XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

MARCOS LEITE GARCIA

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos humanos e efetividade:
fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Lucas Gonçalves da Silva; Marcos Leite Garcia.
– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-620-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos humanos e efetividade. 3. Fundamentação e processos participativos. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

Apresentação

Após três anos sem os Congressos na forma presencial de nossa associação nacional de professores de pós-graduação stricto sensu, mantivemos os mesmos no formato virtual - o que foi muito válido-, mas sem nenhuma dúvida é para todos nós uma grande alegria e satisfação participar e reencontrar pessoalmente aos amigos e colegas. Como corresponde aos anseios da Comunidade Acadêmica do Direito de seguir construindo uma sociedade democrática, tolerante, mais justa e plural, a presente obra reúne trabalhos que previamente foram aprovados pelos avaliadores da comunidade científica do Conpedi (com a devida dupla revisão cega por pares) para o Grupo de Trabalhos Direitos Humanos e Efetividade: fundamentação e processos participativos. Assim sendo, os respectivos trabalhos foram apresentados e debatidos no dia 7 de dezembro de 2022, no Campus de Balneário Camboriú da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), situado na Quinta Avenida, 1100, no Município catarinense de Balneário Camboriú, durante a realização do XXIX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI).

Quanto ao recorte temático, partindo do eixo Direitos Humanos e Efetividade, os esforços foram direcionados para o aprofundamento dos debates dos mais diversos e atuais temas: a fraternidade como fundamentos dos direitos humanos; a mediação de conflitos e pacificação da sociedade civil; a garantia da dignidade da pessoa humana dos pais no registro de natimorto; a mediação intercultural para a questão dos imigrantes; a solução amistosa de conflitos mediante a Comissão Interamericana e Direitos Humanos; As questões que envolvem as ADPF 347/2015 e ADPF 973/2022 como solução de controvérsias sobre direitos humanos; o direito de acesso à informação; direitos humanos e empresa; a controvérsia das empresas minerados como financiadoras de campanhas presidenciais; o direito à educação no Brasil; o fortalecimento do Estado democrático no Brasil; a tutela dos direitos de personalidade amparada em negócios jurídicos processuais; os fatores para a efetivação de direitos humanos quanto aos discursos.

Considerando esse vasto e interessante universo de ideias, optou-se por reunir os artigos em blocos, por afinidade de assuntos, o que viabilizou um fértil debate após as apresentações de

cada grupo temático. Dita dinâmica, além do excelente clima de respeito mútuo e de estreitar os laços entre os pesquisadores, viabilizou a reflexão e o intercâmbio de pensamentos, o que sem nenhuma dúvida reforça e qualifica a pesquisa científica no tema. Nós, os coordenadores do Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Efetividade, ficamos muito satisfeitos com a qualidade dos trabalhos apresentados.

Boa leitura e todos!

Balneário Camboriú, dezembro de 2022.

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva (Universidade Federal de Sergipe)

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia (Universidade do Vale do Itajaí)

DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION

Tania Coelho Borges Kowarick [1]
Maria Eunice Viana Jotz [2]

Resumo

O presente artigo analisa a efetividade do acesso à informação ambiental, considerando as características de seu conteúdo, tais como complexidade técnica, clareza, celeridade e acessibilidade. O exercício democrático em matéria ambiental está diretamente relacionado a informação que lhe é transmitida. A comunidade internacional reconhece que o direito de procurar, receber e difundir informações, participar efetivamente na condução de governo e assuntos públicos é vital para a proteção de um ambiente limpo, saudável e sustentável. A farta legislação brasileira que acolhe o direito de acesso à informação ressalta a importância dada pelo legislador na participação democrática em matéria ambiental. No entanto, verifica-se que existem algumas barreiras que dificultam a compreensão das informações pela população. Destaca-se a importância na clareza, celeridade, o acesso e a divulgação dada à informação pelo Poder Público brasileiro. Nesse sentido, o artigo busca explorar o lapso que existe entre a transparência e publicidade das informações e a compreensão de seu conteúdo pela sociedade de forma a possibilitar uma eficiente participação democrática em matéria ambiental.

