

## **A importância da Convenção de Aarhus como instrumento de democracia ambiental**

### **The importance of the Aarhus Convention as an instrument of environmental democracy**

DOI:10.34117/bjdv7n6-579

Recebimento dos originais: 07/05/2021

Aceitação para publicação: 24/06/2021

#### **Adriano Fernandes Ferreira**

Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Santiago de Compostela - USC, Espanha (2019)

Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla-La Mancha - UCLM, Espanha (2014)

Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2005)  
Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Maringá (2001)

E-mail: adrianofernandes3@hotmail.com

#### **Brenda Freitas de Alencar**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM  
Endereço (Ufam): Av. Rodrigo Octavio Ramos, 1200 - Coroado I, Manaus - AM, 69067-005

E-mail: brenda-alencar@hotmail.com

#### **Thiago Snaider Nunes da Cruz**

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM  
Endereço (Ufam): Av. Rodrigo Octavio Ramos, 1200 - Coroado I, Manaus - AM, 69067-005

E-mail: t.snaider@hotmail.com

#### **RESUMO**

A Convenção de Aarhus é um tratado internacional, juridicamente vinculativo, que estabelece meios práticos de implementar os direitos de acesso (acesso à informação, participação do público e acesso à justiça) na área ambiental. O presente estudo tem como propósito tecer algumas considerações acerca da Convenção, a fim de verificar a relevância do diploma como instrumento para a democracia ambiental. Aplicando-se o método de abordagem dedutivo, elaborado a partir de um estudo bibliográfico desenvolvido com base em materiais publicados em livros, revistas, jornais e eletrônicos, além da legislação e doutrina existentes sobre o tema, concluiu-se que a Convenção representa uma valiosa ferramenta para o estabelecimento de uma governança ambiental mais democrática e ecologicamente responsável.

**Palavras-chave:** Convenção de Aarhus, Acesso à informação, Direito Internacional do Meio Ambiente, Democracia ambiental, Direitos de Acesso.

## ABSTRACT

The Aarhus Convention is an international, legally binding, treaty that establishes practical means of implementing the access rights (access to information, public participation and access to justice) in the environmental area. This study aims to make some considerations about the Convention, in order to verify the relevance of the diploma as an instrument for environmental democracy. Applying the deductive approach method, elaborated from a bibliographical study based on materials published in books, magazines, newspapers and electronics, in addition to the existing legislation and doctrine on the subject, it was concluded that the Convention represents a valuable tool for the establishment of more democratic and ecologically responsible environmental governance.

**Keywords:** Aarhus Convention, Access to information, International Environmental Law, Environmental democracy, Rights of Access.

## 1 INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos das últimas décadas alteraram drasticamente o cenário ambiental por todo o globo, dando origem ao que Ulrich Beck descrevera como “sociedade de risco” (BECK, 2002). Tragédias como as de Chernobyl, Fukushima, Brumadinho e a própria pandemia de 2020, demonstram como os riscos aos quais a sociedade está submetida podem afetar a todo e qualquer indivíduo, independente de sua condição social e econômica.

Essas catástrofes serviram para promover uma expansão, ainda que forçada, dos debates acerca da necessidade de se ampliar para a população o acesso à informações quanto ao modo como são desenvolvidos, implementados e executados projetos de infraestrutura em grande escala, especialmente do ponto de vista ambiental, devido ao caráter de irreversibilidade ou de difícil reparação dos danos que eles podem provocar.

Diante disso, foram celebrados, em âmbito internacional, diversos acordos tratando genericamente sobre os direitos de acesso à informação, participação do público na tomada de decisões e acesso à justiça em matéria ambiental. Porém, foi somente em 1998 que a Convenção de Aarhus se consolidou como primeiro instrumento de relevância internacional, juridicamente vinculativo, a tentar desenvolver padrões legais mínimos para implementação desses direitos.

Conforme mencionado, o acordo divide-se em três áreas principais: 1) Acesso à informações ambientais; 2) Participação pública nos processos de tomada de decisão e; 3) Acesso à justiça em questões ambientais. Esses direitos são mutuamente dependentes, posto que somente uma pessoa devidamente informada é capaz de participar

adequadamente dos processos de tomada de decisão. Ademais, é preciso resguardar essas prerrogativas, razão pela qual faz-se necessária a proteção jurídica por meio do acesso aos tribunais.

Nesse sentido, o presente trabalho busca realizar uma breve análise acerca da relevância da Convenção de Aarhus para o fortalecimento da democracia participativa em matéria ambiental. Para isso, parte-se da premissa segundo a qual as decisões governamentais que deixam de incluir esses princípios essenciais de acesso, pilares fundamentais da Convenção, estão mais suscetíveis a apresentarem resultados lesivos ao meio ambiente.

