

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

**DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS**

**AIRES JOSE ROVER**

**FERNANDO GALINDO AYUDA**

**ADRIAN TODOLI SIGNES**

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D598

Direito, governança e novas tecnologias [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020

Coordenadores: Aires José Rover; Fernando Galindo Ayuda; Adrian Todoli Signe – Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-003-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

## **DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS**

---

### **Apresentação**

O X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA mostrou que os temas relacionados às novas tecnologias estão cada vez mais inseridos na realidade jurídica brasileira e mundial. Diversos fenômenos do cenário digital foram abordados ao longo dos trabalhos e demonstraram que a busca por soluções nessa esfera só pode ser pensada de forma multidisciplinar.

Assim, vejamos as principais temáticas tratadas nos artigos, em sua sequência de apresentação no sumário e apresentação no GT.

O primeiro artigo tratou da governança ambiental e a necessária participação social nesse processo; o seguinte, a utilização de drones em serviços de entrega, sofrendo com falta de regulação e uma visão burocrática do serviço; em seguida, a discussão de casos de dados sensíveis de pacientes sendo expostos em redes sociais e a fundamental conscientização da existência da autodeterminação já definida em lei; a importância da teoria do risco na responsabilidade civil dos novos atores digitais; tratou do conceito de armas autônomas e a precária situação de regular seu uso pelos estados; a difícil comunicação entre seres humanos e robôs dotados de inteligência artificial a partir da teoria de Luhmann; a transformação e mesmo morte do modelo clássico de contratos com o crescente uso do blockchain; os limites legais ao uso de dados pessoais pelo big data e os reflexos na livre concorrência e no desenvolvimento socioeconômico; uma comparação entre as normas jurídicas de proteção de dados na Europa e no Brasil; o artigo que tratou de inteligência artificial e direito buscou fazer uma revisão sistemática da literatura relativa ao seu uso em situações de resolução de conflitos on-line.

Com esses estudos de excelência os coordenadores desse grupo de trabalho convidam a todos para ler na íntegra os artigos, dando prosseguimento ao debate de temáticas inovadoras e centrais no mundo atual.

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC

Prof. Dr. Fernando Galindo Ayuda - Universidad de Zaragoza

Prof. Dr. Adrian Todoli Signes - Universidad de Valencia

# **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A CONVENÇÃO DE AARHUS - A NECESSÁRIA GOVERNANÇA AMBIENTAL**

## **BRAZILIAN SOCIAL PARTICIPATION AND THE AARHUS CONVENTION - THE NECESSARY ENVIRONMENTAL GOVERNANCE**

**Alcindo Fernandes Gonçalves** <sup>1</sup>

**Juliana Buck Gianini** <sup>2</sup>

### **Resumo**

A participação do público nas políticas ambientais passa por um processo de redefinição, integrando as questões ambientais com as questões econômicas e sociais, envolvidas pela governança e a tomada de decisões ambientais. Essas características, estão presentes na Convenção de Aarhus, marco normativo internacional da promoção da governança ambiental. O presente artigo pretende apontar a Convenção de Aarhus, ainda não ratificada pelo Brasil, como forma eficiente de governança ambiental. A metodologia empregada foi a exploratória de caráter bibliográfico, com análise sobre a viabilidade da participação efetiva do cidadão nas decisões ambientais, através do acesso à informação ambiental.

**Palavras-chave:** Governança ambiental, Participação social brasileira, Convenção de Aarhus

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Public participation in environmental policies goes through a process of redefinition, integrating environmental issues with economic and social issues, involved in governance and environmental decision-making. These characteristics are present in the Aarhus Convention, an international normative framework for the promotion of environmental governance. The present article intends to point out the Aarhus Convention, not yet ratified by Brazil, as an efficient form of environmental governance. The methodology used was the exploratory one of bibliographic character, with analysis on the feasibility of the effective participation of the citizen in the environmental decisions, through the access to the environmental information.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Environmental governance, Brazilian social participation, The Aarhus convention

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (FFLCHUSP), professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade Católica de Santos.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos.

## INTRODUÇÃO

Os dilemas que são enfrentados nas organizações e movimentos da sociedade brasileira para exercer o direito à participação social encontram enormes desafios de representatividade.