Palavras-chave: Informação, Democracia, Participação, Meio ambiente, Transparência pública

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the effectiveness of access to environmental information, considering the characteristics of its content, such as technical complexity, clarity, speed, and accessibility. The democratic exercise in environmental matters is directly related to the information that is transmitted to the public. The international community recognizes that the right to seek, receive and impart information, and to participate effectively in government and public affairs is vital to protecting a clean, healthy, and sustainable environment. The extensive Brazilian legislation that includes the right of access to information brings out the importance given by legislators to democratic participation in environmental matters. However, there are some barriers that make it difficult for the population to understand the

[1] Mestranda em Direito pela UCS, bolsista CAPES II. Especialista em Relações Internacionais pela UFRGS e Direito Ambiental pela UFPEL. Graduada em Direito e Jornalismo pela PUC/RS. Lattes: https://lattes.cnpq.br /6583488428969091. E-mail: tkowarick@gmail.com

[2] Mestranda em Direito pela UCS. Especialista em Direito Público pela ESMAFE. Graduada em Direito pela PUCRS e Pedagogia pela UCS. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2296090761444044. E-mail: mevjotz@terra.com.br.

information. The importance of clarity, speed, access, and disclosure is given to information by the Brazilian Public Power is highlighted. In this sense, the article seeks to explore the gap that exists between the transparency and publicity of information and the understanding of its content by society in order to enable efficient democratic participation in environmental matters.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Information, Democracy, Participation, Environment, Public transparency

INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente saudável e o dever de preservá-lo tem como um dos seus pilares a democracia participativa. Para exercer tal democracia é imprescindível a conscientização e o acesso à informação. Na era das tecnologias avançadas de comunicação, esse acesso é abundante na quantidade de dados, mas nem sempre garante a sua qualidade em termos de clareza, atualização e compreensão. Considerando a importância da informação ambiental para o exercício democrático na garantia de sua proteção, o debate sobre a transparência e gestão da informação disponibilizada pelos órgãos públicos se torna ainda mais relevante.

A transparência permite o controle social à regulação oficial e possibilita a participação democrática nas decisões. Esse entendimento, no entanto, não considera as disparidades do acesso, do uso e do conhecimento técnico da informação por grandes corporações, indivíduos ou comunidades requisitantes, que podem resultar na ineficiência da informação disponibilizada e na falta de transparência no controle e na regulamentação do mercado (RIBEIRO; MACHADO, 2018).

Para o desenvolvimento desse artigo foi utilizado o método dedutivo para analisar a evolução do reconhecimento internacional do direito ao acesso à informação, a incorporação no ordenamento brasileiro e a preocupação normativa com a qualidade dessas informações. A técnica de pesquisa documental jurídica foi feita através da análise das relevantes normas brasileiras e internacionais sobre o tema. Complementando o estudo, a revisão doutrinária proporcionou uma análise sobre a informação ambiental no direito brasileiro. O artigo busca trazer ao debate que a eficiência do acesso e compreensão da coletividade à informação está diretamente relacionada à sua qualidade.

Com base na metodologia descrita, o estudo parte da análise da consolidação do direito ao acesso à informação previstos nos principais documentos internacionais, demonstrando a preocupação com a efetividade das informações prestadas. Na segunda parte, busca-se demonstrar a absorção desses conceitos pela ordem jurídica brasileira e pelo Superior Tribunal de Justiça. Por fim, são abordadas a relevância dos atributos da informação

na efetividade da participação social na proteção do meio ambiente.

1 A evolução do direito ao acesso à informação ambiental

Em 28 de julho de 2022 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução Conjunta 76/300 em 28 de julho de 2022, através da qual declara o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável. A Resolução reconhece que o exercício dos direitos humanos inclui o direito de procurar, receber e difundir informações. Defende que a participação efetiva da sociedade na condução de governo e assuntos públicos é vital para a proteção de um ambiente limpo, saudável e sustentável (ONU, 2022). A importância do livre acesso à informação como base imprescindível para a participação social na garantia da proteção ao meio ambiente já havia sido reconhecida pela comunidade internacional. A novidade é ressaltar essa importância quando se trata de matéria ambiental

Para Machado (2018), as revoluções francesa e americana são a raiz onde se desenvolveu o direito universal à informação. O acesso à informação está diretamente relacionado à liberdade de manifestação e tem como marco legal a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos da América de 1779 que consolidou a liberdade de manifestação. A constituição francesa seguiu o exemplo americano e incorporou no seu texto a mesma garantia em 1789. No entanto, apenas em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos fez previsão expressa do Princípio de Acesso à Informação no seu artigo 19:

> Artigo 19: Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (ONU, 1948; p. 5).

