

DIREITO À INFORMAÇÃO E MEIO AMBIENTE:
uma abordagem da efetividade da preservação ambiental
na experiência da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Brasil)*

Patricia Fonseca Carlos Magno de Oliveira**

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo a análise jurídica da relação do direito de acesso à informação pública (no direito internacional e no direito interno) com o direito intergeracional ao meio ambiente sadio, com o fim de avaliar a repercussão do acesso à informação pública ambiental na efetividade preservacionista e na concretude do processo de participação democrática. Tratando do direito à informação como elemento do acesso efetivo à Justiça, delinea-se a experiência concreta brasileira da atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na seara ambiental com construção de novo paradigma, qual seja: o preservador-recebedor.

Palavras-chave: meio ambiente; direitos humanos; direito de acesso à informação pública; efetividade da preservação ambiental; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Brasil).

ABSTRACT

This monography has as objective the juridical analysis in relation to the right of access to public information (international and internal law) with the inter-managing right to a healthy environment, in order to evaluate the access to environmental public information of preservation effectiveness and in the concrete process of a democratic participation. Considering the right to information as an element of effective access to the Justice, it comes to a concrete Brazilian experience of the Public Defenders of Rio de Janeiro State in the environmental area with construction of a new paradigm, i.e.: the preserving-reception.

Key words: environment; human rights; right to Access to public information; effectiveness of environmental preservation; Public Defenders of Rio de Janeiro State(Brazil).

* O presente artigo é resultado da monografia apresentada à Coordenação do XXXIV Curso de Direito Internacional do Comitê Jurídico Interamericano da OEA com o fim de obter Certificado de Aprovação

** Defensora Pública no Estado do Rio de Janeiro

1. INTRODUÇÃO

No pós 1945 (II Grande Guerra), tem ocorrido verdadeira mudança de paradigma¹ na seara do direito ambiental, graças, sobretudo, ao reconhecimento de que a pessoa humana é sujeito de direitos no Direito Internacional dos Direitos Humanos² e sua tutela, o epicentro axiológico dos ordenamentos jurídicos dos Estados democráticos³.

O gênero humano tem sido desafiado a encontrar soluções, não só jurídico-normativas de natureza declaratória, mas que sejam efetivas e assegurem a todos os habitantes da Terra vida digna. Neste contexto, o Direito Ambiental é o novo marco jurídico de emancipação que permitirá a ampliação da cidadania no século XXI⁴.

Considerando que o direito de acesso à informação pública tem abrangência muito ampla, foi necessária a depuração do objeto da análise para possibilitar um enfoque minimamente científico da questão proposta, qual seja: seu aspecto relacionado com o direito intergeracional ao meio ambiente sadio.

Em que medida o acesso à informação pública ambiental repercute na efetividade preservacionista e na concretude do processo de participação democrática? Esta é a hipótese do trabalho que pretende, também, tratar do direito à informação como elemento do acesso efetivo à Justiça, para delinear a experiência concreta brasileira da atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

¹ Neste trabalho, utiliza-se o conceito de paradigma desenvolvido por Thomas Kuhn (A Estrutura das Revoluções Científicas. 8. ed.. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 220.), que tem duplo sentido: um, de conteúdo sociológico e outro, mais profundo, que açambarcaria as realizações pretéritas de natureza exemplar. Isto é, paradigma, "*indicaria toda a constelação de crenças, valores, técnicas etc., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada*", assim como denotaria "*um tipo de elemento dessa constelação: as soluções concretas de quebra-cabeças que, empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base para a solução dos restantes quebra-cabeças da ciência normal.*"

² A denominação tem como marco teórico ANTONIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE. Vide: Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Vol. I, II e III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

³ No Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana está insculpido na CRFB, artigo 1º, III.

⁴ PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e Meio Ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. Direito Ambiental Contemporâneo. São Paulo: Manole, 2004. p. 639.

Partir-se-á do debate sobre meio ambiente como direito humano para analisar em que aspecto o direito de acesso à informação pública se relaciona com o direito intergeracional ao meio ambiente sadio e reflete em uma efetiva preservação ambiental.

2. DIÁLOGOS ENTRE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO INTERGERACIONAL AO MEIO AMBIENTE SADIO

2.1. Meio ambiente como direito humano

A tutela dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente, assim como os temas do desenvolvimento humano (como a luta pela erradicação da pobreza extrema) e do desarmamento, constituem as grandes prioridades da agenda internacional contemporânea, adverte ANTONIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE⁵. Embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, se faz imperiosa a busca por uma maior aproximação entre eles, vez que correspondem aos principais desafios dos tempos hodiernos, a afetarem em última análise os rumos e destinos do gênero humano.

A ênfase do estudo se dá no paralelo entre ambos os domínios, a revelar as afinidades e os pontos de contato em suas linhas de evolução. O foco de atenção deverá, neste propósito, transcender a problemática de escassez dos recursos naturais e sua exploração, pela qual tendem a inclinar-se muitos governos, para alcançar, numa visão antropocêntrica, o tema crucial das condições de vida e do bem-estar da população, favorecendo a aproximação entre os universos dos direitos humanos e do direito ambiental.⁶

⁵ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 23-25.

⁶ A pedra de toque, para EDSON FERREIRA DE CARVALHO (Meio Ambiente e Direitos Humanos. Paraná: Juruá, 2005. p. 257.) está no reconhecimento de objetivos comuns e pontos de convergência entre direitos humanos e proteção ambiental, a estimular o estudo e aperfeiçoamento dos direitos ambientais pelos doutrinadores dos dois ramos do Direito Internacional.

Numa perspectiva histórica⁷, a exemplo do que ocorreu com os direitos humanos, a preservação ambiental só se tornou uma questão internacional no segundo pós-guerra. A primeira menção ao meio ambiente consta do artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e faz decorrer o direito a um nível de vida adequado do direito à saúde.

Entretanto, o grande marco da internacionalização do direito ao meio ambiente e do seu reconhecimento como um direito humano surgiu com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU, em 5-16 de junho de 1972, na cidade de Estocolmo. A necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano proclamou, na Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, 26 princípios que formam o pilar do Direito Internacional do Meio Ambiente.

No Princípio 1 da “Declaração de Estocolmo”⁸ consagrou-se o meio ambiente como um direito fundamental do ser humano, essencial para a dignidade da vida humana e que deve ser preservado não só para os atuais, como para os futuros habitantes do planeta.⁹

Ainda no plano global, a Declaração do Rio de Janeiro e a Agenda 21, adotadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (junho de 1992), contêm, ambas, elementos próprios ao direito internacional dos direitos humanos e hoje comuns aos dois domínios de

⁷ Para JORGE ALBERTO DE OLIVERA MARUM (Meio Ambiente e direitos humanos. R. de Direito Ambiental, São Paulo, v.7, n.28, p.117-138, out./dez., 2002.), “da mesma forma que ocorreu com os direitos humanos em geral, também com o meio ambiente se pode identificar uma evolução histórica que se inicia na antiguidade, se consolida – ainda que um tanto tardiamente – com a formação dos Estados nacionais e que, numa fase mais atual, desborda das fronteiras nacionais e passa a ser uma preocupação de toda a humanidade, estampada em declarações e tratados internacionais.”.

