

**O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO CONDIÇÃO PARA A  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL  
E DO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

*THE ACCESS TO INFORMATION AS A CONDITION FOR  
POPULAR PARTICIPATION IN THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT:  
AN ANALYSIS FROM INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND  
BRAZILLIAN CONSTITUTIONAL LAW*

*Cláudia de Moraes Arnold \**

*Elisa Goulart Tavares \*\**

*Wilson Antônio Steinmetz \*\*\**

**Resumo:** Este trabalho tem por objeto o conceito e âmbito de incidência do acesso à informação como princípio do direito ambiental internacional e do direito constitucional brasileiro. A hipótese que orienta a análise considera o acesso à informação uma condição essencial da participação democrática dos cidadãos na tomada de decisões ambientais pelo Estado. Argumenta-se que essa hipótese é válida tanto no plano interno do Estado como na ordem internacional globalizada marcada pela crescente transnacionalização do direito, especialmente do direito ambiental. Argumenta-se ainda que o acesso à informação não só tem conexão com a participação popular, mas também com o princípio da cooperação. Adotam-se como estratégias metodológicas a análise e interpretação das fontes normativas e a revisão da literatura especializada relevante sobre o acesso à informação.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Informação. Participação popular. Cooperação. Direito ambiental internacional.

---

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul – UCS/RS. Bacharel em Direito pela Faculdade Anhangüera de Passo Fundo/RS. Integrante do Grupo de Pesquisa "Direito Ambiental Crítico" e "Direito Público e Meio Ambiente" - CNPq. CV: <http://lattes.cnpq.br/7070390657059536>. E-mail: [claudia.arnoldm@gmail.com](mailto:claudia.arnoldm@gmail.com)

\*\* Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul – UCS/RS. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela UNIDERP/SP. Advogada. Integrante do Grupo de Pesquisa "Metamorfose Jurídica" – CNPq. CV: <http://lattes.cnpq.br/2476532330525173>. E-mail: [elisagtavares@gmail.com](mailto:elisagtavares@gmail.com)

\*\*\* Doutor em Direito (UFPR) e professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Caxias do Sul – UCS/RS. CV: <http://lattes.cnpq.br/4342137734540487>.

**Abstract:** This paper aims at the concept and scope of access to information as a principle of international environmental law and Brazilian constitutional law. The hypothesis that guides the analysis considers access to information an essential condition for the democratic participation of citizens in the environmental decision making by the State. It is argued that this hypothesis is valid both at the internal level of the State and in the globalized international order marked by the growing transnationalization of law, especially environmental law. It is also argued that access to information is not only connected with popular participation, but also with the principle of cooperation. The analysis and interpretation of normative sources and the review of the relevant specialized literature on access to information are adopted as methodological strategies.

**Keywords:** Environment. Information. Popular participation. Cooperation. International environmental law.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na segunda metade do século 20, inseriu-se o princípio da informação também em documentos internacionais de direito ambiental. Na esteira dessa inovação, a Constituição Federal brasileira de 1988 também se incorporaram elementos normativos de apoio para um reconhecimento interpretativo fundamentado do princípio da informação ambiental. Assim, todos têm o direito do acesso à informação e, ao mesmo tempo, o dever de não omitir informações de interesse público em matéria ambiental. Ademais, a conceituação da informação e sua análise a partir do direito ambiental internacional e direito constitucional revelam seu caráter de instrumento otimizador e garantidor da participação popular nos processos democráticos de tomada de decisão.

Por meio do estudo da constitucionalização do direito de acesso à informação, bem como da evolução dos documentos internacionais de proteção ao meio ambiente, que foram se tornando cada vez mais explícitos e enfáticos na matéria, é possível perceber a importância dada à informação. Destaca-se a relevância da Convenção de Aarhus como asseguradora do direito ao acesso à informação, à participação e ao acesso à justiça, especificamente voltada às questões ambientais. Há uma clara opção pela transnacionalização do direito de acesso à informação.

A hipótese que orienta a análise exposta neste trabalho considera o acesso à informação uma condição essencial da participação democrática dos cidadãos na tomada de

decisões ambientais pelo Estado. Argumenta-se que essa hipótese é válida tanto no plano interno do Estado como na ordem internacional globalizada marcada pela crescente transnacionalização do direito, especialmente do direito ambiental. Argumenta-se ainda que o acesso à informação não só tem conexão com a participação popular, mas também com o princípio da cooperação.

