das decisões equivocadas tomadas por líderes imprudentes comprometidos unicamente com a lógica de crescimento capitalista. Nesse sentido, Porto-Gonçalves (2006, p. 72) afirma que a humanidade “está submetida a riscos derivados de ações decididas por alguns e para benefício de alguns”.

Observa-se enorme desigualdade no que diz respeito à exploração da natureza e à produção de riscos, na medida em que vinte por cento dos habitantes mais ricos do planeta são responsáveis pelo consumo de oitenta por centos das matérias-primas e energias produzidas anualmente no mundo. A modernidade busca uma homogeneização do “*american way of life*”, ou seja, uma lógica de consumo baseada na ideia de que é desejável a todos se europeizarem ou americanizarem. Entretanto, apesar da cultura ocidental acreditar não ser dependente da natureza, a escassez dos recursos naturais, bem como os reflexos sentidos, tais como o buraco na camada de ozônio, a mudança climática global, o lixo tóxico, etc., evidenciam os limites impostos em escala global (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 71-2).

Os países e sociedades de terceiro mundo, vivendo o paradigma da sociedade da escassez, passam a ver na modernização e no progresso científico a esperança para uma melhoria na condição econômica da população, buscando justamente o alcance do propagado estilo de vida norte-americano calcado no consumo. Nesse sentido, Beck, 2011, p. 24) leciona que “[...] na sociedade da escassez, o processo de modernização encontra-se e consuma-se sob a pretensão de abrir as portas que levam às recônditas fontes da riqueza social”.

É curioso observar que a própria ideia de subdesenvolvimento traz consigo a concepção de que o desenvolvimento seria o próximo passo, a superação deste estágio. Em 1972, em uma reunião convocada pela ONU em Estocolmo, o governo brasileiro evidenciou esse pensamento, ao afirmar que a pior poluição seria a pobreza, e convidando os investidores a trazer o desenvolvimento ao Brasil (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 63).

A passagem da lógica da distribuição de riqueza presente na sociedade da escassez para a lógica da distribuição de riscos da modernidade tardia possui relação histórica com duas condições, quais sejam, a redução e o isolamento da autêntica carência material (possibilitados pelo nível alcançado pelas forças produtivas humanas e tecnológicas, bem como pelas garantias e regras jurídicas próprias do Estado Social), e o fato de que o crescimento exponencial das forças produtivas trouxe consigo o desencadeamento de riscos e ameaças que partem do próprio processo de modernização (BECK, 2011, p. 23).

A visão de progresso calcada na produção massiva e no consumo, visando o lucro acima de tudo, e um aumento indiscriminado dos processos industriais, mais cedo ou mais tarde trariam riscos que não poderiam mais ser ignorados. A sociedade

de risco surge trazendo as dúvidas quanto às consequências das decisões negligentes que durante anos foram (e ainda são) tomadas em nome da ciência e do modelo de progresso e desenvolvimento vinculado à dominação da natureza.

A sociedade de risco, portanto, surge da continuidade dos processos de modernização próprios da modernidade tardia, que são cegos e surdos aos efeitos e ameaças que eles mesmos produzem. Nesse sentido, a sociedade de risco pode ser definida como “um estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial (GIDDENS; BECK; LASH, 1997, p. 16-7).

Deve-se, entretanto, ter presente que risco não confunde-se com perigo. Os riscos decorrem de decisões humanas, próprias do desenvolvimento industrial da modernização, sendo, nos termos de Beck (2011, p. 26), “um produto de série do maquinário industrial do progresso”. Os perigos, por outro lado, independem da ação humana, como pragas, inundações e catástrofes, características da sociedade pré-industrial. Conforme Bosco (2010, p. 1), a ruptura entre risco e perigo é marcada pelo confronto da sociedade com o próprio potencial autodestrutivo, criação artificial do homem.

Verifica-se que, diante das incertezas e das ameaças decorrentes do desenvolvimento técnico-industrial, a sociedade de risco passa a representar uma crise institucional da própria sociedade industrial, exigindo uma autorreflexão sobre seus próprios fundamentos (GIDDENS; BECK; LASH, 1997, p. 19). Assim, conforme Beck (2011, p. 24), “O processo de modernização torna-se “reflexivo”, convertendo-se a si mesmo em tema e problema”.