O direito de manifestar e obter informações passou a ser consolidado internacionalmente em importantes convenções, como a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950) e a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica (1969). No entanto, Machado (2018) ressalta que ambas as convenções garantiam o direito à informação, mas apontavam limites específicos a esse direito, tais como motivo de segurança nacional, de saúde, de moral ou reputação, entre outros.

A questão ambiental teve seu marco internacional na Declaração de Estocolmo de 1972, quando ratificou a importância da garantia de acesso à informação especialmente em matéria ambiental. Em 1992, a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como ECO-92 ou Cúpula da Terra, reconheceu a importância da informação no Princípio 10:

> Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluí da informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes (ONU, 1992).

O documento final da ECO 92 estabeleceu três pilares do Princípio de Acesso à Informação em matéria ambiental formados pela participação pública na tomada de decisões, pelo acesso à informação e à justiça. O Princípio 10 inspirou a Convenção de Aarhus (Dinamarca) que absorveu os três pilares e passou a tratar o direito à informação, à participação e ao acesso à justiça como direitos interdependentes. A evidente relação entre os direitos decorre da lógica de que o acesso à informação possibilita o processo participativo, enquanto a garantia do exercício desses direitos está resguardada pelo acesso à justiça (SAMPAIO, 2013). A Convenção foi criada no âmbito europeu, mas ampliou para os demais Estados interessados, reconhecendo a importância da propagação da informação, incorporando a transnacionalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente e o princípio da cooperação entre os Estados (ARNOLD et. al., 2018).

Em 2018, foi assinado o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú (Costa Rica). Semelhante a Convenção de Aarhus, o Acordo de Escazú também adota os pilares do acesso à informação, à participação e à justiça. Contudo, ele avança ao incluir os princípios que deverão orientar a implementação e a interpretação dos três pilares e a acrescentar uma proteção especial às pessoas e aos grupos em situação de vulnerabilidade. (PAROLA, 2020).

A Secretária Executiva Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena, registra que o objetivo do acordo de Escazú é garantir o direito de acesso à informação para todos de forma que viabilize a participação qualificada nas decisões que atinjam a qualidade de vida e meio ambiente. Nas hipóteses de violação desse direito, deve ser assegurado o amplo "acesso à justiça". O Acordo de Escazú reconhece o direito de acesso à informação para todos, e propõe medidas e mecanismos para propiciar o seu efetivo exercício. Bárcena firma, por fim, que o acordo busca "dar voz a quem não a tem, sem deixar ninguém para trás" (CEPAL, 2018. p.8).

Para Bércena (CEPAL, 2018) não existe a dicotomia entre economia e proteção ao meio ambiente, pois inexiste crescimento em detrimento do meio ambiente, tampouco é possível o equilíbrio do meio ambiente sem considerar a sociedade e a economia. Assim, defende que a garantia de uma ampla participação da sociedade nas decisões públicas resulta na construção de uma nova relação entre "o Estado, o mercado e a sociedade". Destaca que, "a segurança jurídica e a confiança nas instituições públicas também são cruciais para o desenvolvimento sustentável. O Acordo reconhece essa inter-relação e interdependência." (CEPAL, 2018; p. 9).

A apreciação sobre o direito de acesso à informação já havia sido enfrentada em 2008 na resolução 147 do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos que estabeleceu dez princípios que devem orientar o direito à informação (PELIGRERO et. al, 2018).

> 1. Em princípio, toda informação é acessível. 2. O acesso a informação se estende a todos os órgãos públicos e entes privados com recursos públicos. 3. O direito de acesso a informação se dirige a toda informação. 4. Os órgãos públicos devem difundir informação sobre suas funções e atividades. 5. Devem ser implementadas regras claras, justas, não discriminatórias e simples referente a requerimentos de informação. 6. As exceções do direito de acesso à informação devem ser estabelecidas por lei. 7. O ônus de prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre o órgão público. 8. Todo indivíduo deve ter o direito de recorrer contra qualquer negativa ou obstrução de acesso à informação. 9. Toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação, violando as regras que garantem esse direito, deve estar sujeita a sanção. 10. Devem ser adotadas medidas de promoção e implementação do direito de acesso à informação. (OEA, 2008.)