Adotam-se como estratégias metodológicas a análise e interpretação das fontes normativas e a revisão da literatura especializada relevante sobre o acesso à informação.

## **2 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto constitucionalmente e elevado à categoria de direito fundamental, pressupõe mais do que um direito, exige um dever de proteção de toda a coletividade. O caráter decisivo e estratégico da preservação do meio ambiente deve-se à constatação elementar de que “O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível à mesma diversidade que possuía. Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar” (RODRIGUES, 2011, p. 33).

A elevada probabilidade de não reversão dos danos ao meio ambiente e a consciência de finitude dos recursos naturais impõem que o direito à proteção ambiental receba tratamento especial do sistema jurídico. Como argumenta Medeiros (2004, p. 168):

O Direito à Proteção Ambiental representa mais do que a descrição da existência de um Direito, é um Direito de proteção ao meio ambiente, é um Direito portador de uma mensagem de interação entre o homem e a natureza, para que se estabeleça um relacionamento mais harmonioso e equilibrado. Não é de surpreender que esse seja um Direito de caráter horizontal, representando um direito fundamental de caráter *erga omnes*, recobrando diferentes ramos do Direito clássico, procurando estabelecer uma interação entre eles de forma que o âmago do direito ambiental penetre no ordenamento jurídico para os orientar em um sentido ambientalista.

Os Estados passam a inserir a proteção ao meio ambiente em suas constituições a partir da década de 80 do século 20. A natureza, que chegou a ser vista como inimiga do homem ou fator de impedimento de seu progresso, passa, nesse momento, a ser vista como parte de uma relação harmônica na qual do outro lado está o homem (MACHADO, 2006, p. 88).

Leite e Ayala (2010, p. 77), assim como Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 40), adotam um “antropocentrismo jurídico ecológico”, no sentido de homem como sujeito e a natureza como objeto, reconhecendo, todavia, o “valor intrínseco” de outras formas de vida não humanas, inclusive da natureza. Esse seria o fundamento teórico justificador do tratamento jurídico do direito ao meio ambiente como direito-dever fundamental.

A abordagem *antropocêntrica jurídica ecológica* do direito ao meio ambiente coloca o ser humano como parte da natureza, de modo que a proteção de um é a proteção do outro, simultaneamente. Nesse sentido, “trata-se de uma abordagem conciliatória e integradora dos valores humanos e ecológicos, como duas facetas de uma mesma identidade jurídico-constitucional” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 43).

Com a transformação do pensamento e o surgimento de uma consciência ambiental, compreendendo que as mudanças climáticas e os constantes desastres naturais são causados, em parte, pela falta de regulamentação das atividades do homem que interferem no meio, o Direito passa a intervir nas relações socioambientais (SARLET, 2003, p. 44) a fim de garantir a própria sobrevivência do ser humano e assegurar-lhe uma sadia qualidade de vida.

Assim, a Constituição Federal de 1988 inseriu o meio ambiente como direito no artigo 225, assegurando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Mais do que um direito, o texto do constituinte determina ao Poder Público e à coletividade o dever de preservação do meio ambiente. Para tanto, não apenas no Brasil, mas internacionalmente, começaram a ser criados instrumentos para alcançar esse direito. Foram elencados princípios de direito ambiental pela doutrina, a fim de estabelecer parâmetros para as relações entre o homem e a natureza.

Entre os princípios que regem o direito ambiental está o princípio da informação, importante instrumento para efetivação da participação popular em matéria ambiental.

Primeiramente, cumpre definir o conceito de informação. Para Machado, “A informação é um registro do que existe ou do que está em processo de existir. Antes de pensar

nos fins da informação, ela é aqui entendida como 'dados acerca de alguém ou de algo'" (2006, p. 25-26).