O artigo será dividido em três partes. Na primeira, será feito um aparado geral a respeito da origem e evolução dos direitos de acesso na seara do direito internacional. Em seguida, será apresentado, de forma sucinta, o conteúdo da Convenção, com ênfase nos conceitos utilizados pelo diploma, bem como algumas de suas características gerais, incluindo seu status atual da ratificação. Por fim, serão analisadas as principais disposições acerca dos seus três pilares (acesso à informação, participação e acesso à justiça) no intuito de demonstrar a relevância de cada um deles para a garantia de uma governança ecologicamente mais democrática.

Quanto a natureza dos procedimentos técnicos, adotou-se a pesquisa Bibliográfica, elaborada a partir de um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais e eletrônicos (VERGARA, 2005). Os demais dados utilizados foram coletados de fontes secundárias a exemplo de teses, periódicos e entrevistas disponíveis também no âmbito informático.

O estudo utilizará do método dedutivo no intuito de demonstrar que se a Convenção de Aarhus contribui para a construção de uma tomada de decisão mais transparente, inclusiva e responsável, em questões que afetam o meio ambiente, ela pode ser considerada um importante instrumento democrático de cidadania no domínio da gestão e proteção ambiental.

## **2 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DE ACESSO NO PLANO INTERNACIONAL**

Antes mesmo da Convenção de Aarhus, os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisões e acesso à justiça (também chamados de “direitos processuais”) já eram objeto de debate no campo do direito internacional do meio ambiente. Dentre os três pilares, o direito de acesso à informação

foi o primeiro a ter sua relevância reconhecida por um instrumento internacional (DIZ e LANCHOTTI, 2016).

Em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos estabeleceu como fundamental a todo indivíduo o direito de buscar, receber e transmitir informações, atrelando-os ao direito de liberdade de expressão. De acordo como o artigo 19 da DUDH:

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).

A Declaração foi considerada um “código de ética” universal na proteção dos direitos humanos e serviu como estímulo para a criação de diversos outros tratados e convenções internacionais que a sucederam (MAZZUOLI, 2019, p. 214). Como exemplo, em 1966, o acesso à informação foi também reconhecido como um direito civil e político essencial, indispensável e indissociável dos demais direitos de acesso, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 1992).

Todavia, do ponto de vista ambiental, a primeira conferência oficial, realizada com a participação da Organização das Nações Unidas, a abordar os três pilares, relacionando-os diretamente ao meio ambiente, ocorreu no ano de 1972 na cidade de Estocolmo (Suécia). A Conferência Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente Humano (popularmente conhecida como “Conferência de Estocolmo”) contou com a participação de representantes de 113 países, entre eles o Brasil, e é até hoje considerada como marco inicial da política ambiental internacional.

Pela primeira vez a comunidade internacional, na forma dos Estados participantes, comprometeu-se em estabelecer uma cooperação transfronteiriça para proteção do meio ambiente. Os debates em Estocolmo giravam em torno da necessidade de se buscar uma resolução dos problemas ambientais, sem esquecer os aspectos sociais, econômicos e de desenvolvimento Para Mazzuoli (2019, p. 1513):

(...)foi a Conferência de Estocolmo o passo efetivamente concreto de conscientização da sociedade internacional para os problemas ambientais, que começavam a emergir com maior intensidade desde então, e o marco normativo inicial à futura construção do sistema internacional de proteção do meio ambiente. Sem dúvida, foi a Conferência a gênese da moderna era da cooperação ambiental global, responsável por também demarcar o início dos debates sobre as relações da proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico.

Ao final do encontro foi elaborado um documento, denominado “Declaração sobre o Meio Ambiente Humano”, no qual foram estabelecidos 26 princípios para o meio ambiente e o desenvolvimento, além de 109 recomendações de implementação e um “plano de ação” associado. Os quais, assim como os diplomas de 1948 e 1966, traziam medidas muito mais teóricas do que práticas acerca dos direitos de acesso.

Contudo, a Declaração de Estocolmo, gerou duas consequências de suma importância para os demais encontros internacionais sobre o meio ambiente que a sucederam. A primeira delas foi a criação pela ONU do chamado “programa para o meio ambiente”, responsável por criar, oficialmente, dentro da Entidade uma secretaria responsável por discutir e organizar questões ambientais.

O segundo desdobramento da Convenção foi a elaboração de um conceito para o exaustivamente discutido “desenvolvimento sustentável”, expressão inexistente até o ano de 1987, quando foi editado o Relatório de Brundtland pela ONU. Esse conceito passou a orientar todos os demais encontros ambientais promovidos pela Organização a partir de 1987, sendo o primeiro deles realizado 20 anos após Estocolmo (LAGO, 2006).