⁸ Princípio 1: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.”

⁹ No mesmo sentido é o entendimento de JOSÉ AFONSO DA SILVA (Direito Ambiental Constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 69-70.): “A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um *direito fundamental* entre os direitos sociais do Homem”.

proteção (do ser humano e do meio-ambiente). A Declaração do Rio é especialmente atenta à condição e proteção dos seres humanos e à vindicação de seus direitos, e a Agenda 21 volta-se com igual atenção ao atendimento das necessidades humanas básicas e à participação social nos esforços globais em prol do desenvolvimento sustentável.¹⁰

O direito à vida é hoje universalmente reconhecido como um direito humano básico ou fundamental, porque seu gozo é uma condição necessária do gozo de todos os demais direitos humanos. Portanto, em sua ampla dimensão, ele está na base da *ratio legis* do direito internacional dos direitos humanos e igualmente ancora o direito ambiental internacional, voltado à proteção e sobrevivência da pessoa humana e da humanidade.

Sob os instrumentos internacionais de direitos humanos, a obrigação negativa de a ninguém privar arbitrariamente de sua vida, assim como a obrigação positiva de tomar todas as providências apropriadas para proteger e preservar a vida humana, faz com que o direito à vida pertença, a um só tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, e ao dos direitos econômicos, sociais e culturais, ilustrando assim a indivisibilidade de todos os direitos humanos. Estabelece, no sentir de ANTONIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE¹¹, um “vínculo” entre os domínios do direito internacional dos direitos humanos e do direito ambiental e é inerente a todos os indivíduos e todos os povos, com atenção especial às exigências da sobrevivência. Tem

¹⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 34. O professor CANÇADO TRINDADE anota quais foram as conclusões a que chegou o Seminário Interamericano sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, de Brasília, elaboradas pelo Comitê de Redação e aprovadas em plenário em 07 de março de 1992: “I. Existe una relación íntima entre desarrollo y medio ambiente, desarrollo y derechos humanos, y medio ambiente y derechos humanos. Posibles vínculos se pueden encontrar, v.g., en los derechos a la vida y a la salud en su amplia dimensión, que requieren medidas negativas así como positivas por parte de los Estados. En realidad, la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos más básicos demuestran esta relación íntima. Al final, hay un paralelo entre las evoluciones de la protección de los derechos humanos y de la protección del medio ambiente, habiendo ambas pasado por un proceso de internacionalización y de globalización; II. El proceso democrático es esencial para asegurar el desarrollo sustentable, en particular porque garantiza la participación pública y promueve el acceso a la información relativa al medio ambiente. Los ejemplos de diferentes países latinoamericanos demuestran que los problemas varían pero que las distintas estrategias nacionales de protección ambiental deben basarse en el respeto de los derechos humanos y la búsqueda del desarrollo sustentable”.

¹¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 81.

como corolários o direito a um meio-ambiente sadio e o direito à paz (e desarmamento), além de encontrar-se intimamente relacionado, em sua ampla dimensão, com o direito ao desenvolvimento como um direito humano (direito de viver com as necessidades humanas básicas satisfeitas).

Por meio ambiente sadio entende-se a salvaguarda da própria vida humana sob dois aspectos, quais sejam: (1) a existência física e saúde dos seres humanos, e (2) a dignidade desta existência, a qualidade de vida que faz com que valha a pena viver. “O direito a um meio-ambiente sadio desse modo compreende e amplia o direito à saúde e o direito a um padrão de vida adequado ou suficiente, e tem ademais uma ampla dimensão temporal”¹², dado seu aspecto intergeracional¹³.

EDSON FERREIRA DE CARVALHO¹⁴ esclarece que a ausência de apoio à inclusão do direito humano ao ambiente, durante e após a Conferência do Rio (ECO 92), levou a comunidade ambientalista a desviar a atenção dessa ampla abordagem para identificar direitos humanos cujo gozo poderia ser considerado pré-requisito à proteção ambiental, dando-se ênfase aos direitos à informação, à participação e aos recursos jurídicos para reparação dos danos ambientais, que serão analisados a seguir, no item 2.3..

2.2. Direito de acesso à informação pública como direito humano

O valor do acesso à informação pública compreende os objetivos mais importantes das democracias reais e transparentes que se preocupam com o respeito pelos direitos humanos, mercados econômicos estáveis e justiça sócio-econômica (distribuição de renda).

A informação pública ou informação de interesse coletivo não se confunde com a informação pessoal, passível de ser obtida por intermédio de *habeas data* (remédio que tutela o direito à intimidade). A informação pública não é o mesmo que direito à informação. Isso porque este só abrange o direito

¹² CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 76.

¹³ Sobre Teoria da Equidade Intergeracional, ver: CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005, p. 376-379.

¹⁴ CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005, p. 258.

de receber informação, enquanto aquela é parte do direito à verdade e engloba tanto o direito de buscar, como o de receber e também o de difundir a informação.

Considerado faceta do direito à liberdade de expressão e intrinsecamente relacionado com o ideal democrático, no sistema universal, o direito de acesso à informação pública está previsto no Artigo XIX, da Declaração Universal dos Direitos do Homem¹⁵ e no Artigo 19 [2], do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁶.

No sistema regional interamericano, o acesso à informação em poder do Estado está protegido pelo Artigo 13.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁷ de forma bastante ampla, englobando o ato de procurar, receber e difundir informação. A expressão “procurar” tem como decorrência o dever dos Estados partes de promoverem os meios para que o aludido direito seja efetivo, adotando as medidas necessárias para a criação de práticas e mecanismos facilitadores.

Sem a mesma amplitude que a previsão interamericana, os sistemas regionais europeu e africano também aludem ao direito de acesso à informação pública. Na Carta Africana de Direitos Humanos dos Povos (1982 – Carta de Banjul), o direito se consagra no artigo 9º, de forma bastante simplificada e genérica¹⁸. Na Convenção Europeia, a previsão se dá no artigo 10, sem alusão

¹⁵ Declaração Universal, Artigo XIX. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

¹⁶ Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Artigo 19. [2]. Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de toda a índole sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo que escolher. o exercício do direito previsto no parágrafo 2 deste artigo implica deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, expressamente previstas na lei, e que sejam necessárias para: a) Assegurar o respeito pelos direitos e a reputação de outrem;

b) A protecção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas.