Weschenfelder busca na raiz do verbo informar, segundo seu significado no Instituto Antônio Houaiss, o conceito de informação aplicado ao direito ambiental (2012, p. 216):

O significado do verbo *informar* é de 'fazer saber ou tomar ciência de; científica-se'. Três são os sentidos da palavra, com reflexos no seu significado jurídico: *fazer saber* tem o sentido de transmitir informação a alguém; *tomar ciência* é receber a informação transmitida; *cientifica-se* tem o sentido de alguém buscar a informação e não esperar que se lhe transmita. Em outras palavras, o verbo *informar* compreende *transmitir, receber e procurar* informações. Aplicando o significado *informar* ao nosso estudo, temos que *o direito à informação ambiental é o direito de transmitir, receber e procurar informações ambientais*.

A informação é a transmissão de um fato existente, dando ciência a quem recebe e criando novos conhecimentos, instigando que as pessoas a busquem como forma de obtenção de novos saberes. É através da informação que a sociedade desenvolve consciência sobre determinados temas da cultura científica, tornando-se apta a participar do processo democrático e orientar o progresso (MACHADO, 2006, p. 26-28).

A informação, portanto, permite formar cidadãos conscientes em matéria ambiental, o que é fundamental em um Estado Democrático, no qual o processo participativo faz parte da tomada de decisões. Todavia, para que isso seja possível, é necessário que a população tenha acesso à boa informação ambiental:

No processo democrático participativo, onde as opiniões dos atores sociais devem contar para a formação das políticas públicas, uma população bem informada tem mais interesse e melhores condições de saber qual a situação do meio ambiente, conhecer os seus direitos e de tomar decisões coerentes com a preservação ambiental. A conscientização ecológica decorre da boa informação e da educação ambiental gera uma sociedade mais responsável e exigente no que diz respeito à proteção do meio ambiente (BERGER FILHO, 2009, p. 57).

A participação democrática pressupõe a ação conjunta da sociedade, atuando na defesa dos interesses difusos, em especial do meio ambiente, cujo titular e destinatário é ela mesma. Medeiros destaca que a composição de um corpo legislativo formado por cidadãos que conhecem as questões inerentes ao meio ambiente do qual fazem parte é forma relevante de participação popular (MEDEIROS, 2004, p. 153-154).

A participação popular só é possível através da informação adquirida, porque “a qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política” (MACHADO, 2004, p. 34). A sociedade desinformada deixa de participar, tornando apática e inerte no processo democrático participativo. Na frase precisa de Sen, "bloquear oportunidades de participação informada é em si uma imensa perda de liberdade" (SEN, 2004).

Os cidadãos bem informados são agentes participativos que possuem grande poder de influência política no exercício de sua cidadania, uma vez pautados pela consciência ambiental e responsabilidade ética perante o meio ambiente são capazes de formar a posição de seus representantes na tomada de decisões.

Essa atitude ativa da coletividade em prol da proteção do meio ambiente reclama certa autonomia e não submissão do cidadão ao Estado e ao poder econômico, talvez este último, maior barreira para transmissão transparente e efetiva das informações de natureza ambiental. Entretanto, esse agir não visa excluir os poderes da Administração Pública, e sim direcioná-lo conforme o interesse público, a despeito de eventuais interesses econômicos poderosos. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 124-129).

Através da liberdade de acesso à informação e da democracia, Machado chega a propor um “Estado da Informação Democrática de Direito”:

O Estado da Informação Democrática de Direito existe não somente quando o próprio Estado está obrigado a transmitir informações, mas quando os cidadãos que agem, de qualquer forma, no espaço público devem informar ao Poder Público e, se necessário, transmitir diretamente os dados aos usuários ou consumidores (MACHADO, 2006, p. 50).

Valoriza-se o direito à informação como direito fundamental no Estado Democrático de Direito como pressuposto para a existência da democracia e do Estado de Direito. Daí por que todos, sem exceção, devem ter acesso à informação existente (democracia), todavia, subordinados às normas existentes (Estado de Direito) (MACHADO, 2006, p. 49-50).

Segundo Berger Filho,

Além da participação ampla da população promovida pelo acesso à educação ambiental e a informação o Estado deve utilizar-se da informação de modo a tornar mais eficiente à proteção ambiental. Seja informando sobre os danos

ambientais e a necessidade de sua reparação, seja principalmente, conhecendo os riscos e antecipando-se com medidas preventivas, o fato é que para uma boa gestão do meio ambiente é essencial a informação organizada (BERGER FILHO, 2009, p. 58).