Acerca de tal reflexividade, Porto-Gonçalves (2006, p. 69) refere que, na sociedade caracterizada como “sociedade de risco”,

[...] os riscos que a sociedade contemporânea corre são, em grande parte, derivados da própria intervenção da sociedade humana no planeta (reflexividade), particularmente derivada das intervenções do sistema técnico-científico. Assim, sofremos, reflexivamente, os efeitos da própria intervenção que a ação humana provoca por meio do poderoso sistema técnico que moderno-colonialmente se impõe.

Portanto, os riscos advindos da tomada de decisões na lógica de desenvolvimento racionalista-liberal trazem consigo uma necessária reflexividade do próprio processo desenvolvimentista quanto aos seus efeitos. Nesse sentido, Porto-

Gonçalves (2006, p. 70) adverte que esta reflexividade provém da consciência não só de que as ações tomadas pelo homem acabam voltando-se a ele, reflexivamente, mas também de que a desordem que anteriormente parecia ficar confinada somente a bairros, regiões e países pobres, acaba se tornando um problema global.

A consciência da finitude dos recursos naturais, e da necessidade de se repensar a relação do homem com a natureza, através da compreensão de ambos não estão dissociados, traz a necessidade de um novo olhar sobre a ciência, e a urgente imposição de limites à dominação da natureza. Esses limites, na lição de Porto-Gonçalves (2006, p. 75) deverão ser construídos através de um diálogo conjunto de saberes entre as diferentes formas de produção de conhecimento, seja no interior de uma mesma cultura ou de culturas distintas.

Marie-Angèle Hermitte (2005, p. 14-7) destaca quatro princípios gerais característicos do direito do meio ambiente e aplicáveis ao campo do direito à saúde, relacionando essas duas vertentes do direito através do conceito de risco: princípio da vigilância, princípio da precaução e princípios de informação e transparência. Este trabalho limita o seu foco de observação aos princípios da informação e da transparência, passando a analisá-los. No que se refere à distinção entre informação e transparência, pode-se dizer que a informação relaciona-se à transmissão de um dado, enquanto a transparência é uma característica de um sistema que organiza o acesso a algumas informações para fins políticos (HERMITTE, 2005, p. 17).

A transparência, portanto, torna-se uma condição necessária, na medida em que permite que a sociedade tome conhecimento dos riscos que podem resultar das medidas que estão sendo tomadas, podendo discutir amplamente acerca de tais consequências a fim de tomar uma decisão informada. Diante da cultura do sigilo imposta pelos gestores públicos, a sociedade tem o direito a ter uma decisão esclarecida, o que somente se torna possível através do acesso à informação pública, e de uma efetiva transparência ativa e passiva por parte do Poder Público, e da divulgação dos riscos e dos possíveis impactos gerados pelas decisões tomadas em nome de um suposto “desenvolvimento” que atende somente aos interesses do capital.

Parte-se, com isso, para o estudo acerca do acesso à informação pública ambiental no Brasil, e de como a Lei de Acesso à Informação Pública foi (in)eficaz no que se refere a um conhecimento prévio da sociedade acerca dos impactos

socioambientais gerados pela instalação da hidrelétrica de Belo Monte, no norte brasileiro, o que será feito nos capítulos seguintes.

2 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL NO BRASIL

Na sociedade em rede, pautada pelo intenso fluxo informacional através do uso das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), o acesso à informação configura-se como direito indispensável à efetivação dos processos de cidadania próprios de um Estado Democrático (e Social) de Direito, permitindo à população que tome conhecimento dos assuntos de interesse público e participe efetivamente das tomadas de decisões.

A informação, dotada de enorme valor, torna-se o instrumento que, posto à disposição do povo, potencializa e consolida a democracia. É importante que se tenha presente o conceito de informação, que nas palavras de Laymert Garcia dos Santos (2005, p. 131) é definido como

[...] essa aptidão de relacionar que fornece uma resolução, uma integração; é a singularidade real através da qual uma energia potencial se atualiza, através da qual uma incompatibilidade é superada; a informação é a instituição de uma comunicação que contém uma quantidade energética e uma qualidade estrutura [...]

O direito de acesso à informação somente teve o seu reconhecimento através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, que no seu artigo XIX (ASSEMBLEIA...,1948) garantiu o direito à liberdade de opinião e de expressão, o que inclui o direito de “procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Ressalta-se que o direito à informação, na sua concepção originária, permanecia vinculado ao direito à liberdade de expressão, o que se verifica também no artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ASSEMBLEIA..., 1966), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO..., 1969), o chamado Pacto de San José da Costa Rica, que salvaguarda o direito à informação no âmbito americano.