¹⁷ Conv. Americana, Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão - 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

¹⁸ Carta de Banjul. Artigo 9º. 1. Toda pessoa tem direito à informação. - 2. Toda pessoa tem direito de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos.

ao direito de acessar, buscar ou procurar a informação. Havendo referência apenas ao direito de receber e ao de transmitir.¹⁹

No panorama interno dos países americanos, observam-se três tendências. Há países que contam com o reconhecimento do direito de acesso à informação pública em nível constitucional; outros no qual há reconhecimento infraconstitucional e em outros a previsão legal é inexistente, mas a jurisprudência se encarrega de suprir o vazio normativo, em nome do direito humano, de caráter internacional.

Anote-se que dentre os países que só contam com legislação infraconstitucional, há a possibilidade de haver desrespeito à norma internacional, como se observa no Caso *Claude Reyes vs. Chile*²⁰, em cuja sentença a Corte determinou que fossem revogadas as normas contrárias ao direito de acesso efetivo à informação pública.

A Assembléia Geral da OEA, em junho de 2003, reconhecendo a importância do direito de acesso à informação pública, adotou a Resolução AG/Res.1932 (XXXIII-O/03)²¹, na qual reafirmou o direito insculpido no Artigo 13. 1 da Convenção Americana para apontar que se trata de um requisito do exercício e do fortalecimento das democracias americanas, sendo

¹⁹ Convenção Européia, Artigo 10.º (Liberdade de expressão)

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentença de 19 de setembro de 2006. **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile**. Disponível em <http://www.osji.org/db/resource2/fs/?file_id=17529>. Acesso em: 20 de mar.2008.

²¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoria para la Libertad de Expresión 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/xxiv/Documentos/Dario%20Soto/DSoto.Esquema%20General%20de%20Conferencia%20Acceso%20a%20la%20Informacion.doc>>. Acesso em 20. mar.2008. p. 141.

recomendado aos Estados que efetuem avanços concentrados e simultâneos, ao menos, nos seguintes três níveis.

Em primeiro lugar, repita-se que o direito de acesso à informação é um direito humano protegido pelo direito internacional, de natureza interdependente com outros direitos fundamentais, que contém um direito individual e um direito coletivo. Individual de manifestação do próprio pensamento e, coletivo, de receber qualquer informação do pensamento alheio ou que tenha reflexo no destino de todos os cidadãos. Esta é a interpretação da Corte Interamericana, na Opinião Consultiva de 13 de novembro de 1985:

(...) quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.... por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.²²

Em segundo lugar, este cimento conceitual deve ser acompanhado de um regime de acesso à informação bem concebido e baseado em uma confluência equilibrada de coordenação de procedimentos, ativismo cívico e vontade política. Somente uma estrutura legislativa e regulamentar que se submeta a tais princípios pode alcançar o grau de abertura que está definida no Artigo 13. 1 da Convenção Americana.

Orientam a disciplina da matéria no nível interno, os seguintes princípios:

(1) presunção de publicidade da informação ou princípio da máxima publicidade, que se insere como condição de controle democrático e configura o exercício da cidadania, sendo certo q que a não divulgação de informação fundada em vazio normativo vulnera ao presunção de máxima divulgação da

²² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/xxiv/Documentos/Dario%20Soto/DSoto.Esquema%20General%20de%20Conferencia%20Acceso%20a%20la%20Informacion.doc>>. Acesso em 20. mar.2008. p. 148.

informação e os princípios da proporcionalidade e necessidade que impõe restrições ao direito à liberdade de expressão.²³

(2) dever de publicação básica, que possibilita a consulta, reprodução e difusão da informação;

(3) promoção de contato direto com o cidadão, viabiliza uma gestão democrática e transparente da coisa pública, assim como o controle social efetivo;

(4) procedimento ágil e simples, a fim de que as barreiras burocráticas não retirem a efetividade do direito;

(5) silêncio administrativo positivo; este princípio significa que o silêncio da Administração, após um prazo razoável (de preferência previsto em lei), produz efeito pró-cidadão, ou seja: o direito de receber ou exigir a informação.

(6) legitimação ativa difusa, que significa que não é necessária a demonstração de interesse individual diretamente relacionado com o evento.

No Caso *Claude Reyes vs. Chile*²⁴ restou bem delineada a natureza jurídica coletiva do instituto em comento, uma vez que se trata de direito coletivo da cidadania, não havendo necessidade de ser demonstrado o interesse individual para acessar a informação pública pretendida. Em havendo exigência de demonstração de interesse individual de agir, há violação de direitos humanos.

(7) é geral o âmbito de aplicação do direito de acesso à informação pública

(8) gratuidade do acesso, sendo possível exigir tarifas módicas pela prestação da informação, em regra, relacionadas com os custos operacionais da divulgação, tal como reprografia. Se houver a taxação elevada do direito, há

²³ Conforme decisão da Corte Interamericana no Caso *Claude Reyes vs. Chile* (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentença de 19 de setembro de 2006. **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile**. Disponível em <http://www.osji.org/db/resource2/fs/?file_id=17529>. Acesso em: 20 de mar.2008.).

²⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentença de 19 de setembro de 2006. **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile**. Disponível em <http://www.osji.org/db/resource2/fs/?file_id=17529>. Acesso em: 20 de mar.2008.

violação, pois obstaculizar materialmente o exercício do direito equivale a denegá-lo formalmente.

Finalmente, exige-se que o sistema de exceções ao direito de acesso à informação pública seja específico (previsto em lei), claro (sem ambigüidades) e transparente (admitindo apenas as exceções taxativo-legais). É inevitável que os Estados, ocasionalmente, se deparem com uma situação de colisão entre a garantia do direito de acesso à informação pública e outros interesses válidos do Estado, como a proteção da privacidade das pessoas ou a manutenção da segurança nacional. “La definición y ponderación de estos diversos intereses plantea un desafío muy delicado e importante.”²⁵

Quanto à regulamentação das limitações do direito de acesso à informação pública, a Corte Interamericana na sentença do Caso Claude Reyes vs. Chile²⁶ decidiu que:

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

Nesse sentido, a carga da prova da exceção cabe ao Estado que deve demonstrar, fundamentadamente, que a informação não é acessível, havendo, inexoravelmente, a possibilidade de recurso às instâncias superiores, sejam administrativas ou judiciais.

2.3. Relações do direito de acesso à informação pública com o direito intergeracional ao meio ambiente sadio.

²⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoria para la Libertad de Expresión 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/xxxiv/Documentos/Dario%20Soto/DSoto.Esquema%20General%20de%20Conferencia%20Acceso%20a%20la%20Informacion.doc>>. Acesso em 20. mar.2008. p. 144.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentença de 19 de setembro de 2006. **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile**. Disponível em <http://www.osji.org/db/resource2/fs/?file_id=17529>. Acesso em: 20 de mar.2008.