Visando suprir esta demanda, a Constituição Federal de 1988 inaugurou nova etapa, em que a participação social tornou-se pilar do sistema democrático brasileiro, integrando-se com perfeição no contexto de uma cultura global influenciada por uma sociedade da informação ambiental.

No Direito Internacional, a adoção no âmbito das Nações Unidas da “Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”, também conhecida como a Convenção de Aarhus, tornou possível, através de condições objetivas necessárias, a participação social mais efetiva e bem informada.

A Convenção – tida como o projeto mais ambicioso em matéria de democracia ambiental já realizado pela ONU – reconhece desde o seu preâmbulo a necessidade de proteger, preservar e melhorar o estado do ambiente e de assegurar o desenvolvimento sustentável e respeitador do ambiente, e que a proteção adequada do ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e a satisfação dos direitos humanos fundamentais, incluindo o próprio direito à vida.

A Convenção de Aarhus representa o marco referencial da sociedade da informação ambiental, na qual políticas públicas ambientais, encontram-se vinculadas à imagem de um Estado ambiental.

Nesta seara os movimentos da sociedade civil brasileira têm manifestado interesse em que o governo nacional ratifique a Convenção o mais rápido possível, por considerar de suma importância a participação pública nas decisões ambientais, com amplo acesso à informação ambiental e, ainda, pela necessidade de ser incentivada a participação da sociedade civil e das organizações não governamentais como corolário do Estado Democrático e Ecológico de Direito.

Nesta discussão, defenderemos que a ratificação pelo Brasil da Convenção de Aarhus contribuirá de forma substancial na proteção do direito ambiental das gerações presentes e futuras, garantindo a efetivação dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões, visando o cumprimento do almejado desenvolvimento ecologicamente equilibrado.

## **1 A CONVENÇÃO DE AARHUS COMO MARCO NORMATIVO ÉTICO DO DIREITO A INFORMAÇÃO AMBIENTAL.**

A Convenção de Aarhus, ratificada em 1998 na cidade de Aarhus na Dinamarca<sup>1</sup>, implementa o compromisso dos países europeus de garantir aos cidadãos o acesso à informação, a participação no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, reconhecendo que nesse domínio a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões, aumenta a qualidade das decisões.

A Convenção de Aarhus, embora atualmente se aplique principalmente à região da Europa, tem significado global para a promoção da governança ambiental.

A Convenção contém três pilares principais:

1. Direito do público de acessar informações sobre o meio ambiente;
2. Exigência do público em participar de determinadas questões ambientais;
3. Acesso do público aos tribunais de direito para questões ambientais.

Conforme Ayla (2012) conquanto ainda não aplicada ao Brasil, a Convenção de Aarhus serve ao País como paradigma e referencial ético no que toca à cooperação internacional para a proteção do meio ambiente, na medida em que consagra aos cidadãos o acesso à informação, a participação na tomada de decisões e o ingresso à justiça em matéria ambiental.

O Brasil não é país signatário da Convenção de Aarhus, visto que se trata de instrumento normativo elaborado e negociado no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ONU), porém ela é um dos mais importantes instrumentos do Direito Internacional do Ambiente, pois traz a ideia de que o desenvolvimento sustentável só poderá ser alcançado por meio do envolvimento de todas as partes interessadas, ou melhor, todos os cidadãos passam a ser detentores do direito de acesso à informação relativa ao meio ambiente; do direito de participação nos procedimentos de tomada de decisão em matérias ambientais e do direito de acesso à justiça nessas matérias. (LANCEIRO, 2015, p. 30-31)

O tripé de Aarhus – baseado no trinômio: informação, participação pública nos processos de decisão, e acesso à justiça – constitui parte integrante do Direito Internacional do Meio Ambiente contemporâneo, e vai além dos limites de consensos regionais sobre como

---

<sup>1</sup> Texto na íntegra disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517(01))> Acesso em 10 de março de 2019.

o meio ambiente deve ser protegido pelos Estados, e constitui pressuposto indispensável para o desenvolvimento de um novo ambiente cultural: o de uma sociedade da informação ambiental<sup>2</sup>.