No Brasil, o acesso à informação pública é um direito fundamental, protegido pelo artigo 5º, XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil, que garante

o direito à todos de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral. Além do mais, a própria Carta Magna traz a publicidade como um dos princípios da administração pública (artigo 37, *caput*), bem como assegura a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*) (BRASIL, 1988).

O direito à informação é o direito que toda pessoa possui de pedir e receber informações dos órgãos e entidades públicas, constituindo-se em um dos fundamentos para a consolidação do Estado Democrático de Direito, na medida em que possibilita a participação efetiva dos cidadãos no processo de tomada de decisões que os afetam direta ou indiretamente. Esse direito do cidadão impõe um duplo dever ao poder público: primeiro, o dever de responder às solicitações enviadas por qualquer pessoa interessada, possibilitando o acesso aos documentos originais ou fornecendo as cópias solicitadas (transparência passiva); segundo, atribui um dever aos governos de divulgar as informações de forma proativa e rotineira, agindo antecipadamente, sem a necessidade de solicitação dos cidadãos (transparência ativa) (CONTROLADORIA..., 2013, p. 6)

A transparência possibilita ao cidadão ter acesso à informação pública, decorrendo do princípio da publicidade e do direito à informação, relacionando-se ao próprio exercício da democracia. Vale ressaltar que transparência e publicidade, embora caminhem na mesma direção, são dois conceitos distintos, na medida em que a transparência possibilita ao cidadão ter acesso à informação pública quando a informação se apresentar, enquanto a publicidade é o próprio movimento que a administração dá no sentido de divulgar seus atos (LIMBERGER, 2016, p. 45-6).

A importância do acesso à informação no diálogo entre o povo e seus governantes é ressaltada por Toby Mendel (2009, p. 1), Consultor Internacional da UNESCO, que defende que este direito está no coração da democracia, tendo em vista que somente o cidadão bem informado sobre as intenções e ações de seus representantes eleitos poderá contribuir, de forma efetiva, no processo de tomada de decisões que afetarão o seu futuro. Portanto, a eficácia do direito do cidadão a ter um meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado perpassa pelo acesso à informação pública ambiental, na medida em que somente o conhecimento acerca dos riscos e dos impactos socioambientais poderá levar o indivíduo a tomar uma decisão informada, consciente e esclarecida a fim de evitar ações que vão em prejuízo ao meio ambiente, fortalecendo o processo democrático.

Observa-se que a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída no Brasil pela lei 6.938/1981, tem como um de seus objetivos a divulgação de dados e informações ambientais (artigo 4º, V). Além disso, a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente é um dos instrumentos previstos na lei, juntamente com a criação do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (artigo 9º, VII e XI) (BRASIL, 1981).

Em 1992, realizou-se no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92. A Conferência resultou em uma Declaração contendo princípios a serem implementados pelos Estados, a “Declaração do Rio”, dentre os quais o Princípio 10 estabeleceu a necessidade de participação dos cidadãos por meio do acesso adequados às informações ambientais. No plano internacional, outro acordo que representou avanço significativo no acesso à informação ambiental foi a Convenção de Aarhus, adotada em 25 de junho de 1998 pela 4ª Conferência Interministerial da Comissão Econômica da ONU para a Europa, possuindo como objetivos o acesso à informação ambiental, a participação do público em processos de decisão e o acesso à justiça em matéria ambiental (ARTICLE 19, 2012, p. 9-10).

Inspirada por esses documentos, o Brasil editou em 2003 a lei número 10.650 (BRASIL, 2003), conhecida como “Lei de Acesso à Informação Ambiental”, que “dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”. Trata-se de lei específica que dispõe sobre o acesso à informação pública ambiental no país, representando importante avanço naquele momento, mas que, atualmente, diante do avanço das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), mostra-se em insuficiente em virtude da necessidade de instrumentos que permitam à sociedade o acesso às informações de forma mais prática e célere, inclusive pela velocidade da deterioração do meio ambiente pela sociedade industrial.

Com isso, foi editada em 2011 a Lei 12.527, que regulamenta o acesso à informação pública no Brasil (BRASIL, 2011). O advento de uma Lei de Acesso à Informação no país foi um avanço que trouxe o dever de transparência ativa e passiva ao Estado, propiciando ao cidadão o direito a exigir e a ser informado sobre dados públicos até então divulgados somente quando e como fosse interessante ao Poder Público. Observa-se que esta lei não trata especificamente da questão ambiental, o que pode ser previamente criticado, mas ainda assim possui ferramentas que podem

garantir um efetivo acesso ao cidadão a informações ambientais, efetivando o exercício da cidadania e a tomada de decisões informadas.