Consagra-se, com esse modelo, a ideia de que o Estado é plural, possuindo objetivos distintos, ambientais e econômicos, por exemplo, que precisam de instrumentos hábeis a concretizá-los. Entre esses instrumentos, Ayala sugere a mediação entre a decisão pública e a opinião técnica, formando estruturas legais providas de “sensibilidade de conteúdo ecológico” (2011, p. 52-54).

De fato, quebrar paradigmas tornou-se necessário e delegar ao Estado e ao particular deveres para a preservação do meio ambiente demonstra a transformação da visão de Estado por meio da sensibilidade ecológica atribuída aos instrumentos de efetivação de direitos. Nesse sentido, Ayala destaca a importância da consagração do direito ao meio ambiente como direito fundamental e da inserção desse conteúdo nos instrumentos normativos. A atribuição de um direito-dever de proteção do meio ambiente ao Estado e à coletividade compromete seus sujeitos/destinatários e a criação de instrumentos jurídicos asseguram a sua efetividade. (2011, p. 57).

Por fim, conforme Medeiros (2004, p. 54),

A luta pela preservação do meio ambiente em que vivemos consiste não-somente na preservação da fauna e da flora, como também na preservação do homem, como ser individual, social e como sociedade civil organizada, assim como na natural inter-relação estabelecida entre eles. Na medida em que a proteção ao meio ambiente é um direito humano fundamental, este busca cumprir a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais.

Dessa forma, a informação é extremamente relevante à garantia do direito ao meio ambiente, pois possibilita que a coletividade participe dos processos decisórios e interfira nas questões ambientais, protegendo a sua própria sobrevivência e a sua qualidade de vida.

### **3 DO DIREITO INTERNACIONAL À CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o direito à informação é explicitamente citado, ainda que continue relacionado à liberdade de expressão, no texto do art. 19: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Outros documentos preveem o direito à liberdade de expressão, comunicação de ideias, liberdade de informação, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1976), a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Considerada marco da legislação internacional ambiental e alicerce da formação das políticas públicas ambientais internacionais e nacionais, a Declaração de Estocolmo de 1972 contempla a informação ambiental em dois princípios:

Princípio 19. É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Princípio 20. Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

O Princípio 19 destaca a necessidade do incentivo à educação ambiental para gerar informação adequada e formar uma consciência ecológica na população jovem e adulta, inspirando a conduta responsável da coletividade perante o meio ambiente, além de apontar o

dever de difusão da informação de caráter educativo pelos meios de comunicação. O Princípio 20 ressalta o incentivo às pesquisas no aspecto ambiental e o dever de cooperação entre os países no que se refere ao intercâmbio de tecnologias e informações.

A Declaração de Estocolmo repercutiu na criação de diversas políticas públicas, inclusive na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. Após a referida declaração, mais de 300 (trezentos) tratados multilaterais, além de 900 (novecentos) tratados bilaterais e 200 (duzentos) outros textos de organismos internacionais, todos ligados à preservação do meio ambiente, foram criados.

Outra importante reunião foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Cúpula da Terra ou Eco 92. Países se reuniram para discutir as questões ambientais e como resultado foram estabelecidas a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente, a Agenda 21 e as Convenções sobre Mudanças Climáticas e Diversidade Biológica (MACHADO, 2006, p. 148).

A Declaração do Rio de Janeiro de 1992 enuncia no Princípio 10:

Princípio 10: No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. 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.

Considerando a emergência do interesse da coletividade por novos valores sociais, o legislador insere, no direito nacional, normas protetivas ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Sabe-se que o direito é um reflexo das mudanças sociais e históricas, atendendo às necessidades da sociedade. Nesse contexto, o direito ao meio ambiente transcende a classificação de interesses individuais ou coletivos, por ser de caráter pluri-individual (MEDEIROS, 2004, p. 55).

Destaca-se, também, a Diretiva 90/313/CEE, de 1990, sobre “Livre Acesso à Informação”, por meio da qual diversos países da Europa passaram a regular o acesso à informação através de normas e procedimentos facilitadores (FURRIELA, 2004, p. 286).