A Convenção de Aarhus é um bom exemplo da elaboração dos aspectos processuais da participação pública exigidos na governança ambiental<sup>3</sup>, a fim de garantir que o Desenvolvimento Ecologicamente Sustentado seja alcançado.

Nesta medida, a Convenção é claro avanço na área de governança ambiental, ou seja, instrumento que está sendo considerado por seus méritos não apenas pelos países europeus, mas também por muitos países ao redor do mundo<sup>4</sup>.

O direito à participação representa a concreção do princípio democrático, máxime por implicar no acesso do indivíduo aos processos decisórios relativos à vida em sociedade. Trata-se, por conseguinte, de um direito de quarta geração, na medida em que os direitos à informação e à participação representam pontos essenciais para a formação de uma sociedade aberta e globalizada (BONAVIDES, 2007).

A Convenção desenvolve um dos princípios mais fundamentais e cruciais da governança ambiental, que é a necessidade de participação civil nas questões ambientais, objeto de discussão neste artigo.

Para além de reconhecer o direito à participação do público, a Convenção de Aarhus concede o direito público de acesso à informação e impõe obrigações às autoridades públicas para fornecer essa informação.

---

<sup>2</sup> Por sua vez, a Diretiva 90/313/CEE do Conselho das Comunidades Europeias, de 07.06.1990, trata da liberdade de divulgação e do acesso à informação ambiental de posse das autoridades públicas, obrigando todos os Estados que compõem a Comunidade. Este direito pode ser exercido por pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras, e independe de prova de interesse na questão. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0313>>. Acesso em 26 fev. 2019.

<sup>3</sup> Governança Ambiental Global pode ser definida como a soma das organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental global (Najam, Papa e Taiyab, 2006, p. 3).

<sup>4</sup> No âmbito da América Latina e Caribe, 4 de março de 2018 foi adotado em Escazú (Costa Rica) o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. O Acordo Regional foi negociado pelos Estados com a participação significativa da sociedade civil e do público em geral, confirmando o valor da dimensão regional do multilateralismo para o desenvolvimento sustentável, além de oferecer ferramentas para melhorar a formulação de políticas e a tomada de decisões. Os países da América Latina e do Caribe desempenharam um papel relevante no desenvolvimento dessa visão, através de iniciativas multilaterais que se traduziram na adoção do único acordo juridicamente vinculante derivado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), o primeiro tratado sobre assuntos ambientais da região e o primeiro no mundo que inclui disposições sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais.

O acesso à informação ambiental leva a um público bem informado, que é mais capaz de questionar as ações do governo. Esses fatores são um pré-requisito para que a participação pública na governança ambiental seja significativa.

No entanto, esses princípios devem ser elaborados e traduzidos em marcos legais e direitos. Mesmo sendo um instrumento regional, é importante na medida em que procura desenvolver os direitos legais decorrentes do princípio da participação do público.

A Convenção de Aarhus é ainda bom exemplo da elaboração dos aspectos processuais da participação pública exigidos na governança ambiental, desenvolvendo um dos princípios mais fundamentais e cruciais da governança ambiental, que é a necessidade de participação civil nas questões ambientais.

Para Ayla (2012), outra importante contribuição da Convenção de Aarhus foi ter aumentado a responsabilidade e a transparência no processo de tomada de decisões, especialmente nos setores de governança, que devem então passar a dar conhecimento ao público dos procedimentos (quaisquer procedimentos) adotados ou a serem adotados sobre as questões ambientais.

As vantagens na adesão da presente Convenção de Aarhus são claras, pois permite maior efetividade à participação social em questões ambientais a todas pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, além de apresentar um caráter inovador no que tange às garantias de acesso à informação e participação em matéria ambiental.

Apesar de se tratar de um acordo inicialmente regional em matéria ambiental, pode-se dizer que os princípios que provêm de Aarhus têm conotação global, notadamente pelo fato de versar um tema de interesse de toda a sociedade internacional, já delineado no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992<sup>5</sup>.

Assim, Ayla (2012) afirma que, ao possibilitar aos cidadãos o acesso à informação mantida por autoridades públicas, a Convenção de Aarhus dá um passo importante em termos de superação da democracia formal pela democracia substancial.