Tais princípios foram absorvidos pelo Acordo de Escazú na orientação da implementação e da interpretação dos três pilares da participação e acesso à informação e à justiça. Foi reconhecido, ainda, os princípios de vedação do retrocesso e da progressividade pela primeira vez por um acordo vinculante (PAROLA, 2020).

Esses são alguns dos mais relevantes documentos internacionais que propuseram os principais fundamentos normativos do direito de acesso à informação. Peligrero et. al (2018) verificou que o direito de acesso à informação foi absorvido como um direito fundamental autônomo no ordenamento jurídico de vários países da América Latina, como nas "Constituições da Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela" (PELIGRERO et. al, 2018; p. 149). No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece o Direito de Participação e seus pilares como um direito fundamental diluída em diferentes artigos (artigo 1º §único, artigo 5º §2º, artigo 225, entre outros).

2. Direito de acesso à informação ambiental no Brasil

O artigo 225 da Constituição Federal do Brasil garante o direito ao meio ambiente equilibrado e prevê o respectivo dever da sociedade e do poder público em defendê-lo e preservá-lo. Evidente a existência de uma natureza de um direito dever fundamental próprio do regime constitucional de tutela ambiental. O cidadão passa a ter o direito subjetivo de exigir do Estado mecanismos de efetivação desses deveres e, consequentemente, a participação da coletividade na decisão (judicial, administrativo e legislativo) referente ao meio ambiente. Do regime constitucional depreende-se a existência de um direito ambiental procedimental em que a participação da sociedade é indispensável à efetividade da proteção ao meio ambiente. Existe um dever concreto de realização da proteção ambiental, e não a ideia moral de defesa ambiental. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2018).

O debate democrático acerca do exercício substancial da cidadania ambiental fundamenta o acesso à informação ambiental, que inclui a garantia da liberdade de manifestação e participação. O artigo 225 da Constituição Federal incorpora o conceito de

democracia participativa ao compartilhar o dever público de garantir a qualidade do meio ambiente com toda a coletividade. No entanto, bem ambiental não pode ser protegido por todos quando as informações necessárias estão em segredo ou limitadas a uma parcela da sociedade. O ordenamento infraconstitucional brasileiro tem farta legislação que busca assegurar o acesso à informação, em especial quando se trata de matéria ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem como um dos seus objetivos a "divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico" (artigo 4º. Inciso V). Machado (2018) destaca que dentre doze instrumentos previstos no artigo 9º da Política Nacional do Meio Ambiente, apenas três abordam o tema referente à informação. A criação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) é um instrumento que busca compartilhar as informações ambientais entre os órgãos públicos. O segundo instrumento é o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente a ser elaborado e divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Por fim, o terceiro instrumento obriga o Poder Público prestar informação ambientais e produzi-las quando inexistentes.

A Lei de Acesso à Informação Ambiental, Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, dispõe especificamente sobre "o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA" (Sistema Nacional do Meio Ambiente). A lei obriga o Poder Público a permitir o "acesso público a todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda", assim como fornecê-las quando solicitadas. Machado (2018) ressalta que o Poder Público não pode escolher as informações a serem disponibilizadas ou seus destinatários. Inspirada na Convenção de Harhus, a norma desobriga a demonstração de interesse para ter acesso à informação. No entanto, o direito à informação é mais amplo que o seu acesso. Enquanto o acesso pressupõe o desejo e o exercício na busca da informação, a publicidade pressupõe a transmissão da informação a despeito de sua solicitação.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, complementa ao assegurar o direito fundamental de acesso à informação em geral. Como a Lei de Acesso à Informação Ambiental, a norma também veda expressamente a

exigência de motivação na solicitação de informação (artigo 10, §3º). A norma amplia ainda mais a proteção não apenas no acesso à informação, mas na garantia dos meios adequados, ao determinar "procedimentos objetivos e ágeis", e na qualidade da informação, ao prever que seja "transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (artigo 5º).

A garantia de acesso à informação pode ser identificada em muitos princípios norteadores de políticas públicas, como o princípio da transparência das informações e atos, a gestão democrática, a celeridade procedimental e a gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais previstos na Lei da Mata Atlântica (lei n. 11.428/2006). O princípio da Participação Cidadã pode ser identificado na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (artigo 3º da lei n. 12.187/2009). O Princípio da Cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade e o direito da sociedade à informação e ao controle social que orienta a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (artigo 6º, inciso VI da lei n. 12.305/2010). A Lei do Saneamento Básico (lei n. 11.445/2007) também merce destaca ao consolidar o Princípio da Transparência das Ações, baseado em sistemas de informações e processos decisórios e no controle social (art. 2º, IX, X). Também consta a previsão regulamentar os padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação (Art. 23, X). Por fim, assegura aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais o amplo acesso a informações sobre os serviços prestados (Art. 27, I).