No sentido de prevenir os riscos da poluição ambiental e reduzir ou eliminar seus efeitos danosos, reconhecem-se, como corolários do direito intergeracional ao meio ambiente sadio, os seguintes direitos: o direito à informação (ambiental), o direito de participação (inclusive no processo decisório), e o direito a recursos legais disponíveis e eficazes (acesso à Justiça)²⁷. Esses direitos vinculam-se ao princípio do desenvolvimento sustentável (também denominado princípio da conciliação do desenvolvimento sócio-econômico com a proteção do patrimônio ambiental saudável) e são indispensáveis à adequada execução da Política Ambiental em todos os âmbitos, para a permanente defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e bem-estar das presentes e futuras gerações.²⁸

O Direito Ambiental tem uma das vertentes de sua origem nos movimentos reivindicatórios dos cidadãos e, como tal, é essencialmente democrático²⁹, sendo certo que o sistema de livre³⁰ acesso à informação pública ambiental potencializa o regime democrático e a organização civilizada da comunidade, contribuindo assim para a desconcentração do poder, à

²⁷ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 29.

²⁸ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes. São Paulo: Millenium, 2005. p. 4.

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 29. Sobre o AMBIENTALISMO, enquanto “filosofia de vida que preconiza a defesa, necessária e urgente, do ambiente natural e dos sistemas de suporte à vida (rios, lagos, oceanos, solos, florestas e atmosfera), ou da biosfera de uma forma geral”, ver: MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 1055.

³⁰ O sentido da expressão “livre acesso” à informação ambiental, neste trabalho, é o que lhe confere HELITA BARREIRA CUSTÓDIO (Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes. São Paulo: Millenium, 2005.), para quem não é possível nenhuma exceção ao acesso à informação pública ambiental, uma vez que se trata de um direito essencial que pertence à humanidade. Confira-se: “É oportuno advertir que as expressas exceções às regras gerais asseguradoras do *direito à informação*, referentes aos *sigilos definidos* nas normas constitucionais citadas e *vinculados*, respectivamente, ao segredo necessário ao exercício da profissão (de interesse comercial, industrial, de produção ou fabricação no sentido de evitar concorrência desleal) e ao *segredo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado* (de interesse da soberania nacional, defesa e segurança do Estado democrático contra ato de terrorismo, conflito ou guerra prejudicial à segurança social e ao País), *não se aplicam ao direito à informação ambiental*, vez que tal direito, assegurado por expressos princípios constitucionais de direito fundamental vinculado à inviolabilidade e preservação do direito à vida, e indispensável à proteção da sadia qualidade ambiental propícia à vida, à saúde pública, à harmonia social e, conseqüentemente, à segurança da própria sociedade e do próprio País.”. (p. 5; grifos no original).

igualdade de oportunidades, à redução das discricionariedades administrativa e política, a um governo honesto e a uma administração pública confiável.

São intimamente relacionados o direito à informação e o direito ao meio ambiente sadio, uma vez que o primeiro é instrumento essencial à implementação do segundo³¹. Na lição de EDSON FERREIRA DE CARVALHO³², “acesso à informação e a transparência nos processos decisórios são ferramentas fundamentais para se prevenir ações que venham a degradar o meio ambiente e afetar a vida das pessoas. Assim, quanto mais amplo possível o acesso à informação, quanto mais próximos do cidadão e quanto mais abertos forem os processos decisórios, maiores serão as chances de se proteger o ambiente e, por que não dizer?, de efetivar-se o emergente direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Essa linha de idéias deposita imensa esperança no potencial da participação popular na proteção ambiental, através do aprofundamento da democracia, do mais amplo acesso às informações ambientais³³ e do debate qualificado dos atores sociais, com o envolvimento de todos os segmentos da sociedade nas questões ambientais como forma do pleno exercício da cidadania.

Para ELIDA SEGUIN³⁴, é por intermédio da participação que a coletividade deixa de ser espectadora e assume seu papel de ator social e de

³¹ No mesmo sentido: SILVA, Américo Luís Martins da. Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. vol.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 425-426.; SÉGUIN, Elida. O Direito Ambiental: nossa casa planetária. 3. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 105.; ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p 30.; MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p 222.; MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 15. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 86.

³² CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005, p. 260.

³³ Há diferença entre *direito à informação ambiental* e *direito ao acesso à informação*. Enquanto o primeiro pode ser satisfeito com a produção de informação pelo Estado, o segundo refere-se à possibilidade de qualquer cidadão selecionar a informação que quer receber da administração pública. (CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005. p. 261.) Neste trabalho, a referência a *amplo acesso* abrange as duas vertentes do direito à informação: (1) a de receber e (2) a de buscar, receber e difundir.

³⁴ SÉGUIN, Elida. O Direito Ambiental: nossa casa planetária. 3. ed.. Rio de Janeiro: Forense. 2006. p. 314. “Na verdade, só pode existir cidadania se houver participação. A vida social impõe solidariedade e comprometimentos, incabíveis numa concepção hedonista de vida” (p. 106).

parceira na preservação ambiental, já que a torna também um fiscal das atividades poluidoras.

Contudo, quem é chamado a participar deve contar com os elementos necessários para que seus argumentos não sejam facilmente rebatidos por parte dos agentes estatais que detêm a informação. Nesse sentido, a informação ambiental está diretamente relacionada com a educação, que é verdadeira pedra angular da efetiva participação nos processos de tomada de decisão e é capaz de gerar conscientização por intermédio do conhecimento sobre a importância do ambiente e sua vulnerabilidade à degradação.³⁵

A possibilidade de saber o que está ocorrendo, a simples percepção dos problemas possibilita uma quase imediata mudança de postura e funciona como ponto de partida para a sua superação. A educação é instrumentalizadora da defesa ambiental, porque permite que as pessoas se mobilizem e participem da preservação. É por isso que ELIDA SÉGUIN afirma que a educação, enquanto forma de transformação social, “é o alicerce e princípio densificador do Estado Democrático”³⁶.

Os documentos internacionais demonstram haver inegável ligação entre meio ambiente e os direitos (1) à informação (de ser informado) e (2) ao acesso à informação (de buscar, receber e poder difundir a informação), tendo sido expressamente abordada nos princípios 19 e 20 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente - DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO/72³⁷

³⁵ CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005. p. 286-287.

³⁶ SÉGUIN, Elida. O Direito Ambiental: nossa casa planetária. 3. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 109. No mesmo sentido, é a lição de EDSON FERREIRA DE CARVALHO (Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005.): “O aspecto educacional da participação pública nos processos de decisão ambiental tem a função de elevar a consciência a respeito da gravidade dos problemas ambientais e da necessidade de ações articuladas dos órgãos governamentais e da sociedade civil para proteção e preservação ambiental.” (p. 287-288).

³⁷ Declaração de Estocolmo, 1972.