Para esse autor, como se percebe, o que se está a assistir neste momento é o desenvolvimento de um movimento contemporâneo em que a ordem jurídica nacional está integrada em uma “cultura global” aberta aos direitos ambientais e ao reforço da proteção de

---

<sup>5</sup> Em 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, houve a consolidação do acesso à informação ambiental consubstanciado em um princípio elencado na Declaração do Rio: Princípio 10 “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 [...]** (grifo nosso).

uma referência mais alargada de dignidade de vida, que também agrega os deveres de conservação e melhoria da qualidade dos recursos naturais.

Ayla (2012) argumenta ainda que, ao permitir a Convenção o ingresso de “qualquer outro Estado (...) que seja membro das Nações Unidas (...) após aprovação em Reunião das Partes” (art. 19, § 3º), está ela contribuindo para catalisar os esforços da sociedade internacional rumo àquilo que se pode chamar de “controle externo” das atividades estatais no que tange à proteção efetiva do meio ambiente em escala global.

Em outras palavras, reconheceram-se o direito à informação (ambiental), o direito de participação (inclusive no processo decisório), e o direito a recursos legais disponíveis e eficazes, que são corolários do direito a um meio ambiente sadio (direito à conservação do meio-ambiente). (NAKAYAMA, 2016, p.675)

A Convenção de Aarhus enfatiza e representa o marco referencial dessa cultura e influencia experiências como a brasileira, na qual políticas públicas ambientais, gerais e setoriais, encontram-se vinculadas à imagem de um Estado ambiental.

Na sequência será demonstrado que o acesso à informação de cunho ambiental é fundamental ao aperfeiçoamento de uma cultura global de cooperação, sendo fundamental a informação, participação e interferência da coletividade nos processos de decisão ambientalmente relevantes.

## **2 DIREITO DO PÚBLICO DE ACESSAR INFORMAÇÕES SOBRE O MEIO AMBIENTE**

O direito ao acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça são direitos civis e políticos, portanto, regidos pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966.

Assim as obrigações assumidas pelos Estados têm força vinculante, e de cumprimento imediato, e os Estados devem respeitar e garantir esses direitos em condições de igualdade e não discriminação.

Por sua vez, os Estados devem se abster de violar direitos reconhecidos e adotar as medidas necessárias para torná-los efetivos. Obrigação de respeito implica em abstenção por parte do Estado em não infringir direitos, agindo de forma necessária para assegurar o livre e pleno exercício desses direitos.

Múltiplos instrumentos internacionais reconhecem e desenvolvem o acesso à informação como um direito humano. Tanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos

quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, especificam o direito de todo indivíduo de buscar, receber e disseminar informação.

Em 2013, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão<sup>6</sup> reiterou que o acesso à informação é um direito em si que apóia as sociedades livres e democráticas e que inclui tanto o direito geral do público a ter acesso a informações de interesse geral como os direitos individuais de coletar e receber informações de interesse público.

Ele também apontou que os obstáculos ao acesso à informação podem impedir o gozo dos direitos civis e políticos, bem como os direitos econômicos, sociais e culturais, e que as exigências básicas da governança democrática, como a transparência, a entrega as contas das autoridades públicas ou a promoção de processos participativos de tomada de decisões são praticamente inatingíveis sem o devido acesso à informação<sup>7</sup>.

Os chamados “direitos de acesso” (CEPAL, 2016, p. 12), como são denominados os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça, são ainda direitos civis e políticos estabelecidos no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592/1992.

O acesso à informação sobre os riscos ambientais, fontes poluentes e seus efeitos, também constitui um pressuposto para o exercício livre de um determinado projeto democrático.

No que se refere ao acesso à informação ambiental no plano internacional, especificamente, a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (1972), realizada na cidade de Estocolmo, Suécia, fundamentou os pilares do tema em seu artigo 19, conforme tradução livre:

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<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Relatório do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão. **Frank La Rue**. A/68/362, 4 de setembro de 2013, parágrafo 3.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Disponível na íntegra: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1)>. Acesso em 19 fev. 2019.