A ligação entre o direito ao meio ambiente e o direito de ser informado, ou de ter acesso à informação, é comprovada tanto nos textos dos documentos citados quanto na inserção no texto constitucional brasileiro.

Na Constituição Federal de 1988, o artigo 5º, XIV assegura “a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. No mesmo sentido, o inciso XXXIII do mesmo texto dispõe que “todos têm 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Comentando esses dispositivos constitucionais, Machado diferencia suas previsões, especialmente quanto à fonte da informação, sustentando que “no inciso XIV afirma-se a possibilidade de conhecimento de fatos da esfera pública, sejam eles oriundos de particulares ou dos órgãos públicos” (2006, p. 54), enquanto que “o inciso XXXIII enfatiza o direito a acessar a informação exclusivamente perante os órgãos públicos” (2006, p. 56).

De toda sorte, o que se observa é que o texto constitucional prevê a todas as pessoas o direito à informação, apontando limitações apenas quanto ao sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional ou ao sigilo da informação, quando essa puder causar risco à segurança da sociedade e do Estado, e quando se tratar da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (na esfera particular). (WESCHENFELDER, 2012, p. 219).

Segundo Weschenfelder (2012, p. 219),

Não obstante as limitações referidas, entendemos que todas as pessoas têm direito a informações ambientais, como titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, nos termos do art. 225, *caput*, da CF, e, por isso, o direito à vida sadia, inerente à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do nosso Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, inc. III), deve nortear a exegese das restrições constitucionais e legais em referência.

No que toca especialmente ao Estado-Administração, há um dever de transmitir informação de que tenha posse. Geralmente, a Administração Pública é a primeira a receber informações, e a transmissão do conteúdo pelo ente público deve obedecer a máxima publicidade.

Isso é importante em matéria ambiental uma vez que a participação popular nos processos democráticos decisórios depende da informação que foi alcançada à sociedade. A modificação da informação ou mesmo a sua omissão podem gerar consequências sérias ao meio ambiente e à vida humana. Um exemplo clássico amplamente citado e lembrado é o acidente nuclear de Chernobyl.

Conforme Sands (2003, p. 844), “following the Chernobyl accident, many states maintained that the obligation to provide emergency information was a rule of international law”. O sistema de informação sobre Chernobyl falhou em avisar seus próprios habitantes e países próximos, o que causou um atraso na implementação das medidas de emergência (SANDS, 2003, p. 845).

É notório que a Administração pública é a maior detentora de informações, de modo que deve promover com transparência a ampla divulgação das informações ambientais de interesse público. A informação não apenas permite ao cidadão participar ativamente nas questões decisórias, como também contribui para evitar danos ainda maiores em casos de desastres ambientais em curso. A publicidade e a transparência devem nortear a gestão do meio ambiente a fim de auxiliar na resolução dos problemas e alcance de melhor qualidade de vida através da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (FURRIELA, 2004, p. 284).

O cidadão é o destinatário por excelência da informação. Deve-se ter claro que “as autoridades públicas não são proprietárias dessa informação, mas somente gestoras desses dados em nome da coletividade. A informação ambiental é uma informação pública que pertence às pessoas” (MACHADO, 2006, p. 95). A informação é de todos, seja de quem a procura, seja de quem está inerte. Não é preciso que as pessoas peçam para ser informadas, uma vez se tratando de interesse difuso ou coletivo, a informação deve chegar ao seu conhecimento.

Ainda no que se refere a inserção da proteção do meio ambiente, além da própria Constituição Federal, a criação de regulações infraconstitucionais assegurando o direito de acesso à informação ambiental demonstra a importância da matéria e o intuito de efetivação do referido direito.

Aqui destaca-se a Lei de Acesso Público aos Dados e Informações do SISNAMA, Lei nº 10.650 de 2003. Entre outras disposições, essa lei determina que o Poder Público não pode

se eximir de informar sob o pretexto de não deter a informação. O art. 9º, inciso XI, dispõe que um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente é “a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes” (MACHADO, 2006, p. 205). Essa garantia vai ao encontro da obrigação constitucional prevista no inciso XXXIII, artigo 5º, da Constituição Federal.

Além disso, a Lei nº 10.650/2003 dispõe, em seu artigo 2º, que “os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigado permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processo administrativo que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico [...]”.