Em 1992, ocorria na cidade do Rio de Janeiro um dos maiores encontros ambientais da história. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92 (“ECO 92” ou “RIO 92”) contou com a presença de 172 Estados, mais de 50 intergovernamentais, diversas organizações e várias centenas de ONGs.

O encontro deu origem à “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, documento não vinculativo através do qual a comunidade internacional reconheceu, formalmente, a importância de se estabelecer uma boa governança com relação ao meio ambiente para que seja alcançado o tão almejado desenvolvimento sustentável.

Dentro os 27 princípios que a compõem, é o décimo que merece maior destaque. Foi por meio dele que a Declaração do Rio reconheceu como requisito fundamental para o estabelecimento de uma governança ambiental mais democrática a aplicação dos três direitos de acesso: acesso à informação; participação do público; e acesso à justiça.

Nesse sentido, dispõe o Princípio 10 da Declaração (ONU, 1992) que:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter *acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente* de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a *oportunidade de participar em processos de tomada de decisões*. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública,

colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado *acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos*, inclusive no que diz respeito a compensação e reparação de danos. (*grifo nosso*).

Todavia, apesar de ser vista até hoje como referência na proteção do meio ambiente, a Declaração do Rio, assim como suas precursoras, limitou-se a tratar dos direitos de acesso de forma superficial, deixando a cargo dos países signatários a escolha dos métodos e procedimentos a serem adotados no momento da implementação das medidas propostas. Por mais que alguns dos seus princípios tenham sido reconhecidos como normas de direito consuetudinário internacional, a maioria deles possui natureza de “soft law” e, como tal, são desprovidas de força legal.

Segundo Mazzuoli (2019, p. 1524), em uma acepção moderna, o termo *soft law* compreende “todas aquelas normas que visam regulamentar futuros comportamentos dos Estado, sem deterem status de norma jurídica”. Seguindo essa lógica, Accioly, Silva, Casella (2019, p. 122) afirmam que “As normas de soft law teriam uma importância de caráter político” não integrando o direito positivo, mas apenas desempenhando um papel relevante no processo de formação de costume internacional.

Essas espécies normativas (Declarações e Resoluções) comumente detêm essa natureza jurídica devido sua baixa aplicabilidade prática. Quanto mais abstrata for uma norma, mais propensa a controvérsias será a sua aplicação (DIZ e DISCACCIATI, 2017). Acordos que apresentam proibições específicas a seus signatários, como a CPAC (Convenção que proíbe o uso de armas químicas) claramente exigem de seus membros uma postura mais rigorosa do que aqueles que se limitam a estabelecer a proteção do meio ambiente como um “dever a ser buscado pelo Estado”. Desta forma, apesar dos diversos acordos celebrados sobre o tema, a efetividade desses princípios ainda restava incipiente do ponto de vista prático.

É nesse contexto que, em 25 de junho de 1998, no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), foi assinada, na cidade de Aarhus, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus).

O acordo se destacou como primeiro instrumento juridicamente vinculativo a desenvolver de forma tão detalhada os três pilares mencionados no Princípio 10 da Declaração do Rio e inovou ao sugerir um método de implementação dos direitos de acesso, numa escala global, alterando significativamente os debates existentes sobre a temática.

Neste ponto, já não se discutia mais se o Estado precisava, ou não, garantir esses direitos, mas sim como ele deveria disponibilizá-los aos cidadãos. A Convenção de Aarhus surgia como um forte estímulo à construção de um conceito mais democrático de cidadania no domínio da gestão e proteção internacional do meio ambiente.

### **3 ASPECTOS GERAIS DA CONVENÇÃO DE AARHUS**

Conforme mencionado no tópico anterior, a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente foi adotada em 25 de junho de 1998, na cidade de Aarhus (Dinamarca), durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa" (ONU, 1998).

O acordo foi assinado, originalmente, por 35 Estados e só entrou em vigor no dia 30 de outubro de 2001, após sua ratificação pelo 16º membro signatário, seguindo assim os ditames estabelecidos no seu artigo 20. Atualmente, a Convenção conta com 47 Estados contratantes, incluindo a União Europeia, sendo o primeiro acordo ambiental multilateral a impor obrigações às suas Partes em relação aos seus próprios cidadãos.

Como o próprio título sugere, a Convenção se assenta ao redor de três grandes pilares: o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça (famoso “tripé de Aarhus”). O acesso à informação visa garantir aos indivíduos uma participação mais plena e ativa, contribuindo para a formulação de suas próprias concepções. A tomada de decisão participativa ajuda na construção de um consenso em relação às medidas ambientais a serem adotadas. Já o acesso à justiça busca assegurar ao público esses direitos, tornando possível a responsabilização jurídica dos administradores.