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

(que preconiza a importância da divulgação de informações, da pesquisa científica e do livre intercâmbio de experiências) e nos princípios 9, 10, 18, 19 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - DECLARAÇÃO DO RIO/92³⁸ e no Capítulo 40 da AGENDA 21, onde foram instituídos os Programas de redução das diferenças em matéria de dados e de melhoria da disponibilidade da informação.³⁹

Digna de referência é a Convenção sobre Acesso à Informação, à Participação Pública nos Processos Decisórios e à Justiça em Matéria Ambiental, firmada em 1998, em Aarhus, Dinamarca, por 35 Estados e Comunidade Européia, sob os auspícios da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE). Considerada “o mais destacado tratado de promoção dos direitos ambientais”⁴⁰, comporta três pilares: o primeiro, que se

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

³⁸ Declaração do Rio, 1992.

Princípio 9: Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Princípio 18: Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados.

Princípio 19: Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa fé.

³⁹ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 223.

⁴⁰ CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos. Paraná: Juruá, 2005. “A Convenção é considerada um verdadeiro marco na política ambiental européia. Segundo Shelton (2001), foi o primeiro tratado a incorporar e reforçar o princípio 1º da Declaração de Estocolmo, ao afirmar, no preâmbulo, que *cada pessoa tem o direito de viver em um ambiente adequado à sua saúde e seu bem estar, e o dever, individual e em associação com outros, de*

refere ao acesso do público à informação, foi aplicado a nível comunitário pela diretiva relativa ao [acesso do público à informação no domínio do ambiente](#); o segundo, transposto pela Directiva [2003/35/CE](#), trata da participação do público nos procedimentos ambientais; finalmente, o terceiro refere-se ao acesso do público à justiça em matéria ambiental⁴¹.

No plano interno, tendo como referência o ordenamento jurídico brasileiro, a conjugação das normas constitucionais com as infraconstitucionais garante às pessoas, pelo menos em tese, o mais amplo direito à informação sobre matéria ambiental⁴². Como exemplo, cite-se a Lei 10.650, de 16.04.2003, recentemente promulgada, que facilita o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), garantindo “a qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, o acesso a tais informações, mediante requerimento por escrito, no qual assumirá o compromisso de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar aludidos dados. A resposta do órgão ambiental deve ser prestada no prazo de trinta dias, contados da data do pedido, conforme § 5º do art. 2.º. Em caso de indeferimento, a decisão deverá ser motivada e ficará sujeita a recurso hierárquico.”⁴³

proteger e melhorar o ambiente para benefício das presentes e futuras gerações. Para ser capaz de fazer valer esse direito e observar o correspondente dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, aos processos decisórios e à justiça em questões ambientais. Fato considerado inovador nessa Convenção foi o de, pela primeira vez, o direito das presentes e futuras gerações ao ambiente saudável ter sido reconhecido em tratado internacional vinculante juridicamente”. (p. 266)

⁴¹ Disponível em: [<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l28141.htm>]. Acesso em 20 mar. 2008.

⁴² EDSON FERREIRA DE CARVALHO (Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005, p. 271-272) observa que “o ordenamento jurídico brasileiro deu ao direito à informação o *status* de direito fundamental, consagrando-o na Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 5º, XIV, (...) inc. XXXIII (...) O inc. XXXIV, alínea “a” (...). Para o autor, “o direito à informação possui duas faces, de um lado, o direito de acesso às informações em matéria de meio ambiente (art. 5º, XIV. XXXIII e XXXIV, da CF, art. 14,1, do Decreto 99.274/90, art. 8º da Lei 7.347/85) e de outro, o dever de o Poder Público informar periodicamente à população a \$K respeito do Estado do meio ambiente e as ocorrências ambientais importantes (art. 4º, V, e 9º, X e XI, da Lei 6.938/81, art. 6º da Lei 7.347/85 e art. 2º, §§ 4º e 5º, da Lei 4.717/65), antecipando-se, assim, nas palavras de Mirra (1996), a curiosidade do cidadão.”

⁴³ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p 225. Também merecedora de menção é a Lei Federal n. 9.795, de 27.04.1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de

Trata-se, no dizer de ÉDIS MILARÉ, de instrumento valiosíssimo na implementação do direito à informação ambiental e do princípio da participação democrática, pressupostos necessários e fundamentais da concretização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”⁴⁴

Em sentido inverso, contudo, “a inacessibilidade a informações ambientais traz como consequência a impossibilidade do exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de opção sobre o mundo em que se pretende viver e o que legar às futuras gerações”.⁴⁵

Nesse sentido, a legitimidade do processo normativo é fator decisivo no cumprimento efetivo da legislação. Como esclarece EDSON FERREIRA DE CARVALHO⁴⁶, as normas à cuja percepção social reconhece como legítimas são, em tese, muito mais efetivas, uma vez que cada participante do processo democrático investiu tempo e esforço em sua formulação e contribuiu para o resultado. Aqui reside força e potencial da participação popular que aperfeiçoa a regulamentação, enxerga a justiça do processo e desencadeia a probabilidade de ocorrer a aceitação voluntária das normas.

Por outro lado, sem o investimento dos atores sociais na construção da norma ambiental, o cumprimento coercitivo freqüentemente torna-se o meio primário para assegurar seu cumprimento. Considerando que a carência de recursos para monitorar e fazer cumprir a abundância de normas ambientais em vigor contribui para a falta de efetividade das normas, assim como para a desacreditação no sistema jurídico e para o afastamento do apoio público, mais importante ainda se torna o cumprimento da norma pela convicção de sua justiça e não pela coercitividade dos meios estatais. Da perspectiva dos direitos humanos, portanto, a participação é parte fundamental da governança

Educação Ambiental e dá outras providências. O art. 1º traz a definição de educação ambiental como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”. No art. 2º, a lei define a educação ambiental como “um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”.

⁴⁴ MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p 226.

⁴⁵ MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p 223.

⁴⁶ CARVALHO, Edson Ferreira de. Meio Ambiente e Direitos Humanos, Paraná: Juruá, 2005, p. 271.

democrática e da auto-expressão dos cidadãos, fatores essenciais à proteção efetiva do meio ambiente.

3. DIREITO À INFORMAÇÃO: ELEMENTO DO DIREITO DO ACESSO À JUSTIÇA

A questão da efetividade do acesso à Justiça é tratada, por MAURO CAPPELLETTI⁴⁷, como premissa básica para a justiça social desejada pelas sociedades contemporâneas. O autor italiano – com o fito de definir estratégias de combate – identifica quais seriam os obstáculos ao acesso efetivo à Justiça. Dentre eles, destacam-se as barreiras relativas às “possibilidades das partes” que, por sua vez, abrangem a questão da “aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa”. Essa “capacidade jurídica pessoal” tem especificidades que demandam uma superação *pessoal*, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado, por intermédio do Poder Judiciário.