O acesso público previsto na lei permite que particulares possam ter acesso, pelo meio físico pertinente, à informação ambiental procurada. Esse acesso não depende da comprovação de interesse específico, ou seja, o particular não precisa justificar por que almeja obter aquele conhecimento. Essa lei parece ter se espelhado na Convenção de Aarhus, “que inseriu amplamente o acesso à informação ambiental, dizendo ‘sem que o público tenha que fazer valer um interesse particular’(art. 4-1-a).” (MACHADO, 2006, p. 210).

A Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente, também conhecida como Convenção de Aarhus de 1998, é um dos documentos mais relevantes em matéria de direito de acesso à informação ambiental internacionalmente.

A referida Convenção tem, como um de seus princípios bases, a cooperação entre os países, trazendo um caráter globalizado para a disseminação da informação e proteção ambiental. É fato que “os novos rumos para a consecução de transparência e acesso à informação acabam por romper com os limites geográficos e políticos da soberania estatal, de um lado e, noutro, com as estruturas de poder fortemente verticalizadas e burocráticas” (STAFEN, 2015, p.63).

Dessa forma, cumpre analisar mais atentamente a Convenção de Aarhus e a efetividade do direito de acesso à informação ambiental de forma globalizada.

#### **4 A EFETIVIDADE DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E A CONVENÇÃO DE AARHUS**

A Convenção de Aarhus, como já mencionado, significou importante avanço na proteção do direito de acesso à informação, participação e acesso à justiça nas questões ambientais, impulsionando a instrumentalização de normas voltadas à proteção do meio ambiente no mundo todo. Machado (2006, p. 79) ressalta que a Convenção de Aarhus, ao conceituar o meio ambiente, reuniu posicionamentos jurídicos de diversos países em um único conceito, abrangendo além dos recursos naturais a saúde humana, os sítios culturais e construções, quando forem vulnerados ou estiverem na iminência de sofrerem danos.

Antes de adentrar propriamente na perspectiva da informação como direito global, cumpre destacar brevemente os pilares sobre os quais se alicerça a Convenção de Aarhus. Assim como propõe sua denominação, o primeiro deles é o acesso à informação. Este é tratado como pressuposto para a concretização dos demais (SAMPAIO, 2013, p. 14252), afinal, conforme já demonstrado na presente pesquisa, sem informação adequada não há efetiva participação popular, tampouco acesso à justiça.

Sampaio (2013, p. 14252) argumenta que “A Convenção de Aarhus tem como objetivo romper com o segredo que por muito tempo envolveu as autoridades públicas, impedindo que as informações fornecidas fossem de fato transparente”. Essa questão também foi abordada por Machado (2006, p. 96-108) e Weschenfelder (2012, p. 226-232), por exemplo, ao tratarem da relação da Administração Pública e o direito-dever de informação com o “poder”. Isso porque, na maioria das vezes, a primeira a receber a informação é a Administração Pública, a qual pode ter interesses diversos e omitir ou selecionar o conteúdo que de fato é transmitido à coletividade.

Outrossim, o segundo e o terceiro pilares da Convenção, conforme já citados, são a participação e o acesso à justiça. A participação popular adequadamente informada foi objeto de análise no primeiro tópico deste trabalho. Quanto ao acesso à justiça, foi incluído na Convenção com o objetivo de consolidar os dois primeiros pilares, “tendo em vista que se pretende assegurar ao público o direito a iniciar uma ação perante uma instância judiciária ou outro órgão de recurso

independente e imparcial, sempre que houver uma violação da Convenção” (SAMPAIO, 2013, 14254).

Para Sampaio, a Convenção de Aarhus foi um marco no avanço do direito internacional “no que diz respeito à democracia participativa e ao fortalecimento dos direitos do cidadão em matéria de ambiente. Por essa razão, não deve ser vista como mais uma convenção sobre ambiente, mas uma convenção que introduz a democracia no processo de decisão pública” (2013, p. 14246-14247).