No entanto, antes de tratarmos da relevância de cada um dos direitos de acesso para a melhoria democracia ambiental, tema central desta pesquisa, entendemos ser necessário trazer à baila algumas características gerais acerca do diploma como forma de facilitar a compreensão do tema.

A Convenção de Aarhus adota uma abordagem baseada em direitos. Em seu artigo 1º, a Convenção apresenta seus principais objetivos, exigindo das Partes uma postura mais efetiva na garantia dos já citados direitos de acesso. Também expõe o intuito da Convenção de proteger o direito das gerações presentes e futuras de viver em um ambiente adequado à saúde e ao bem-estar, direitos subjacentes a vários outros requisitos processuais da Convenção.

O normativo estabelece, ainda, padrões mínimos a serem alcançados pelos seus membros, mas não impede que as partes adotem outras medidas na tentativa de ampliar esses direitos de acesso. Ademais, o acordo não exige nenhuma derrogação dos direitos já existentes na área, porém veda qualquer tipo de discriminação com base na cidadania, nacionalidade ou domicílio do indivíduo que procura exercer seus direitos sob a Convenção (artigo 3º).

O ônus das obrigações contidas na Convenção está direcionado às autoridades públicas, definidas de modo a abranger órgãos governamentais de todos os setores e em todos os níveis, além de organismos que executem funções públicas.

Embora não mencione diretamente o setor privado, a Convenção fornece uma definição muito abrangente para o termo "autoridade pública" definindo-o como toda pessoa ou órgão que possui ou exerce poderes que não estão disponíveis para cidadãos individuais. Desta forma, empresas particulares com responsabilidades públicas em relação ao meio ambiente, e que estão sob o controle de autoridades públicas propriamente ditas, também estão inseridas na definição (artigo 2º).

Com relação aos direitos previstos na Convenção, estes são direcionados ao público, assim entendido como “uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais”. O acordo traz ainda uma definição para “público interessado” assim entendido como aquele suscetível de ser afetado, direta ou indiretamente, pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou que demonstre interesse em tais decisões, inclusas as organizações não governamentais que promovam a proteção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional.

Como forma de manter um controle em relação a aplicação das suas disposições, em seu artigo 10º, o documento estabelece que as partes do acordo deverão se reunir, pelo menos de dois em dois anos, com o propósito de estabelecer, em consenso, acordos opcionais para revisar o cumprimento das disposições da Convenção, sempre contando com o apropriado envolvimento do público.

Por fim, o acordo está aberto à adesão pelos Estados membros da Comissão Econômica para a Europa, bem como dos Estados dotados do Estatuto Consultivo junto da Comissão, e das Organizações de Integração Econômica Regional constituídas por Estados soberanos que também sejam membros da Comissão. Qualquer outro Estado, membro das Nações Unidas, que deseje aderir à Convenção, estará sujeito a aprovação em reunião das partes contratantes. (artigos 17 e 19)

#### **4 A RELEVÂNCIA DOS DIREITOS DE ACESSO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO AMBIENTAL**

Como visto anteriormente, os direitos de acesso passaram por um gradual e demorado processo de ascensão até alcançarem o status atual de direitos fundamentais. Contudo, um dos maiores desafios de qualquer texto jurídico ambiental consiste na sua efetiva aplicação prática. Legislações que tratam genericamente da proteção ambiental sem criar mecanismos capazes de assegurar seu cumprimento, possuem baixa aplicabilidade no dia a dia.

É neste ponto que ganham destaque os direitos de acesso à informação, participação do público e acesso à justiça. Isso porque, esses direitos estão diretamente ligados à ideia de democracia ambiental, na medida em que, somados, permitem ao público o emprego adequado da legislação ambiental. Assim, parte-se da premissa segundo a qual: uma população verdadeiramente informada não só é capaz de contribuir no processo de tomada de decisões em matéria ambiental como também de exigir o cumprimento da legislação.

Embora não haja uma definição consolidada do que se entende por “democracia ambiental”, o cerne do conceito está envolto na ideia de que a tomada de decisões que tenham implicações ambientais deve ser participativa, aberta e inclusiva. Para Giulia Parola (2013) a democracia ambiental deve abranger tanto elementos de democracia participativa quanto da deliberativa, sendo a primeira entendida como uma ideia geral de inclusão que permita a efetiva participação do público nas deliberações políticas que os afetem; e a segunda vista como um meio de permitir um tratamento igualitário, no qual o público não só participe, mas também seja capaz de influenciar o resultado final das decisões.