Se, sob um aspecto, avalia-se a questão de reconhecimento de um direito juridicamente exigível, por outro, detecta-se que o desconhecimento de dado direito conduz não só à inacessibilidade, como também, à violação. Aquele que não está informado sobre o conteúdo e extensão de um direito é tanto uma potencial vítima de lesão que, provavelmente, não chegará a ser conhecida pelo Judiciário, como também um potencial violador do direito alheio, ou de seu próprio, no caso de direito difuso ao meio ambiente sadio.

Desse contexto, exsurge a “função educativa do direito”⁴⁸, que nem sempre é indicada pelos autores, mas que inexoravelmente acompanha a regulação da sociedade pelo direito. O processo educacional de uma sociedade se desenvolve conforme os princípios jurídicos que o amoldam. Assim sendo, o direito serve de elemento de “estabelecimento e conservação da ordem” e de “continuidade e transformação dessa mesma ordem”, tornando-se fator de educação social.

⁴⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (tradução de Ellen Gracie Northfleet). Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 15-26.

⁴⁸ BEZERRA, Paulo Cesar Santos. Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 51-54.

O fato e a norma retro-alimentam-se, dialeticamente, de modo que é possível identificar duas funções básicas no direito: a conservadora e a transformadora. A função conservadora, na análise de PAULO CESAR SANTOS BEZERRA, corresponde ao aspecto estático da realidade social e à caracterização do direito como instrumento de controle social e protetivo do *status quo*. Enquanto isso, a função transformadora identifica-se com o aspecto dinâmico da realidade social, promovendo modificação das relações e valores sociais, posto que o direito atua como controle social das áreas sociais de não-conformidade, incrementando a mudança social⁴⁹.

Se se entende que a verdadeira “proteção jurídica” não é mero acesso formal ao Poder Judiciário ou à proteção dos órgãos administrativos. Se se compreende que há “formas e meios de amparo conferidas pelas normas jurídicas, que o próprio titular pode praticar diretamente, sem invocar, ou antes, de invocar a intervenção da autoridade administrativa ou judicial”⁵⁰, o direito à informação é, sem dúvida, elemento essencial da efetividade do acesso à Justiça. E mais: é indispensável ao pleno exercício do direito de participação política e à construção do processo relativo à democracia participativa.

3.1. A Defensoria Pública no Brasil: instituição fundamental à democratização do acesso à Justiça

Em 05.10.1988, foi instaurada uma nova ordem jurídica, com a promulgação de Constituição democrática, que pôs fim a longo período autoritário referente ao regime de exceção que os militares impuseram ao Brasil, com o golpe de 1964.

⁴⁹ “A mudança social é processo extremamente complexo, cuja compreensão como tal e cuja percepção como algo que ocorre sempre e em todas as sociedades, tem sido menor do que seria desejável. É que mudança é princípio permanente no universo e, no que se refere ao universo social, mais ainda se marca essa presença, pois fenômenos sociais são fenômenos da vida e da vida coletiva, o que multiplica a números astronômicos as possibilidades de movimento, e, portanto, de transformação”. (BEZERRA, Paulo Cesar Santos. Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 53.)

⁵⁰ BEZERRA, Paulo Cesar Santos. Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 55.

No artigo 1º da Carta, restou estabelecido que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”.

No artigo 2º, o constituinte tratou das manifestações do exercício do poder⁵¹, determinando que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

No artigo 5º foram enumerados os direitos fundamentais, dentre os quais se destaca o direito de acesso à Justiça, implícito e decorrente dos princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional e da assistência jurídica gratuita aos carentes de recursos⁵², que são enunciados da seguinte forma:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

(...)

LXXIV – O Estado prestará assistência jurídica e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

A Defensoria Pública foi contemplada no Capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça”, como instituição diretamente relacionada com o direito fundamental de acesso à justiça:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a

⁵¹ O artigo 2º da Constituição de 88 consagra a teoria das funções do Estado, mais comumente denominada teoria da divisão dos poderes. O poder é uno, mas dada a complexidade crescente das atividades do poder público e o progresso material e moral dos povos, constata-se a especialização de três distintas modalidades de funções do poder: a função legislativa ou Poder Legislativo, a função executiva ou administrativa ou Poder Executivo e a função judiciária ou Poder Judiciário. Por todos, vide: AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 29. ed.. São Paulo: Globo, 1992. p. 176-177.

⁵² Cfe. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na Construção do Estado Democrático de Justiça. Revista de Direito Processual Geral. Rio de Janeiro (46), 1993. p. 48.

defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia de inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Apresentado o cenário normativo-constitucional, algumas colocações se fazem necessárias.

A primeira delas diz respeito ao modo de estruturação da Defensoria Pública, no Brasil. Seguindo, de certo modo, a lógica da organização federativa (União, Estados e Distrito Federal e Municípios) em sintonia com a do Poder Judiciário, há: (1) uma Defensoria Pública da União, com atribuição para as questões atinentes à função jurisdicional exercida na seara de competência da Justiça Federal e (2) Defensorias Públicas dos Estados e Distrito Federal e Territórios⁵³, com atribuição para as demandas relativas à função jurisdicional exercida na esfera das respectivas Justiças Estaduais⁵⁴.

Situa-se, portanto, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, dentro da estrutura do Poder Executivo Estadual⁵⁵, sendo a mais antiga das instituições do gênero no Brasil, cuja criação data de 1954⁵⁶.

⁵³ Hoje não há nenhum Território no Brasil. Contudo, face à possibilidade de algum vir a ser criado, o constituinte previu também que neste Território deverá haver Defensoria Pública, com atribuição para as questões de nível estadual.

⁵⁴ Considerando que os Municípios não têm competência jurisdicional, mas tão-só competências administrativas e legislativas, não há previsão de Defensorias Públicas Municipais. No Estado do Rio de Janeiro, na maioria dos casos, cada Município representa uma Comarca do Poder Judiciário Estadual e, em alguns deles, há seções da Justiça Federal. Acompanhando a competência do juízo estadual, há sempre um órgão da Defensoria Pública Estadual do Rio de Janeiro.

⁵⁵ Aprofundando o organograma apresentado e a título de exemplo, vale indicar que o Defensor Público Geral (chefe administrativo da instituição) tem o *status* de Secretario de Estado.

⁵⁶ No conturbado período 1951 a 1955, o Estado do Rio de Janeiro foi governado por Ernani do Amaral Peixoto, ex-ajudante de ordens do Presidente da República, Getúlio Vargas (1933-37), e principal referência política fluminense entre as décadas de 1930 e 1980. “Durante seu governo aprovou-se a Lei Estadual na 2.188, de 21 de julho de 1954, criando, na estrutura administrativa da Procuradoria Geral da Justiça, os seis primeiros cargos de defensor público. Eram cargos isolados, de provimento efetivo, isto é, para ocupá-los não havia concurso público, mas simples indicação do Poder Executivo”. (ROCHA, Jorge Luis. História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2004. p. 7-8.)