As diferentes políticas ambientais garantem o acesso público das informações e prevê Sistemas de Informações dentre seus instrumentos demonstram a preocupação com a garantia da participação democrática em matéria ambiental. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu o direito de acesso à informação no direito ambiental em Incidente de Assunção de Competência (IAC 13) que estabeleceu quatro teses relativas ao direito de acesso à informação em matéria ambiental. Originário do acórdão REsp n. 1.857.098/MS, da relatoria do Min. Og Fernandes, a decisão entendeu que os principais direitos protegidos pelo Acordo de Escazú estão absorvidos pelo ordenamento jurídico brasileiro. Esclarece que a Lei n.12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e a Lei n. 10.650/2003, chamada de Lei de Informação Ambiental (LAI Ambiental)

consagraram o que já se entendia como direito de acesso à informação ambiental, previsto em inúmeras leis desde a Política Nacional de Meio Ambiente instituída pela Lei n. 6.938/81. A combinação dessas leis complementa e intensifica os seus efeitos e salienta que o regime normativo de transparência brasileiro que veda a interpretação administrativa favorável a si mesma e concretiza o "princípio favor *informare*" (BRASIL, 2022).

No entanto, é importante apontar que o Acordo de Escazú, pendente de ratificação brasileira, é mais rigoroso que a legislação brasileira, pois aumenta o ônus do Estado para justificar a negativa de acesso à informação ambiental, e consolida o princípio da máxima divulgação de informações. Ainda, o Acordo contém tratamento específico para o acesso à informação ambiental por pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, implicando assistência especial desde o recebimento do pedido (RIBEIRO; MACHADO, 2018).

É robusta a legislação em matéria ambiental que faz previsão do livre acesso aos sistemas de informação. A ampla reincidência normativa permite concluir que o ordenamento brasileiro acolhe o princípio de acesso público à informação ambiental. No entanto, o acesso à informação não deve comportar limitações não prescritas em lei, como a restrição a um grupo específico da sociedade capaz de compreender as informações. Assim, se faz necessário compreender as qualidades necessárias para que essa informação seja compreendida pela maioria da sociedade de forma a habilitar o mais amplo exercício democrático participativo em matéria ambiental.

3. O direito de acesso à informação de qualidade

A preocupação com o entendimento da informação pela população foi expressa no artigo 5º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), quando prevê que o Estado tem o dever de disponibilizar a informação de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. No mesmo sentido, o artigo 6º do Acordo de Escazú determina que a informação seja disponibilizada e difundida de forma sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível (CEPAL, 2018).

Nos países com regimes democráticos é indispensável a proteção do direito a receber informações claras, integrais e verdadeiras para que seja garantida a participação através de

opiniões, críticas ou ações hábeis a qualificar a democracia. Sampaio lembra que a qualidade da atuação do cidadão está diretamente relacionada com a qualidade da informação que ele recebe junto ao Estado. Nesse aspecto, destaca as características que juga ser importante para informação ambiental: veracidade, acessibilidade, qualidade (seja completa tecnicamente), clareza e celeridade. (SAMPAIO, 2013)

Não basta o acesso à informação, mas também é necessário garantir que seja ocorra efetivamente a comunicação entre os agentes, ou seja, que aquele que receba a informação consiga compreendê-la. Nesse sentido, a legislação brasileira resguarda a qualidade da informação, pois pressupõe a sua veracidade, clareza, celeridade e acessibilidade. Todavia, em muitos casos a informação ambiental é bastante técnica, dificultando a compreensão do cidadão. Para Sampaio (2013), essa complexidade e tecnicidade da informação não pode ser uma barreira insuperável ao indivíduo.

A celeridade é outro atributo relevante em matéria ambiental, pois ela tende a ser bastante dinâmica, devendo ser célere para garantir a sua atualidade. As questões ambientais são bastante dinâmicas, portanto seus dados são constantemente alterados. A ampla acessibilidade na sua obtenção da informação demonstra seu caráter democrático, afastando qualquer obstáculo ao seu acesso, facilitando os meios, a forma e a cobrança de valores. Machado (2018) conclui que a informação "veraz, completa e tempestiva" é a essência da democracia.