No âmbito internacional, a construção da democracia ambiental é efetivada através de tratados internacionais, dentre os quais a Convenção de Aarhus distingue-se por ser o primeiro instrumento internacional, juridicamente vinculativo, com o intuito de balizar meios amplos e concretos quanto ao acesso à informação, participação do público e acesso à justiça em matéria ambiental. Destarte, sendo este o foco central do presente estudo, passaremos à análise de cada um dos direitos de acesso expressos na Convenção de Aarhus.

#### 4.1 DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A informação é um meio de transmissão essencial para a disseminação de conhecimento, o qual será utilizado pelos indivíduos na formação de suas próprias convicções. Ela representa uma ponte de acesso que permite o desenvolvimento pessoal do seu receptor na medida em que este terá, também, a capacidade de obter dados que viabilizarão seu envolvimento em matérias de interesse social.

As autoridades públicas mantêm informações ambientais de interesse público. Essa afirmativa por si só é suficiente para compreender o significado e a importância do primeiro pilar. A maioria dos governantes seguem friamente aquela velha ideia de que “conhecimento é poder” e por esse motivo compartilhar informações significaria compartilhar esse poder esquecendo que essas são mantidas, não em seu interesse ou de seus superiores, mas no do público.

Assegurar a eficiência do direito de acesso à informação é vital para o pleno exercício dos demais pilares. Isso porque, se aquele que detém o conhecimento acerca de um determinado tema não o expõe à coletividade, esta não será capaz de desenvolver seu bom convencimento para então participar efetivamente do processo de tomada de decisões, um dos componentes mais significativos dos direitos civis e políticos (AMADO, 2020, p. 69).

Apesar do acesso à informação ter evoluído drasticamente no último século, nem sempre a qualidade e a forma com que o conhecimento é transmitido permite sua compreensão e absorção pelo público de maneira positiva, impedindo que este seja capaz de desenvolver um pensamento crítico e formular argumentos capazes de influenciar os demais na busca por melhores resultados nas decisões tomadas.

Nesse sentido, conforme muito bem discorre a autora Izabel Cristina da Silva Sampaio (2013), para que uma informação possa atingir seu objetivo ela deve ser dotada de certas características: 1) veracidade, ou seja, a informação deve ser consistente com a realidade dos fatos; 2) acessibilidade, devendo ser de fácil e simples obtenção; 3) qualidade, abrangendo todos os aspectos inerentes à informação que se deseja transmitir; 4) clareza, a fim de que o cidadão comum seja capaz de compreender o disposto no documento e; 5) celeridade, conquanto “não basta que a mesma seja acessível, completa e compreensível, urge que seja célere, para que sua utilidade não fique comprometida”.

A Convenção de Aarhus pavimentou um caminho inteiramente novo para a difusão de informações concernentes ao meio ambiente. O primeiro “pilar” da Convenção de Aarhus trata justamente do direito que o público tem de ser informado, ativa e

passivamente, sobre questões ambientais. O diploma propõe essas duas maneiras ao codificar o acesso ao público através de requisição – meio ativo – ou através da disseminação pública de informações relevantes ao meio ambiente – meio passivo.

Quanto ao meio ativo de obtenção de informações, a requisição deve ser encaminhada por algum membro do público, independentemente de justificativa do pedido, e respondida pela autoridade em até um mês, prazo nunca antes previsto, de forma vinculativa, por um diploma de alcance global.

Com relação ao prazo para resposta, a Convenção permite que este seja prorrogado nos casos em que o volume e a complexidade da informação justifiquem o prolongamento. Contudo, tal acréscimo de tempo deve ser informado ao interessado, bem como as razões que o justificam. Nesse sentido, dispõe o item 2 do art. 4º:

Art. 4º [...]

2. A informação ambiental referida no n.º 1 deve ser facultada o mais rapidamente possível, o mais tardar no prazo de um mês a contar da apresentação do pedido, a menos que o volume e a complexidade da informação justifiquem um prolongamento deste prazo até dois meses após a apresentação do pedido. O requerente deverá ser informado do prolongamento do prazo, bem como das razões que o justificam. (ONU, 1998)

Contudo, umas das maiores lacunas da Convenção encontra-se justamente no fato dela permitir que as autoridades recusem o pedido sob o pretexto de que a disponibilização da informação solicitada poderia prejudicar certos aspectos de confidencialidade referentes às relações internacionais e à segurança do público. Além disso, apesar de estabelecer prazos às autoridades para apresentação dessas informações, a Convenção não apresenta qualquer tipo de sanção a ser imediatamente aplicada no caso de descumprimento, o que faz com que esse prazo seja praticamente dispensável.