A LAI estabelece, em seu artigo 10, que qualquer interessado é parte legítima para apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades públicas. Verifica-se, portanto, que o objetivo da legislação é proporcionar o pleno acesso às fontes de informações, sem que haja qualquer discriminação, em observância aos princípios constitucionais. No que diz respeito à legitimidade passiva, o artigo 1º, parágrafo único, determina a subordinação dos órgãos da Administração Direta, Autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista, além das demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este dever estende-se àquelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realização de ações de interesse público, nos termos do artigo 2º (BRASIL, 2011).

Quanto à transparência ativa, ou seja, a divulgação espontânea das informações públicas por parte dos órgãos e entidades governamentais, o artigo 3º, II da Lei 12.527 estabelece como diretriz a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. Além disso, o artigo 8º, *caput*, determina o dever dos órgãos e entidades públicas na divulgação das informações de interesse público em locais de fácil acesso, independente de requerimentos, sendo que parágrafo 2º do mesmo artigo prevê a obrigatoriedade da disponibilização das informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (BRASIL, 2011).

No que se refere à transparência passiva, o artigo 10º, § 2º da LAI prevê o dever dos órgãos e entidades do poder público em possibilitar o encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. Este acesso é assegurado pela criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), previsto no artigo 9º, o qual possui a finalidade de atendimento, orientação e protocolo de documentos e requerimentos de acesso a informações. Ainda, o artigo 11 determina que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder a informação disponível de forma imediata, quando for solicitado. Não sendo possível, fica estabelecido no parágrafo 1º o prazo máximo de vinte dias para resposta, prorrogável por mais dez dias, mediante justificativa expressa, nos termos do parágrafo 2º (BRASIL, 2011). Este dever, assegurado pela LAI brasileira, coaduna-se ao princípio da transparência máxima que deve guiar as legislações atinentes ao acesso à informação no mundo,

devendo ser aplicado sem qualquer forma de discriminação (MENDEL, 2009, p. 39-41).

Os instrumentos disponíveis na Lei de Acesso à Informação mostram-se necessários a fim de efetivar ao cidadão uma plena participação democrática através de opiniões esclarecidas, especialmente diante das medidas tomadas pelos governantes em nome da modernização e do “progresso” industrial em uma sociedade de risco, situação em que a lógica de mercado predomina ao interesse público. Um dos casos de utilização da LAI na divulgação de informações de interesse público é a instalação da usina hidrelétrica de Belo Monte, na região norte do Brasil, que gerou diversos reflexos ambientais e sociais na região, o que será debatido no capítulo seguinte.

3 A (IN)EFICÁCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A TRANSPARÊNCIA ACERCA DO IMPACTO SOCIOAMBIENTAL DA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

O projeto de construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, situada nas proximidades do município de Altamira, no Pará, na bacia do Rio Xingu, encontrou forte oposição dos ambientalistas, questionando os seus impactos socioambientais, especialmente no que se refere às populações tradicionais e indígenas da região. O que foi observado na região foi um verdadeiro etnocídio, histórico na América Latina, com a destruição da cultura e da identidade indígena que ali vivia, e a expulsão das comunidades ribeirinhas e de extrativistas, que construíram sua história às margens do Rio Xingu, e dele tiravam o seu sustento. A violência simbólica sofrida por essas comunidades evidencia a questão social, cultural e política do meio ambiente (BRUM, 2014).

A justificativa oferecida para a construção da hidrelétrica, e por consequência, para o genocídio cultural que foi visto em Belo Monte, coaduna-se com a ideia de desenvolvimento própria do modelo capitalista de dominação da natureza. Com isso, os interesses dominantes sobrepõem-se à lei, observando-se uma forte relação de proximidade entre as empresas que possuem interesse na região e o Estado, o que geralmente ocorre em situações de risco.

A empresa Norte Energia, neste caso, comporta-se como se fosse soberana, tal como se a lei estivesse suspensa naquela localidade, acreditando estar acima do

próprio Estado, que é conivente com a situação que se apresenta, em detrimento das populações locais, acentuando a vulnerabilidade social já existente. Todo o impacto social sofrido na região é relatado pela procuradora da República Thais Santi, em uma entrevista concedida ao jornal EL PAÍS Brasil (BRUM, 2014), demonstrando a violência cultural imposta às comunidades indígenas e ribeirinhas.