O acesso à informação ambiental possui duas faces inseparáveis, pois ao mesmo tempo que defende o direito do cidadão requisitar informações ao Estado, obriga o Estado no seu dever de fornecer as informações (BRASIL, 2022). A Informação Passiva refere-se ao direito exercido do público solicitar informações e consequentemente a obrigação do Estado em fornecê-las. A Informação Ativa busca garantir o direito do público de consultar informações e a obrigação das autoridades de reunir e de difundir essas informações de interesse geral, sem que seja demandada pelo público (PAROLA, 2020; SAMPAIO, 2013; RIBEIRO; MACHADO, 2018). Por fim, a Informação Reativa que amplia o dever do Estado de viabilizar o acesso à informação ambiental sob sua guarda para incluir o dever de produzi-la (BRASIL, 2022).

Cassuto e Sampaio (2013) defendem que para avaliar os custos ambientais e sociais de uma determinada política, o fator de incerteza que ela gera deve ser considerado e medido com a maior precisão possível. A legislação brasileira ambiental fornece uma variedade de ferramentas como avaliações de impacto, monitoramento regular, treinamento e capacitação e, por último, mas não menos importante, a possibilidade da participação social. Essas ferramentas derivam de uma série de declarações, convenções e tratados, bem como da Constituição Federal e ordenamento jurídico brasileiro. Seu objetivo principal é garantir que as informações relevantes sejam distribuídas uniformemente entre diferentes partes interessadas, servindo assim como um agente ativo e uma estratégia de comunicação que colaboram para a eficiência da implementação de políticas públicas. No entanto, existe uma lacuna entre a previsão normativa e a realidade brasileira que reflete diretamente na capacidade da sociedade atuar nas decisões em matéria ambiental. Nesse aspecto, imprescindível que seja possibilitada a fácil compreensão das informações não somente através da educação, mas também através de políticas públicas que possibilitem a qualidade da informação.

Machado (2018) conclui que a democracia não pode estar limitada à apenas um seguimento da sociedade. Quando a informação está concentrada e controlada por uma classe social se caracteriza uma "aristocracia da comunicação" e quando o seu domínio é exercido pelo Estado se institui uma "tirania". Machado propõe a construção de um "Estado da Informação Democrática de Direito" e conclui:

> Há uma estrada a percorrer: "Informação Democrática" onde a isonomia possibilite a todos, sem exceção, acessar a informação existente, recebê-la e difundi-la em matéria de interesse geral; "Estado de direito" porque o acesso e a divulgação não são direitos absolutos, estando subordinados às normas, à interpretação e à decisão dos tribunais, nos casos conflitantes. (MACHADO, 2018; p. 264)

O direito de acesso a uma informação "veraz, completa e tempestiva" é indispensável para a consolidação de uma democracia (MACHADO, 2018). No Brasil é possível verificar a pouca preocupação com a qualidade da informação e sua abrangência o que denota a frágil estrutura democrática existente.

4. Conclusão

A Resolução Conjunta 76/300 das Nações Unidas declara o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável (ONU, 2022). O caráter procedimental do direito de participação e acesso à informação fica evidente por ser um mecanismo de exercício dos direitos humanos na proteção do meio ambiente. Os direitos ambientais procedimentais buscam a efetivação da legislação ambiental por intermédio da participação da sociedade no controle dos atos de potencial impactos ambientais e respectivas fiscalizações. Ao constituir a base essencial para o exercício da democracia participativa ecológica, o direito de acesso à informação passa a ser um direito fundamental. O frenético, volumoso e complexo fluxo de informações existentes no cotidiano acentua a importância da sua qualidade para a identidade e liberdade do indivíduo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2018).

A informação traz um elemento fundamental para uma democracia participativa no processo de tomada de decisão ambiental, tanto a Convenção de Aarhus, como no Acordo de Escazú são claros acerca do reconhecimento da supremacia da democracia e das instituições representativas. Em regra, o processo de participação é dirigido e controlado por autoridades públicas. São essas autoridades que vão determinar quais das alternativas é o melhor meio para um fim predefinido. Já o papel do público parece estar limitado a uma contribuição para a avaliação técnica das alternativas apresentadas. Não existe previsão para que o cidadão possa iniciar ou organizar um processo de participação, nem para fixar o seu calendário. Percebe-se que as instituições fundadas em uma democracia representativa tendem a concentrar a tomada de decisões, diferentemente das instituições com base na democracia participativa que favorecem o compartilhamento do processo de decisão com a comunidade. Parola (2020) assinala que tanto a Convenção, como o Acordo trataram o Direito de Acesso à Informação como um direito procedimental na tomada de decisões ambientais e não como um direito substancial a um ambiente saudável.