Não obstante, a Convenção lista nos itens 3 e 4 do artigo 4º os fundamentos para as recusas por parte da autoridade, relacionadas principalmente com assuntos resguardados pela lei nacional, respeitado o interesse público. Outrossim, o acordo reforça que tais justificativas devem ser interpretadas de maneira restritiva, bem como salienta que a resposta precisa estar devidamente fundamentada e, no caso de recusa, deve vir acompanhada de informações relativas a eventual processo de recurso do qual o interessado poderá se valer.

Importante ressaltar que o item 5 do artigo 4º impõe à autoridade pública a responsabilidade de, não sendo ela detentora da informação requisitada, indicar qual o

órgão competente capaz de satisfazer o petítório. Tal encaminhamento deve ser feito, conforme o item, “o mais rapidamente possível”, restando nítido o dever de cooperar.

Quanto à disponibilização das informações solicitadas pelo interessado, esta deve observar a razoabilidade. Desta forma, o item 8 do artigo 4º estabelece como atribuição da autoridade pública conceder a informação mediante condições razoáveis, analisadas caso a caso, justificando a cobrança de eventuais taxas, cujos valores deverão ser previamente estabelecidos. Sobre o assunto, Sampaio (2013) afirma que deve prevalecer o bom senso, tanto por parte da administração quanto do cidadão. Para a autora:

Certamente esse material tem um custo para a Administração, o que não significa que essa possa arbitrar um valor exorbitante sobre o fornecimento da informação, pois isso poderia ser uma forma de impedir o acesso, considerando que nem todos teriam condições de arcar com os custos. Embora a Convenção não tenha definido a expressão «custo razoável», de maneira geral, entende-se que esse seria o custo mínimo do material utilizado, ficando de fora qualquer cálculo exorbitante ou desnecessário.

Em relação ao meio passivo de obtenção de informações acerca do meio ambiente, este está previsto no artigo 5º, o qual determina que os Estados-partes deverão proporcionar sistemas de obtenção e atualização de informações ambientais referentes a atividades em fase de projeto, ou já existentes, que possam impactar significativamente o meio ambiente. Bem como deverão publicar um relatório nacional sobre o estado do ambiente que inclua informações relativas à qualidade do ambiente e às pressões exercidas sobre o ambiente, em intervalos regulares que não ultrapassem três ou quatro anos. Prevê ainda que informações, relatórios, textos legislativos e outros materiais relevantes do ponto vista ambiental sejam disponibilizados em bases de dados eletrônicos acessíveis ao público através das redes de telecomunicações.

A democracia ambiental não pode progredir efetivamente sem informações adequadas, muitas das quais estão na posse das autoridades públicas e entidades particulares sob sua administração. A difusão desse conhecimento, portanto, é essencial para que o público consiga se opor a decisões e ações de órgãos públicos que violem direitos e leis ambientais.

Dessa forma, ao estabelecer duas maneiras distintas da sociedade obter informações referentes ao meio ambiente, a Convenção contribui para que a mesma possa tomar conhecimento de atividades que impactem ou possam impactar o meio ambiente. Esta maior transparência é a base para uma melhor participação da comunidade na tomada de decisões, pois permite o exame de questões ambientais de interesse público pela própria população interessada.

#### 4.2 PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES

Como dito anteriormente, o direito de acesso à informação, primeiro pilar da Convenção, é fundamental para a efetivação dos demais direitos previstos no diploma, tal qual a possibilidade do público ser capaz de afetar de forma positiva o processo de tomada de decisões em matéria ambiental, segundo “pilar” de Aarhus.

Esse direito de acesso foi enfatizado e protegido por regras vinculativas dispostas nos artigos 6º, 7º e 8º do diploma. Nesses dispositivos, a Convenção expressa a necessidade da presença e participação cívica nas deliberações das autoridades sobre planos, programas, políticas e atividades que possam ter um impacto significativo no meio ambiente, principalmente no que tange os indivíduos diretamente afetados pelas decisões, vez que os danos gerados por certas atividades podem ter efeitos ambientais coletivos. (MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2012, p.2013).

O artigo 6º dispõe acerca da participação no processo de decisão quanto a atividades específicas que afetem ou possam afetar o meio ambiente, abrangendo o Anexo I da Convenção, o qual lista uma série de atividades industriais, de gestão de resíduos, transporte de produtos químicos e etc.; o artigo 7º explana sobre a participação do público em planos, programas e ações em matéria de meio ambiente; e o artigo 8º apresenta a participação do público na elaboração de regulamentos de execução e/ou instrumentos normativos que possam ter um efeito significativo no ambiente.