A globalização da matéria ambiental não é novidade, e os documentos internacionais de proteção ao meio ambiente são explícitos ao citar a necessidade de um país auxiliar o outro compartilhando informações e tecnologias sustentáveis. Nesse sentido, Mazzuoli e Ayala (2012, p. 298) argumentam

Os problemas decorrentes da degradação ambiental têm assumido alcance cada vez mais global, tornando premente a soma de esforços dos Estados a fim de evitá-los, impedindo também novos danos ao meio ambiente como meio de resguardar as gerações futuras. Essa ação conjunta estatal se faz por meio do instituto da *cooperação internacional*, que encontra na seara ambiental um universo vasto de possibilidades e também desafios.

No Brasil, a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998) prevê, no artigo 77, o dever de cooperar, e no artigo 78, a obrigação de informar. A cooperação entre países provém do Direito Internacional, “por esse motivo o tema da cooperação internacional para preservação do meio ambiente – ainda que disciplinado no Brasil, por uma lei de cunho criminal –, ultrapassa o âmbito legislativo no qual eventualmente se insere em uma dada ordem jurídica” (MAZZUOLI e AYALA, 2012, p. 298).

A ênfase no dever de cooperação começa com a Carta das Nações Unidas. Na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, a cooperação está prevista explicitamente no Princípio 24:

Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados, a fim de evitar, eliminar ou reduzir, e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 também destinou princípio específico para tratar da cooperação. Veja-se o enunciado do Princípio 7:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Conforme destaca Sands (2003, p. 832), “The apparently limited effectiveness of many of these earlier obligations was often due to the reluctance of states to share information which might have commercial value, and the obligation, usually raised by developed countries, to ensure respect for intellectual property rights”.

Ou seja, a provável causa de inefetividade de algumas normas que visam à proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o receio e a negativa de cooperação entre os países e a troca de informações em matéria ambiental, causada, geralmente, pelo interesse econômico dos países mais desenvolvidos.

No Brasil, a Lei de Crimes Ambientais previu a cooperação nos artigos 77 e 78. Ainda que se trata de lei de cunho penal, há que se ressaltar que o Brasil é parte nos principais tratados internacionais de direitos humanos sobre a matéria e que estes, ao serem recepcionados, recebem status de norma supralegal no ordenamento jurídico interno, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Segundo Milaré(2009, p. 1229), “A finalidade primeira da cooperação internacional em matéria ambiental é prevenir os atos (dos Estados ou de particulares) que de qualquer maneira possam degradar o meio ambiente, uma vez que este (meio ambiente) não conhece qualquer tipo de fronteira ou limitação geográfica” .Nesse contexto, deve-se compreender que o direito “humano e fundamental” ao meio ambiente gera ao Estado, e à sociedade, deveres de proteção, que perpassam as esferas econômicas, sociais, culturais e ambientais. Garantir o direito à sadia qualidade de vida, por exemplo, depende da ação tomada pelo Estado e pela sociedade para reduzir os riscos aos quais a coletividade está exposta diariamente

É possível reconhecer que ao Estado e a cada um de nós foi atribuído, pela ordem constitucional atual, um conjunto de deveres perante a humanidade. Esses deveres resultam em consequências que não conhecem limites geográficos ou fronteiras políticas, muito embora ainda decorram de decisões governamentais certamente influenciadas por fatores menos jurídicos que políticos, especialmente os de índole econômica” (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 306).

O dever de acesso à informação e a participação em matéria ambiental, observados os parâmetros de transparência pública, são instrumentos efetivos de cooperação transnacional, ressaltando o caráter global do direito ambiental. Outrossim, as regulações internacionais da matéria, como demonstrado acima, em especial com o advento da Convenção de Aarhus, impulsionaram a regulamentação interna do direito de acesso à informação, o que ocorreu no Brasil com a publicação da Lei de Acesso à Informação (STAFEN, 2015, p. 63-66).

A informação e a participação transcendem o mero caráter de categoria a legitimar os processos de acessibilidade: “Como primeira razão em virtude da existência autônoma de significativa parcela dos atores globais. Depois, por aproximar e inserir os indivíduos em cenários antes impermeáveis, através de expedientes consensuais” (STAFEN, 2015, p. 67).

Assim, encontram-se na mesma esfera administração pública nacional e internacional, particulares e empresas privadas, para fins de informação. Não há como delimitar, na esfera ambiental, um direito nacional ou internacional, e sim transnacional. Alça-se a participação da sociedade horizontalmente na cooperação das políticas nacionais, e internacionais. Stafen ressalta que, inclusive, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992 e a Convenção de Aarhus foram responsáveis por exigir, na participação das questões ambientais, apenas a natureza humana (2015, p. 68-74).