Os direitos assegurados no ordenamento jurídico brasileiro não são efetivados na prática quando se trata de acesso à informação ambiental e de participação. A complexidade e volume das informações acabam por restringir a compreensão e participação a um grupo específico, comprometendo a justiça e a legitimidade processuais. Existe uma distância entre

a teoria prevista na lei brasileira e a sua efetividade prática, pois o acesso à informação é apenas formal ao não se dedicar a ampla compreensão do seu conteúdo e garantir a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão em matéria ambiental (CASSUTO; SAMPAIO, 2013).

No Brasil, a grande parte das informações estão concentradas no Estado, pois tem o controle da produção e recepção da grande maioria da informação em matéria ambiental. Mesmo o sistema normativo absorvendo o direito de acesso à informação, ainda existe alguns aspectos remanescentes de uma cultura histórica do sigilo público que se percebe na resistência da administração pública em disponibilizar informações. Assim, a persiste na Administração Pública brasileira a regra do silêncio tácito, ou seja, informar apenas o obrigatório ou se for requerido, a despeito da robusta legislação garantir a transparência e o acesso à informação. Nesse aspecto, é importante a jurisprudência STJ trazida ao garantir o direito de acesso à informação ambiental e consolidando o Princípio da Máxima Transparência.

O direito à informação fomenta a possibilidade do controle social em paralelo à regulação oficial e possibilita a participação democrática nas decisões socialmente justas. Esse entendimento, no entanto, não considera as disparidades do acesso, do uso e do conhecimento técnico da informação por grandes corporações, solicitantes individuais ou comunitários, que podem resultar na ineficiência da informação disponibilizada. (RIBEIRO; MACHADO, 2018). Sarlet e Fensterseifer (2018) alertam para outro aspecto da eficácia do direito à informação, pois a coleta de informações depende também de atores privados e não somente do ente público. Preliminarmente, apontam como possível solução o "reconhecimento de uma eficácia entre particulares (ou horizontal) do direito fundamental ao meio ambiente, implicando, por exemplo, o dever de informação ambiental dos particulares" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2018; p. 443).

Ribeiro e Machado (2018) defendem que a resposta à suposta ineficiência dos mecanismos existentes de controle das condutas que impactam o meio ambiente é a transparência. Ela serve como um instrumento de autoavaliação da performance ambiental das entidades e como um controle social. No entanto, esse instrumento também é ineficiente ao

negligenciar as disparidades de acesso e uso da informação pelas grandes corporações em relação aos indivíduos ou sociedade civil.

Atualmente, a preponderância das tecnologias de informação nos espaços públicos torna fundamental um estudo mais aprofundado não apenas do direito de acesso à informação, mas da qualidade da informação que fundamenta a participação e o exercício democrático. Nesse sentido, importante destacar que o acesso à informação não garante a comunicação ou mesmo a qualidade da informação. A comunicação é exercida quando a mensagem recebida é compreendida pelos seus destinatários.

Quando se trata de meio ambiente, as informações tendem a ser técnicas, limitando a sus compreensão. Nesses casos, a informação cumpre os critérios de transparência e publicidade, mas nem sempre estabelecem uma efetiva comunicação com os indivíduos, restringindo-se à comunidade técnica especializada, empresas ou à sociedade civil organizada. Essa compreensão se torna ainda mais relevante nos casos de participação pública, como na liberação de empreendimentos causadores de impacto no meio ambiente e, consequentemente, na vida das pessoas.