A contribuição da LAI no acesso à informação ambiental no caso Belo Monte foi tema de um estudo realizado pela organização não-governamental de direitos humanos Artigo 19 (2017). No documento, a organização verificou que a disputa pelo acesso à informação neste caso perdurou por mais de três anos, sendo que a iniciativa da solicitação foi tomada pelo Instituto Socioambiental (ISA) e pelo Ministério Público Federal. Em 2013, o ISA obteve acesso ao contrato firmado entre a empresa Norte Energia e o BNDES para o financiamento da obra de Belo Monte, descobrindo que o banco havia contratado uma auditoria independente para o monitoramento de condicionantes socioambientais. Os resultados dessas auditorias, porém, não estavam acessíveis no site da empresa, nem em qualquer outro lugar, contrariando o princípio da transparência ativa previsto na Lei de Acesso à Informação (LAI) (ARTICLE 19, 2017, p. 16).

O Instituto solicitou, ainda em 2013, informações ao BNDES através do sistema online e-SIC, requerendo acesso aos relatórios das auditorias. O banco, por sua vez, negou abertura dos dados, alegando que “a publicização das informações ia de encontro à necessidade de garantir sigilo bancário, protegido por cláusulas de confidencialidade”. Com a negativa, o ISA buscou guarida na transparência passiva, recorrendo à terceira instância recursal, a Controladoria Geral da União (CGU) (ARTICLE 19, 2017, p. 17).

Conforme o estudo (2011, p. 17), após mais de um ano de análise sobre o conteúdo da solicitação, a CGU decidiu que os relatórios deveriam ser publicados. O banco, entretanto, respondeu através de um breve extrato de relatório, incompleto e incompreensível, descumprindo o disposto no artigo 5º da LAI, que determina que a informação seja disposta “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

Diante disso, o Ministério Público Federal (MPF) interveio no caso, solicitando judicialmente a disponibilização dos relatórios pelo BNDES, culminando em um acordo extrajudicial fechado somente em setembro de 2016, que determina que sejam publicados periodicamente, no *website* da empresa Norte Energia, os relatórios de

auditorias independentes sobre as condicionantes socioambientais (ARTIGO 19, 2017, p. 17-8).

O processo de instalação de Belo Monte é um caso típico em que havia o dever de transparência do poder público, tendo em vista os impactos sociais sofridos na região, especialmente no que diz respeito às comunidades indígenas, ribeirinhas e extrativistas, os reflexos ambientais resultantes da diminuição do fluxo das águas e a mudança da dinâmica do Rio Xingu, trazendo consequências devastadoras à biodiversidade aquática do local. Portanto, diante do evidente interesse público nas informações, não somente pelas repercussões sociais e ambientais citadas, mas também pelo próprio dinheiro público gasto na obra, torna-se descabida a alegação de sigilo bancário defendida pelo BNDES, demonstrando a cultura do sigilo imposta pelos gestores públicos com frequência. Observa-se que a resposta do banco contraria o próprio artigo 3º, I da LAI (BRASIL, 2011), que estabelece o acesso à informação como a regra e o sigilo como exceção.

Apesar de representar uma vitória para a sociedade civil, que passou a poder acessar os relatórios periodicamente através do portal da empresa Norte Energia, a obtenção tardia das informações representou prejuízo à coletividade, na medida em que, quando isso ocorreu, a própria licença de operação da hidrelétrica já havia sido emitida (ARTICLE 19, 2017, p. 19). Portanto, muito embora a LAI imponha o dever de transparência ativa e passiva aos órgãos públicos, isto de nada adianta se não houver uma tramitação célere a fim de efetivar o acesso à informação de forma urgente, especialmente tratando-se de informações ambientais, que demandam da sociedade uma pronta resposta sob pena de tornar-se inócua.

No caso da usina hidroelétrica de Belo Monte, a conclusão que se chega é de que o acesso às informações chegou tarde demais (mais de três anos após à primeira solicitação), quando o estrago na região já se mostrava irreversível, especialmente quando diversas comunidades ribeirinhas e extrativistas já haviam sido expulsas do local, e quando já ocorrera um verdadeiro genocídio cultural indígena, como evidencia o conteúdo da entrevista com a procuradora da República Thais Santi (BRUM, 2014), que vivenciou o drama vivido na região. A LAI, neste caso, apesar de ter sido um instrumento capaz de possibilitar o acesso à informação pública, não mostrou-se eficaz em garantir uma resposta rápida e eficiente, como exigia a demanda socioambiental.