Por fim, Mazzuoli e Ayala (2012, p. 306) argumentam que

É premente que se saiba que os Estados nacionais são agora formações influenciadas e integradas na estrutura de uma ordem jurídica que deixa de ser nacional, e que também não pode ser compreendida como internacional, senão como uma ordem verdadeiramente global.

Entendido o caráter global, ou transnacional, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a roupagem que recai sobre o direito de acesso à informação, à participação e ao acesso à justiça, conclui-se que a cooperação entre Estados, e a própria

cooperação interna entre entes intraestatais, são fundamentais para a efetivação do direito previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

O enfrentamento aos desafios apresentados pela globalização deve ocorrer por meio do direito à informação e à participação que propiciam aos indivíduos essa atuação na esfera de um direito global. “Em igual sorte, são condições de efetividade das normas globais/transnacionais, notadamente para a defesa dos objetivos consignados, sob pena de ampla deturpação dos valores centrais ou esvaziamento dos processos decisórios” (STAFEN, 2015, p. 79).

É inafastável o desafio de conscientizar os Estados e a coletividade da necessidade de cooperação na esfera do direito ambiental, transnacionalizando o direito à informação como mecanismo de efetivação do direito à participação e ao acesso à justiça e, assim, do próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A participação popular e o acesso à justiça são instrumentos essenciais para garantia à proteção do meio ambiente, sendo concretizados, especialmente, por causa da informação ampla e adequada. Uma população devidamente informada, com amplo conhecimento e consciência ambiental, está habilitada qualitativamente a contribuir nas políticas públicas de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O acesso à informação, a participação popular e o acesso à justiça formam uma unidade e são estratégicos para enfrentar os desafios de um mundo cujo desenvolvimento e transformações são, além de locais, globais, com impactos ao meio ambiente que podem comprometer gravemente a sadia qualidade de vida não só das gerações presentes como também das futuras gerações. Ademais, o acesso à informação e à participação devem contribuir para que o desenvolvimento científico e tecnológico venha a favor e não contra o meio ambiente.

O acesso à informação, bem como a participação popular, mantém estreita conexão com a cooperação no plano externo. Pessoas bem informadas estão mais propensas a participar cobrando de seus Estados nacionais uma atitude cooperativa proativa no cenário internacional. É desejável e até mesmo necessário que os cidadãos cobrem de seus Estados não apenas medidas

protetivas do meio ambiente no plano interno, mas que os seus respectivos Estados também atuem no concerto de nações visando a uma proteção efetiva do meio ambiente em um mundo globalizado.

## REFERÊNCIAS

AYALA, Patryck de Araújo. *Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BERGER FILHO, Airton Guilherme; MARQUES, Edson Dinon. A função dos princípios do direito ambiental na sociedade de risco. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; AUGUSTIN, Sérgio (org.). *O direito na sociedade de risco: dilemas e desafios socioambientais*. Caxias do Sul: Plenum, 2009. p. 15-62.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.650.htm)> Acesso em: 1.ago.2017.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 01.ago.2017.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 1. ago. 2017

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FENSTERSEFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

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, 2004. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/72/72>> Acesso em: 18.ago.2017.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial (teoria e prática)*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Transdisciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedades de risco: direito, ciência e participação. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 99-126.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

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

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. O princípio da participação popular. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 411-420.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 2. n. 12. p. 14233-14298, 2013 Disponível em: <[http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/12/2013\\_12\\_14233\\_14298.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf)> Acesso em: 05.jul.2017.

SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SEN, Amartya. Por que é necessário preservar a coruja-pintada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u11316.shtml>> Acesso em: 9 maio 2018

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STAFEN, Márcio Ricardo. *Globalismo Jurídico*. Peru: Escuela de Altos Estudios Jurídicos, 2015.

SUNSTEIN, Cass R. Beyond the Precautionary Principle. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8629/7373>> Acesso em: 07.ago.2017.

WESCHENFELDER, Paulo Natalício. *Do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado: a construção de uma cultura*. Caxias do Sul: Educs, 2012.