Mendel (2014) destaca que as normas de direito à informação têm relação direta com as democracias. A tecnologia da comunicação tornou mais fácil o acesso à informação, que possou a ser mais rápida, fluída e complexa. A legislação que garantem o direito à informação proporcionam importantes benefícios públicos, ampliadas com a tecnologia da informação em um mundo globalizado globalização capaz de garantir uma maior democratização no seu acesso. No entanto, enquanto as diferentes fontes de informação foram ampliadas, as suas certezas foram relativizadas, criando um outro aspecto do acesso à informação: a desinformação.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart; STEINMETZ, Wilson Antônio. 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 brasilei**ro. Revista Jurídica**

(FURB). V. 22, nº. 48, maio/ago. 2018 e7246: 1 de 19. Disponível em https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7246 Acesso em: 17 ago. 2022

ARTICLE 19. **The public's right to know: principles on freedom of information legislation. 1999.** Disponível em; https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf. Acesso em:15 Out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.015, 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm . Acesso: 18 jul. 2022.

_____. **Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm . Acesso: 18 jul. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso: 18 jul. 2022.

_____. **Lei nº 10.650, 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm#:~:text=LEI%20No%2010.650%2C%20DE%2016%20DE%20ABRIL%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20acesso%20p%C3%BAblico,e%20entidades%20integrantes%20do%20Sisnama. Acesso: 18 jul. 2022.

_____. Lei nº. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm Acesso em 15 out 2022.
_____. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm Acesso em 15 out 2022.

_____. Lei nº. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm Acesso em 15 out 2022.

_____. Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm Acesso em 15 out 2022.

_____. 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. Brasília, 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso: 18 jul. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial 1.857.098/MS**. **Ementa:** Processual Civil. Administrativo. Incidente de assunção de competência (IAC n. 13/STJ). Ambiental. Estado de direito ambiental. Direito de acesso à informação ambiental. Vício de fundamentação. Inexistência. Princípio 10 da declaração do Rio. Princípio da máxima divulgação. Princípio favor *informare*. Acordo de Escazú. Convenção de Aarhus. Legislação interna positivada. Convergência. Arts. 2º da lei n. 10.650/2003, 8º da lei n. 12.527/2011 (LAI) e 9º da lei n. 6.938/1981 (política nacional do meio ambiente - PNMA). Transparência ambiental ativa. Dever estatal de informar e produzir informação ambiental. Presunção relativa. Discricionariedade administrativa. Inexistência. Necessidade de motivação adequada da negativa. Controle judicial do ato administrativo. Cabimento. Área de proteção ambiental (APA). Plano de manejo. Publicação periódica de relatórios de execução. Portal de internet. Averbação no registro de imóveis rurais. Previsão legal. [...] Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrido: Município de Campo Grande, Relator Ministro Og Fernandes, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000064028&dt_publicacao=24/05/2022 Acesso em: 18 jul. 2022.

CASSUTO, David N.; SAMPAIO, Romulo S. R. **The Importance of Information and Participation Principles in Environmental Law in Brazil, the United States and Beyond.** Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL), Vol. 22, No. 1, 2013. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2246986 Acesso em: 17 ago. 2022

CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.** Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43611 . Acesso em: 15 Out. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente.** - 2. ed., rev., ampl. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2018.

MENDEL, Toby. 2014. Right to Information: Recent Spread of RTI Legislation. **Right to information working paper series; World Bank, Washington, DC**. World Bank. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22528 Acesso em: 15 Out. 2022

OEA. COMITÊ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Principles on the right of access to information**. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). 7 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08_eng.pdf Acesso em: 15 Out. 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por Acesso em: 29 ago. 2022

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf Acesso em: 15 out. 2022

ONU. **Resolução Conjunta 76/300**. 2022. Disponível em: N2243672.pdf (un.org) . Acesso em: 29 ago. 2022

PAROLA, Giulia. **O acordo de Escazú 2018: as novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da Covid-19 no processo de ratificação**. Revista Culturas Jurídicas, Volume 7, Núm. 16, jan./abr., 2020. p. 255-287 Disponível em https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45404 Acesso em: 17ago 2022

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. **Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina.** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016. DOI: Disponível em http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46451 Acesso em: 17 ago. 2022.

RIBEIRO, Erica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. **O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil.** Revista de Direito Internacional. UNICEUB Volume 15, N. 3, 2018. p. 258-266.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. **Informação ambiental: a convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia**. São Pulo: RIDB, Ano 2, número 12, 2013. P. 14233-14298. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf Acesso em: 16 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambienta**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 23 - n. 2 - maio-ago 2018 . Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13377/7604 Acesso em 20 Ago. 2022

à justiça em matéria ambienta. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 23 - n. 2 - maio-ago 2018 . Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13377/7604 Acesso em 20 Ago. 2022