CONCLUSÃO

As decisões de risco tomadas pelas autoridades em nome de uma visão de progresso que atende aos interesses capitalistas, pressupondo a exploração dos recursos da natureza, conduzem a consequências cujo impacto estão sendo sentidos por toda a coletividade. A sociedade de risco surge trazendo a dúvida acerca do saber científico, antes tido como infalível, mas que agora passa a representar insegurança e vulnerabilidade.

O acesso à informação pública, nesse sentido, mostra-se um direito indispensável para que o cidadão possa ter uma opinião informada e esclarecida, participando ativamente das tomadas de decisões que dizem respeito à toda a coletividade, o que fortalece o próprio processo democrático. No que se refere às informações de cunho ambiental, esse direito se mostra ainda mais relevante, tendo em vista a urgência e a necessidade de decisões que possam mudar o rumo de um colapso ambiental para onde o mundo caminha a passos largos.

A instalação da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, trouxe uma série de impactos socioambientais na região, inclusive com a destruição da biodiversidade aquática, o etnocídio indígena e a expulsão de comunidades ribeirinhas e de extrativistas, que mantinham sua subsistência através do Rio Xingu. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (LAI), ao estabelecer um dever de transparência ativa e passiva ao Poder Público, representa uma importante ferramenta para que a população, inclusive as comunidades interessadas, possa ter acesso, de forma efetiva, às informações de interesse público.

Amparado pela cultura do sigilo imposta pelos gestores públicos, o BNDES, que financiou a obra, negou-se a divulgar os resultados da auditoria realizada para o monitoramento de condicionantes socioambientais, após solicitação inicial feita pelo Instituto Socioambiental, no ano de 2013. Posteriormente, já em 2016, após ter sido demandado judicialmente pelo MPF, acabou submetendo-se a um acordo extrajudicial que determinou a publicação periódica dos relatórios pela empresa Norte Energia. O que se conclui, com isso, é que diante da demora no efetivo acesso à informação pública, a LAI mostrou-se um instrumento ineficaz no caso concreto, na medida em que não conseguiu garantir uma resposta célere que pudesse ter evitado as consequências dramáticas que, de fato, vieram a se concretizar, tal como exigem as demandas relacionadas ao meio-ambiente.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em: 18 jun. 2018.

ARTICLE 19. *Acesso à informação ambiental*. 2012. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dht/cartilha_19_acesso_informacao_ambiental.pdf. Acesso em: 21 jul. 2018.

ARTICLE 19. *Os 5 anos da lei de acesso à informação – uma análise de casos de transparência*. 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0- Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia-1.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BOSCO, Estevão. A política na sociedade de risco - Ulrich Beck. *Idéias*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 229-253, dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649300/15855>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003*. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRUM, Eliane. Belo Monte: a anatomia de um etnocídio. *EL PAÍS Brasil*, São Paulo, 1 dez. 2014. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/opinion/1417437633_930086.html. Acesso em: 21 jul. 2018.

CAUBET, Christian Guy. O escopo do risco no mundo real e no mundo jurídico. *In: VARELLA, Marcelo Dias (org.). Governo de riscos / Rede Latino – Americana – Européia sobre Governo de Riscos*. Brasília, 2005, p. 24-31.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios*. Brasília: 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em 21 jul. 2018.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. 2. reimp. São Paulo: Unesp, 1997.

HERMITTE, M-A. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco – uma análise de U. Beck. In: VARELLA, Marcelo Dias (org.). *Governo de riscos / Rede Latino – Americana – Européia sobre Governo de Riscos*. Brasília, 2005, p. 06-22.

HERMITTE, M-A. A fundação jurídica de uma sociedade das ciências e das técnicas através das crises e dos riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (org.). *Direito, sociedade e riscos: A sociedade contemporânea vista a partir da idéia de risco*. Brasília, 2006, p. 11-56.

IANNI, Octávio. *A sociologia e o mundo moderno*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2016.

MENDEL, Toby. *El Derecho a la Información en América Latina: comparación jurídica*. Quito: UNESCO, 2009. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>. Acesso em 21 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção americana sobre direitos humanos*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Laymert Garcia dos. Quando o conhecimento técnico-científico se torna predação high-tech: recursos genéticos e conhecimento tradicional no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Semear outras soluções: os caminhos da*

biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 127-165.

ZHOURI, Andréia; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. *In*: ZHOURI, Andréia; LASCHEFSKI, Klemens (orgs.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. UFMG: Belo Horizonte, 2010.