O direito à informação ambiental pode ser compreendido como instrumento, pressuposto lógico e destinado à efetivação do princípio da participação popular; este, por sua vez, integra as bases do Direito Ambiental, enquanto norma geral norteador da realização concreta do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Não é possível realizar escolhas livres ou assegurar o livre desenvolvimento da personalidade em uma realidade na qual não se assegure que a comunidade possa ter acesso ao conhecimento disponível sobre planos, atividades e processos que tenham condições de comprometer esses projetos de vida, ou uma pluralidade de projetos existenciais, culturais, sociais e economicamente diferenciados.

O acesso à informação é, por assim dizer, o corolário dos princípios da dignidade humana (art. 1º, III, da CF/1988) e da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CF/1988), garantidos pelo texto constitucional brasileiro como pilares fundamentais da nossa ordem jurídica.

Quando se trata de matéria ambiental, além da proteção dada pela Constituição de 1988 e das garantias asseguradas pela Lei Geral de Acesso à Informação – Lei 12.527/11<sup>9</sup>, é importante mencionar também, a Lei 10.650/03<sup>10</sup> que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) por meio de contato com os diferentes órgãos ambientais do Estado (federal, estadual ou municipal), assegurando a possibilidade de acesso à informação ambiental de forma genérica.

São exemplos de informação ambiental os relatórios sobre atuação de agências ambientais, instruções normativas, resoluções, relatórios de impacto ao meio ambiente, atas, outros documentos de reuniões de órgãos ambientais etc.

São características da informação ambiental: (a) a tecnicidade da informação ambiental; (b) a compreensibilidade da informação ambiental; (c) a tempestividade da informação ambiental; (d) a imprescindibilidade da informação ambiental em situação de emergência e, (e) a prestação da informação independe de interesse pessoal do informado. (MACHADO, 2006, p.91-95)

A garantia de acesso à informação e de intervenção nos processos de formação das decisões constituem, desse modo, elementos indispensáveis para o fim de se viabilizar padrões

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 15 fev.2019

<sup>10</sup> 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 15 fev.2019

mais elevados de qualidade de vida; padrões que sejam o resultado de escolhas públicas e privadas, individuais ou coletivas, e que são, e devem ser sempre, escolhas bem informadas, segundo o estado do conhecimento disponível. (PAES, 2015)

### **3 A LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NAS DECISÕES AMBIENTAIS.**

Como mencionado anteriormente, a participação pública tem benefícios funcionais. Em termos gerais, esses benefícios se enquadram em três categorias principais:

Primeiro - a participação pública contribui para a qualidade da tomada de decisões. Isso ocorre porque a própria natureza do Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável incorpora fatores que são principalmente da competência do público.

Segundo - a participação pública aumenta a legitimidade no processo de governança ambiental e isso, a longo prazo, facilita a implementação e o cumprimento de políticas e leis ambientais.

Terceiro - o processo de participação pública constrói capacidades locais que, em última análise, melhoram a qualidade de vida do público, contribuindo assim para o Desenvolvimento Ecologico Sustentável<sup>11</sup>.

Em reconhecimento aos benefícios da participação pública, na maioria das jurisdições já não é aceitável argumentar contra a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais. No entanto, o desafio está em garantir que essa participação seja genuína e não mera cooptação ou consulta. (ROBINSON, 1993, p.320)

O princípio da participação popular, enquanto cerne do Direito Ambiental e inerente ao sistema democrático adotado pela Carta Constitucional de 1988, deve ser sempre considerado nas atividades de elaboração, de hermenêutica e de aplicação das normas que compõem esse campo do sistema jurídico pátrio.

---

<sup>11</sup> Segundo Alberto do Amaral Junior, o conceito de desenvolvimento sustentável permanece em larga medida indeterminado muito embora seja possível apontar os principais elementos que o constituem. Existe dúvida, porém, sobre o caráter jurídico desses elementos, sobre se relacionam e as conexões que mantêm com o restante do direito internacional. A incerteza persiste acerca da natureza do desenvolvimento sustentável, não havendo concordância a respeito da maneira como afeta a evolução das regras e instituições internacionais. Teria, assim, a natureza de princípio jurídico de direito internacional costumeiro, com caráter *erga omnes* em sentido oposto aos que o consideram um programa político destituído de força normativa. (AMARAL JUNIOR, 2013, p. 127).