A relevância do artigo 6º repousa nos deveres concedidos ao poder público e na ampla gama de situações que rege. Ou seja, tal normativa trata de diversas situações que possuem capacidade de prejudicar o meio ambiente, dando ao público previsão jurídica para basilar sua participação na tomada de decisões sobre questões potencialmente poluidoras.

O mencionado artigo expressa o dever da autoridade pública de notificar o público com antecedência, a fim de permitir o efetivo exercício da participação. A notificação deve chegar prioritariamente ao público interessado, devendo constar as pautas, atividades e reuniões em que o tema em questão será debatido. Desse modo, não basta a mera presença do público no processo, mas sim seu envolvimento através de comentários ou apontamentos feitos tanto nas reuniões como por escrito.

Outra disposição de grande importância para a participação do público no processo de tomada de decisões, presente no Artigo 6º, item 6, alínea “c”, da Convenção, é a especificação de que deve ser confeccionado um resumo não técnico da proposta da atividade, seus efeitos ao meio ambiente e quais medidas serão tomadas na prevenção ou

redução desses efeitos. Tal documento se faz fundamental para permitir o entendimento da questão de forma simplificada e acessível à comunidade interessada.

O artigo 7º, por outro lado, trata da participação do público em planos, programas e ações em matéria de ambiente. Isto é, resguarda a participação do público na preparação de ações relativas ao meio ambiente, exigindo que o Estado envide esforços no sentido de realizar a prévia notificação acerca das pautas, em prazo hábil, para a efetiva inclusão.

Já o artigo 8º, também de grande relevância, versa sobre a participação do público na preparação de regulamentos de execução e/ou de instrumentos normativos juridicamente vinculativos. Quer dizer, a participação pública na elaboração de normas jurídicas adotadas por órgãos de execução quanto ao meio ambiente, determinando a efetiva publicação dos projetos, a concessão de prazo hábil para a participação popular e a atuação através de comentários feitos diretamente ao poder público ou por meio de órgãos consultivos.

Contudo, apesar da participação do público no processo de tomada de decisões ser um dos componentes cruciais de uma sociedade democrática, a Convenção não fornece ao público o poder de vetar as decisões cabendo à autoridade pública a palavra final na questão, fato este que pode comprometer a efetividade da aplicação do segundo pilar.

Além disso, outra dificuldade enfrentada pelos países no momento de aplicação do acordo está em motivar o público a participar dos procedimentos sem que isso prejudique a celeridade dos processos deliberativos e/ou provoque um aumento considerável nos custos gerais da implementação do empreendimento em debate.

Todavia, apesar da opinião pública não possuir um caráter vinculante na tomada de decisões, ao exigir uma postura mais proativa dos Estados membros na disseminação de informações e apresentação de dados à comunidade, a Convenção representou um importante passo na legitimação da participação democrática na seara ambiental.

#### 4.3 DO ACESSO À JUSTIÇA

Conforme explanado no tópico acima, em seus artigos iniciais a Convenção de Aarhus permeia o caminho para o exercício adequado e consciente da participação do público na tomada de decisões concernentes ao meio ambiente. Como forma de assegurar a efetivação dos pilares anteriores, o diploma estabeleceu em seu artigo 9º os meios pelos quais o público poderá acessar a justiça para exigir do Estado-parte o cumprimento do pactuado.

O item 1 do referido artigo expõe acerca do direito de algum membro do público interpor recurso perante um órgão independente e imparcial instituído por lei ou junto dos tribunais, quando aquele tiver seu pedido de informações referentes ao artigo 4º ignorado, indevidamente recusado (total ou parcialmente) ou que não tenha recebido um tratamento em consonância com o disposto no mesmo artigo.

Já o item 2 versa sobre a responsabilidade do Estado em assegurar ao público interessado, ou alguém afetado por alguma decisão, ato ou omissão que faça referência ao disposto no artigo 6º, de impugnar a legalidade material ou processual perante um tribunal ou instância independente. Ressalta-se que o interesse e a ofensa serão avaliados segundo o ordenamento do Estado-parte, observadas as diretrizes da Convenção.

O item 3 dispõe sobre a oportunidade de os membros do público, sem prejuízo dos parágrafos anteriores, terem acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e do poder público que violem a legislação nacional relativa ao meio ambiente.

Os itens 4 e 5 explanam sobre os deveres de celeridade, equidade, baixo custo e publicidade nos procedimentos, com o intuito de evitar entraves burocráticos. Tais itens prezam pela busca por decisões mais justas dos tribunais, bem como pela transparência dos atos jurídicos ao público.

Nesse sentido, clara é a pretensão da Convenção de assegurar mecanismos acessíveis e eficazes na garantia do acesso à justiça e a observância da legislação ambiental quando estas estiverem em xeque (PAROLA, Giulia, 2009, p.76).