A Defensoria Pública presta “assistência jurídica integral” (artigo 5º, LXXIV) que é conceito bem mais amplo que o da antiga “assistência judiciária”⁵⁷. Sua atuação passou a envolver as duas funções características da advocacia: a de consultoria e de representação, não só perante os órgãos do Judiciário, mas também extrajudicialmente, no que necessário for à plena defesa dos interesses dos hipossuficientes econômicos.⁵⁸

A garantia constitucional da proteção jurídica torna-se, portanto, elemento constitutivo da própria concepção do Estado Democrático de Direito, densificado⁵⁹ no princípio constitucional da isonomia material⁶⁰. Nesse sentido, democratizar o acesso à Justiça significa adotar procedimentos que retirem, ou ao menos minimizem os obstáculos porventura antepostos à prestação jurisdicional⁶¹, sempre com o fito de tornar mais efetivo o acesso à Justiça, ou seja, de densificar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana⁶².

Assim, o acesso à justiça é um direito social do qual decorrem todos os outros⁶³, verdadeira condição para o pleno gozo da cidadania⁶⁴. Ou, na

⁵⁷ A lei federal 1060, de 05 de fevereiro de 1950, em vigor até a atualidade, trata das normas para o deferimento do exercício do direito à gratuidade de custas judiciais e emolumentos extrajudiciais e pode ser acessada na íntegra na página oficial do Governo Brasileiro, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1060.htm]. Acesso em 20.07.2007.

⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na Construção do Estado Democrático de Justiça. Revista de Direito Processual Geral. Rio de Janeiro (46), 1993. p. 54.

⁵⁹ Densificar significa conferir maior grau de concretude e é expressão cunhada por J.J. GOMES CANOTILHO para referir-se aos níveis de concretização da norma constitucional (que pode ser norma-regra e norma-princípio). Os princípios fundantes densificam-se nos princípios gerais e estes nos princípios especiais ou setoriais e estes nas regras. Assim como o caminho inverso (das regras para os princípios) refere-se ao maior grau de abstração da norma. Vide: CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1999. p. 1055-1080; p. 1085-1113.

⁶⁰ MORAES, Guilherme Braga Peña de. Assistência Jurídica, Defensoria Pública e o Acesso à Jurisdição no Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997. p. 13.

⁶¹ NAVES, Nilson. Acesso à Justiça. In: Conferência de abertura proferida no Seminário sobre Acesso à Justiça realizado pelo Centro de Estudos Judiciários. Abril/2003. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. R. CEJ, Brasília, n. 22, p. 5-7, jul./set.2003. Sobre obstáculos para o efetivo acesso à Justiça, vide CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (tradução de Ellen Gracie Northfleet). Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 15-30.

⁶² Cfe. MORAES, Maria Celina Bodin de. Danos à Pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 55-140.

⁶³ BEZERRA, Paulo Cesar Santos. Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 236. Para o autor: “*Não deve ser visto apenas como “um direito dos desvalidos, dos excluídos, dos pobres”, embora a estes, principalmente, sejam negados. Não se lhe confira esse hábito de discurso político porque este é justamente um discurso que jamais levou a lugar algum; mas um direito de todos. Que aos pobres seja dispensado e garantido e aos ricos garantidos vez que já os possuem.*”

⁶⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Brasil, 2006. p. 17.

dicção de MAURO CAPPELLETTI, o acesso à justiça pode ser tido “como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.⁶⁵

Trata-se, a um só tempo, de direito e de instrumento de outros direitos. Ou melhor: de direito instrumentalizador de outros direitos. Na primeira situação, o acesso à justiça assume o papel de “o mais básico dos direitos do homem”, pois é um direito-garantia de realização de outros direitos fundamentais consagrados; e, na segunda, o acesso à justiça deve ser encarado como o ‘requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos’.⁶⁶

O direito fundamental de acesso à Justiça, à luz do princípio democrático, é assegurado aos necessitados, de modo não exclusivo, por intermédio da Defensoria Pública, instituição instrumentalizadora desse direito constitucional de índole igualmente instrumental. A Defensoria seria o “instrumento do instrumento”⁶⁷.

Observe-se que a enunciação formal do dever de prestação de assistência jurídica gratuita não é nova, em nível constitucional. Desde 1934 este direito já era previsto. “Ali eram explicitamente abrangidas duas origens de prestações voltadas a possibilitar o acesso do necessitado à jurisdição: o patrocínio gratuito da causa e a dispensa de remuneração dos serviços judiciários. Jamais se pôs em dúvida de que na assistência estavam compreendidos ambos os benefícios.”⁶⁸ A diferença da Constituição de 1988

⁶⁵ CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. (tradução Ellen Gracie Northfleet). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 12.

⁶⁶ SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha; MATTOS, Liana Portilho. A Simplificação do Direito e o Acesso a Justiça. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Direitos Fundamentais. Vol. XII. APERJ e Editora Lumen Juris.

⁶⁷ Para LARISSA WEYNE TORRES DE MELO (A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça. 2007. 75 folhas. Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação de conteúdo da Professora Amélia Soares da Rocha e orientação metodológica da Professora Áurea Zavam. Coordenação do Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza. 2007.), “o objetivo explícito do constituinte de 1988 era o de assegurar efetividade ao acesso à justiça, porém para que tal efetividade fosse concretizada, era preciso a criação de canais adequados para que os distintos interesses juridicamente relevantes fossem levados à instância judicial”.

⁶⁸ NAVES, Nilson. Acesso à Justiça. In: Conferência de abertura proferida no Seminário sobre Acesso à Justiça realizado pelo Centro de Estudos Judiciários. Abril/2003. Tribunal de Contas

para as anteriores, contudo, está no fato de que a Lei Maior não só enunciou o direito como também instituiu o órgão com atribuição de cumprir o aludido dever do Estado, tendo-o caracterizado como "essencial a função jurisdicional".⁶⁹

Nos moldes do II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, resultado de parceria com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento),

não há dúvidas de que todas as instituições do mundo jurídico têm um papel relevante na construção do acesso à Justiça. No entanto, é certo que, quanto a isso, a Defensoria Pública tem um papel diferenciado. A Defensoria é a instituição que tem por objetivo a concretização do acesso à Justiça, ou pelo menos do acesso ao judiciário, sendo, portanto, vital neste processo de efetivação de Direitos.⁷⁰

Para DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO⁷¹, a essencialidade à Justiça da Defensoria Pública significa que se trata de instituição imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito, de modo que seria inconstitucional qualquer emenda à Constituição tendente a aboli-la, constituindo-se o artigo 134 em cláusula pétrea, pertencente ao núcleo imodificável da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º, III). O autor complementa:

Sem Defensoria Pública, parcela substancial, quiçá majoritária da sociedade estaria condenada a mais execrável sorte de marginalização, além das que já sofreram, a econômica e a social: a marginalização política. Condenados, os necessitados, a serem cidadãos de segunda classe, perpetra-se o mais hediondo dos atentados aos direitos, liberdades e garantias constitucionais, impossibilitando que na sociedade brasileira se realize o Estado de Direito – pela ilegalidade sem sanção, se afirme o Estado

do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. R. CEJ, Brasília, n. 22, p. 5-7, jul./set. 2003.