A respeito desse princípio, Rodrigues (2002) traz elucidativas lições:

o princípio da participação constitui um dos postulados fundamentais do Direito Ambiental. Embora ainda pouco difundido em nosso país, a verdade é que tal postulado se apresenta na atualidade como sendo uma das principais armas, senão a mais eficiente e promissora, na luta por um ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, é um princípio cujas diretrizes atuam esperando um resultado a longo prazo, porém com a vantagem inescandível de atacarem as bases dos problemas ambientais: a consciência ambiental. Isso faz desse postulado algo extremamente sólido e com perspectivas altamente promissoras em relação ao meio ambiente.

Uma das melhores maneiras de tratar essas questões é assegurar a participação dos cidadãos e disponibilizar informações com o objetivo de preservação ambiental, seja na esfera administrativa, legislativa ou judicial, uma vez que “a pluralidade de sujeitos que se utiliza do meio ambiente é capaz de trazer argumentos, opiniões e soluções mais eficientes para sua proteção, pois quem vive o problema tem uma visão diferente do que quem está de fora”. (SOUZA, 2013, p.112).

Para Barros (2007), compreende-se a participação popular em matéria ambiental como aquela que não só se refere apenas à inclusão nos meios institucionais de tomada de decisão do Estado, como também à mobilização social em torno das questões ambientais, principalmente no que se refere ao direito de informação, considerando 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” (p. 465).

Nesse sentido,

(...) há necessidade de se ampliar o usual conceito de informação ambiental para informação socioambiental para agregar o 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, 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 a defesa dos recursos naturais. (BARROS, 2007, p.465)

É fato que com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, são colocados à disposição da população mecanismos de participação para que se possa exercer a cidadania e, assim, fortalecer o regime democrático por meio da participação popular, inclusive, nas questões que envolvam a proteção e a preservação do meio ambiente

#### **4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA NA QUESTÃO AMBIENTAL.**

A Constituição de 1988, no *caput* do seu art. 225, direciona o dever de defender e preservar o bem ambiental ao Poder Público e à coletividade. Este mandamento possibilita a leitura de um princípio de participação da sociedade civil, “seja de forma individual, seja por meio de associações” na gestão ambiental brasileira (PADILHA, 2010. p. 260).

A Lei nº 10.650/2003, conhecida como Lei de Acesso à Informação Ambiental, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, sendo um dos instrumentos mais importante sobre a matéria.

Inspirada nas inovações trazidas pela Convenção de Aarhus, a Lei de Acesso à Informação Ambiental garante o acesso às informações presentes nos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama a qualquer indivíduo, independentemente de comprovação de interesse específico, dentro do prazo de trinta dias, devendo sua recusa ser devidamente motivada.

Mata Diz (2015, p 105-106) ao realizar estudo comparativo entre a Lei e a Convenção de Aarhus afirma que:

a lei nº 10.650/2003 possui a temática restrita ao primeiro pilar da Convenção de Aarhus, ou seja, contém artigos semelhantes sobre informação ambiental, mas não assegura a participação popular na tomada de decisões e o acesso à justiça em matéria ambiental. Contudo, em matéria de acesso à informação ambiental, a lei brasileira foi um avanço e trouxe embasamento legal para um maior engajamento social. O impacto da ordem internacional, representado pela influência da Convenção de Aarhus na Lei nº 10.650/2003 é evidente. A lei nacional poderia ser mais abrangente, para incluir pessoas jurídicas como potenciais requerentes, ou reconhecer o papel das ONGs, porém os parâmetros estipulados correspondem a uma democracia que promove a ecocidadania, muito embora tais direitos não sejam efetivamente usufruídos.

Não obstante, a Lei de Acesso à Informação Ambiental brasileira mostra-se insuficiente para assegurar a efetividade deste direito de acesso.

Importante frisar que o Brasil e a Argentina foram, até recentemente, os únicos países de toda a América Latina e Caribe a criarem leis específicas dispondo sobre o acesso à informação ambiental (CEPAL, 2013, p. 73).

Se admitirmos que as políticas ambientais “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002,

p.24), que no caso é a preservação da natureza, bem como a sua recomposição ou, ao menos, a sua utilização sustentável, podemos dizer que são elas atos de gestão.