À vista do artigo 9º, fica nítido o caráter protetor das suas disposições, as quais servem como remédios para que membros do público possam alcançar vias recursais para contrapor negativas feitas por autoridades públicas quanto aos direitos garantidos pela própria Convenção, em especial o direito de informação e participação na tomada de decisões em caráter ambiental.

Portanto, o mencionado artigo serve como derradeiro meio de asseverar a aplicação do acordo, ao propor a utilização de vias judiciais como meio de reconhecer, proteger e fazer cumprir, de forma rápida, pouco dispendiosa, justa e eficaz a democracia ambiental. Nos dizeres de Rodrigues e Costa (2021): “o Poder Judiciário, no exercício de suas atribuições, tem necessidade de buscar a consolidação dos direitos fundamentais dentro dos princípios constitucionais e democráticos”.

Conforme é mencionado no seu guia de implementação (UNECE, 2014), a Convenção deve ser vista como “um chão, não um teto”. Assim, para que o direito

ambiental internacional seja eficaz, ele depende de sua efetiva implementação no ordenamento interno de cada país. Ou seja, é preciso que os elementos da democracia ambiental sejam refletidos também em nível local, para que esses dispositivos, vistos como problemáticos, possam ganhar força através da legislação interna dos Estados.

## 5 CONCLUSÃO

A democracia ambiental é sustentada por três direitos que apesar de independentes se inter-relacionam: o direito ao acesso efetivo e oportuno à informação ambiental, o direito à participação na tomada de decisões que afetam o meio ambiente e o direito de acesso à justiça para fazer cumprir as leis.

Nesse sentido, a Convenção de Aarhus permanece como um dos instrumentos mais importantes a abordar a temática dos direitos de acesso no campo da democracia ambiental, sendo o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo a estabelecer padrões legais mínimos para observância dos referidos direitos por seus signatários.

Apesar de possuir algumas lacunas, no geral o texto da Convenção ainda pode ser considerado um incontestável avanço no âmbito da participação pública em matéria ambiental. Não é para tanto que até hoje, quase vinte anos após a sua entrada em vigor, é possível afirmar, categoricamente, que o tratado representa uma força motriz por trás do fortalecimento dos direitos ambientais procedimentais por todo o globo.

A rapidez com que o diploma entrou em vigor é uma evidência de sua relevância. Os padrões estabelecidos influenciaram governos de diversos países, dentro e fora de sua estrutura, a desenvolverem meios de implementação dos direitos de acesso, a exemplo do Brasil que, apesar de não ter ratificado a Convenção, editou em 2013 a Lei n.º 10.650, cujo texto é claramente inspirado nos princípios democráticos presentes no acordo.

Dessa forma, é possível concluir que a Convenção de Aarhus, ao promover a efetiva implementação de todos os direitos de acesso, desempenha um papel central na promoção da democracia ambiental, indicando o caminho para um governo mais aberto, participativo e responsável perante todos os cidadãos e para uma tomada de decisão mais justa, equilibrada e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H. P. P., SILVA, G. E. do N. e, CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 8ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores S.A., 2002.

BRASIL. **Decreto nº 592**, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis 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 16 de maio de 2021.

COSTA, C. S.; RODRIGUES, S. **Uma análise das competências do poder judiciário, sob a égide de uma democracia representativa no Brasil**. Brazilian Journal of Development, São José dos Pinhais, vol. 7, n.º 3. 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/26023/20640>. Acesso em: 08 de jun. de 2021.

DIZ, J. B. M. ; DISCACCIATI, A. C. G. . O acesso à informação no direito ambiental e a Convenção de Aarhus: a efetivação do direito fundamental à participação. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 22, p. 581, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3786/pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

DIZ, J. B. M. ; LANCHOTTI, A. O. Direito de acesso à informação ambiental: da formalidade à efetividade dos direitos de acesso. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 2, p. 130-148, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/1256/1688>. Acesso em: 9 de maio de 2021.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: <http://www.funag.gov.br>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ONU. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo da tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente**. Aarhus, 1998. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0370&from=PT>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

PAROLA, Giulia, **Towards Environmental Democracy**. Versita, Londres, 2013. Disponível em: [https://skemman.is/bitstream/1946/4606/1/Giulia\\_Parola.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/4606/1/Giulia_Parola.pdf). Acesso em: 12 de maio de 2021.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação Ambiental: **A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia**. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013\\_12\\_14233\\_14298.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2021.

UNECE. **The Aarhus Convention: an implementation guide**. 2. ed. 2014. Disponível em: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf). Acesso em: 12 de maio de 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2005.