Assim, se também admitirmos que as políticas ambientais “são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores na vida social” (DERANI, 2007, p. 211), podemos dizer que elas têm sempre um cunho social, mesmo que tenha na mira o fenômeno ou um ente econômico.

Pode-se afirmar então que as políticas ambientais são ações administrativas de intervenção social, e que atendem a demandas da sociedade civil e/ou percebidas pelos especializados integrantes dos organismos públicos, com a participação social.

A participação social na área ambiental brasileira tem raízes antigas, em que se combinam vários fatores. Diversas legislações do início da década de 1980 estabeleceram a Política Nacional de Meio Ambiente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), bem como a obrigatoriedade de conselhos estaduais e municipais dedicados ao tema.

Especialmente em seu início, nas décadas de 1980 e 1990, a política nacional ambiental foi significativamente financiada pela cooperação internacional, que também apoiava o fortalecimento da sociedade civil (Faria, 2017).

Exemplo importante da parceria entre o Estado e a Organização da Sociedade Civil<sup>12</sup> foi articulado em torno do Programa Cisternas<sup>13</sup>, desenvolvido pelo governo federal, governos estaduais e municipais da região do semiárido brasileiro, e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) – fórum integrado por mais de 700 entidades, ligadas às igrejas católica e evangélicas, a ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, a associações de trabalhadores rurais e urbanos, a associações comunitárias, a sindicatos e a federações de trabalhadores rurais.

A iniciativa é responsável pela disseminação da tecnologia desenvolvida pelas entidades da ASA, o que tem permitido acesso à água potável às populações de baixa renda do semiárido. O Programa Cisternas contribuiu diretamente para que o Brasil cumprisse com as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio relativas a abastecimento de água, e foi premiado na ONU, em 2013, como exemplo de parceria entre Estado e sociedade civil<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> As OSC podem receber certificações como de entidade beneficente de assistência social, de organização da sociedade civil de interesse público, de cadastro nacional de entidade ambientalista, entre outros.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>> Acesso em: 2 jan. 2019.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/noticia/107/programa-brasileiro-de-cisternas-ganha-premio-da-onu>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

## CONCLUSÃO

Diante da realidade de problemas ambientais, a Convenção de Aarhus propõe um mecanismo complexo baseado na interação entre instrumentos capazes de favorecer a produção e o acesso à informação, bem como a participação e a influência do público nos processos de decisões relevantes.

Como se percebe, o que se está a assistir neste momento é o desenvolvimento de um movimento contemporâneo em que a ordem jurídica nacional está integrada em uma “cultura global” aberta aos direitos ambientais, e ao reforço da proteção de uma referência mais alargada de dignidade de vida, que também agrega os deveres de conservação e melhoria da qualidade dos recursos naturais.

Desta forma afirma-se que a participação pública contribui para a qualidade da tomada de decisões e isso ocorre porque a própria natureza da governança ambiental e do Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável incorpora fatores que são principalmente da competência do público. Tais fatores incluem, mas não se limitam a necessidades culturais sociais das pessoas, que são um ingrediente necessário para que a governança ambiental atinja sua maior eficácia.

Esta abordagem integrativa do Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável torna essencial a participação de um grupo de atores na governança ambiental. A participação pública na governança ambiental tornou-se uma característica marcante do direito ambiental internacional.

Este artigo partiu da premissa segundo a qual o Direito Ambiental representa a consagração do ideal da Democracia Participativa.

Nesse contexto, as decisões políticas, a serem tomadas no âmbito da Administração Pública, da produção legislativa e da atividade jurisdicional ganham maior legitimidade, a partir do envolvimento do cidadão, individualmente ou através de entidades associativas, nas questões de interesse público, perfazendo a consagração da governança ambiental.

Sabe-se que a lei depende da sanção do público para sua efetiva implementação. Essa reconceitualização do conceito de participação pública contribui para sua integração no processo de desenvolvimento e implementação de políticas ambientais.

Nesta seara os movimentos da sociedade civil brasileira têm manifestado interesse em que o governo nacional ratifique a Convenção o mais rápido possível, por considerar de suma importância a participação pública nas decisões ambientais, com amplo acesso à informação ambiental e, ainda, pela necessidade de ser incentivada a participação da

sociedade civil e das organizações não governamentais como corolário do Estado Democrático e Ecológico de Direito.

Assim a ratificação pelo Brasil da Convenção de Aarhus contribuirá de forma substancial na proteção do direito ambiental das gerações presentes e futuras, garantindo a efetivação dos direitos de acesso à informação.

Esta é uma Convenção inovadora, uma vez que estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre o público e as autoridades, aos mais diversos níveis, num contexto democrático.

Além disso, como observou Wendell Philps, que ressaltou que a lei não é nada, a menos que esteja por trás uma opinião pública calorosa e viva. (PHILIPS, 1864).

## REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, Alberto. **O desenvolvimento sustentável no plano internacional**. In: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. Wagner Menezes, Coordenador. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p. 127, v. 1. Agosto/Dezembro, 2013.

AMADO, Carla Gomes. A caminho de uma ecocidadania. Notas sobre o direito à informação ambiental. In: **Responsabilidade civil: Direito à Informação**. Coleção Doutrinas Essenciais Responsabilidade Civil, vol. 8. NERY JUNIOR, Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, pp. 221-248.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Políticas Públicas e Sociedade Civil**. Disponível em: <[http://www.asabrazil.org.br/noticias?artigo\\_id=10330](http://www.asabrazil.org.br/noticias?artigo_id=10330)>. Acesso em 2 jan. 2019.

AYLA, Patryck de Araújo; MAZZUOLI, Valério de oliveira. **Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a convenção de Aarhus**. Revista Direito GV. São Paulo 8 (1), p. 297-328, jan-jun 2012.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele**. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. (Org.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. v.1, teses de profissionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).> Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)> Acesso em 08 jan.2019.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações 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: 10 fev. 2019.

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/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em: 10 jan. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARTA DE SÃO PAULO 2: SOBRE A CONVENÇÃO DE AARHUS. In: **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, nº 8. São Paulo: IEDC, out/2010, p. 209-210.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Estándares Internacionales de Derechos Humanos Aplicables Al Acceso a la Información, la Participación Pública y al Acceso a la Justicia**. Joseluis Samanieg. Resumen Ejecutivo. 2016. Disponível em: <<https://negociacionp10.cepal.org/3/sites/default/files/c1600291.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Extractos de Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas**. Valeria Torres. 2013. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV\\_2\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV_2_es.pdf)>. Acesso em 04 abr. 2019.

DERANI, Cristiane. Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica, *apud* BARROS, L. T. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FARIA, Vanessa Dolce. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017. Coleção CAE.

LANCEIRO, Rui Tavares. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas. In: CONFERÊNCIA DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS, 2014, Lisboa. **A trilogia de Aarhus: os direitos à informação, à participação e à justiça ambiental**. Lisboa: Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, 2015. p. 29-61.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves. **Acesso à informação ambiental: por um novo paradigma de participação**. Revista Eletrônica Direito e Liberdade, v.17, 2015, p.71 - 113.

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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa Cisternas**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>. Acesso em: 2 jan. 2019.

NAJAM, Adil; PAPA, Michaela; TAIYAB, Nadaa. **Global Environmental Governance: A Reform Agenda**. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2006. Disponível em: <<https://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.

NAKAYAMA, Juliana Kiyosen; BERTOLAZO, Ivana Nobre. **Cooperação Jurídica Internacional e Soberania. Anais do XIV Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Gramado, RS, UFRGS/USP. In: Direito internacional em expansão: volume 7 / [organizado por] Wagner Menezes. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

ONU. **Resolução da Assembleia da República nº. 11/2003**. Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/sii/docs/rar11-2003.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAES, Luciano Marcos Paes. **Participação Popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. *Brazilian Journal of Public Policy*, vol. 5 nº 03, jul-dez, 2015.

PHILLIPS, Wendell. **Speeches, Lectures and Letters**. Boston: Walker, Wise & Co, 1864.

ROBINSON, Daniel. **Public Participation in Environmental Decision-making**. *Environmental and Planning Law Journal*, vol. 10, no. 5 (1993), pp. 320–335.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. Vol. 1 (Parte Geral). São Paulo: Max Limonad, 2002.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Direito ambiental e democracia deliberativa**. Jundiaí: Paco, 2013.