⁶⁹ LARA, Rubens. Acesso à Justiça: o princípio constitucional e a contribuição prestada pelas faculdades de direito. São Paulo: Método, 2002. p. 95. Para o autor, a Constituição de 88 "*Trata-se de notável avanço, se considerarmos os regimes anteriores, nos quais era dado aos entes componentes da federação, fazerem direcionar para o mesmo departamento estatal atribuições antagônicas como a defesa dos interesses patrimoniais do Estado em face do cidadão e a defesa dos interesses patrimoniais do cidadão em face do Estado, a acusação e a defesa criminal etc.*" (p. 95-96)

⁷⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Brasil, 2006. p.7.

⁷¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na Construção do Estado Democrático de Justiça. Revista de Direito Processual Geral. Rio de Janeiro (46), 1993. p. 48-49.

Democrático – pela cidadania sem ação, e se caminhe para o Estado de Justiça – pela imoralidade sem oposição.⁷²

4. PROJETO MICROBACIAS: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O NOVO PARADIGMA DO PRESERVADOR-RECEBEDOR, NA EXPERIÊNCIA CONCRETA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (BRASIL)

Entendendo o acesso à justiça como um movimento de maior fidelidade aos fundamentos democráticos⁷³, é possível alargar a abrangência da atuação da Defensoria Pública para além da acessibilidade ao Poder Judiciário. A atividade funcional pode e deve ser dirigida à seara preventiva de conflitos. Assim, ao invés de se ter uma atuação repressiva, *post* lesão ao meio ambiente, apoiada no princípio do poluidor-pagador e baseada na força coercitiva estatal, faz-se uma leitura mais ampla, no sentido de um mais intenso atuar preventivo, sintonizado com a função educativa do direito, com fundamento nos direitos ambientais de acesso à informação pública e de participação democrática.

Nesta parte final do estudo, será exemplificada a hipótese da monografia, tratada na modalidade de caso-referência, que densifica o direito de acesso à informação pública e sua relação direta com a maior efetividade da preservação ambiental e com a concretude do processo de participação democrática.

Nesse panorama insere-se uma experiência, em construção, na qual figura a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGE) como parceira da Secretaria de Agricultura, Pesca, Pecuária e Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (SEPPA)⁷⁴ para a realização do Projeto de Gerenciamento Integrado de Agroecossistemas em Microbacias Hidrográficas do Norte-Noroeste Fluminense, financiado pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente

⁷² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na Construção do Estado Democrático de Justiça. Revista de Direito Processual Geral. Rio de Janeiro (46), 1993. p. 51.

⁷³ SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha; MATTOS, Liana Portilho. A Simplificação do Direito e o Acesso a Justiça. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Direitos Fundamentais. Vol. XII. APERJ e Editora Lumen Juris.

⁷⁴ Vide processo administrativo do Convenio: E-20/12.144/2006.

(GEF)⁷⁵ e denominado, no âmbito da DPGE, “Projeto Microbacias”, por intermédio da Resolução n. 309, de 03.09.2007.⁷⁶

O Projeto Microbacias pretende fortalecer a organização comunitária na área rural do Estado do Rio de Janeiro, disseminar tecnologias de baixo impacto ambiental e criar um ambiente favorável ao desenvolvimento de políticas, planos, normas e à instituição de mecanismos financeiros voltados a sustentabilidade da agricultura fluminense e assim contribuir para o alcance dos objetivos nacionais e internacionais na busca do desenvolvimento rural sustentável.

É objetivo específico do Projeto promover a autogestão sustentável dos recursos naturais por comunidades rurais através da adoção das práticas de manejo sustentável de recursos naturais (MSRN) dentro da abordagem de manejo integrado de ecossistemas (MIE), utilizando a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento, contribuindo para a diminuição das ameaças à biodiversidade, a inversão do processo de degradação das terras e o aumento dos estoques de carbono na paisagem agrícola em ecossistemas críticos e únicos de importância global da Mata Atlântica do Norte-Noroeste Fluminense, melhorando a qualidade de vida dessas populações.

Para atingir seus objetivos, o Projeto buscará: (ii) aprimorar as estruturas política, legal e institucional existentes de apoio à agricultura sustentável, através do suporte de conhecimento, instrumentos e ferramentas essenciais para o estabelecimento de um ambiente favorável à construção participativa de condutas responsáveis dos agricultores para o MSRN/MIE; (ii) motivar os agricultores à mudança de comportamento, visando a adoção de sistemas produtivos e alternativas econômicas ambientalmente amigáveis e socialmente justas, consoantes com as abordagens de MSRN/MIE; (iii)

⁷⁵ Vide cópia do contrato na página do Banco Mundial: WORLD BANK. Project Appraisal Document on a proposed grant from the Global Environment Facility Trust Fund: in the amount of USD 6.75 million to the State of Rio de Janeiro for a Rio de Janeiro Sustainable Integrated Ecosystem Management in production landscapes of the North-Northwestern Fluminense (GEF) Project. April, 2005. Disponível em: [<http://www.gefonline.org/projectDetails.cfm?projID=1544>]. Acesso em 20. mar.2008.

⁷⁶ A Resolução n. 309/207, disciplina a gestão, cria o grupo de trabalho para execução do projeto de gerenciamento integrado de agroecossistemas no norte-noroeste fluminense - rio rural/gef, financiado pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), denominado “projeto microbacias”, no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, define atribuições e dá outras providências.

aprimorar a capacidade local para o MSRN/MIE através de atividades de educação ambiental, capacitação e organização comunitária; (iv) gerenciar, monitorar e disseminar o projeto de forma democrática e coordenada com outras ações e programas locais, estaduais e nacionais.

A implementação do Projeto abrange em 50 microbacias piloto inserido nos 24 municípios e nas cinco sub-bacias selecionadas⁷⁷ para diagnóstico e intervenção do Projeto – Bacia do Rio Imbé, Bacia do Rio Doce/Canal Quitingute, Bacia do Rio Muriaé, Bacia do Rio Macabu e Bacias Costeiras do Entorno da Mata do Carvão (Bacias dos Rios Guaxindiba, Buena e Baixa do Arroz), representativas dos quatro principais ecossistemas, de importância global, remanescentes do bioma Mata Atlântica, situadas nas Regiões Norte, Noroeste e Serrana Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

As premissas do Projeto Microbacias consistem em (1) gestão descentralizada (utilização de estruturas descentralizadas para deliberação das decisões, conferindo total transparência ao projeto); (2) gestão participativa (democratização da gestão do projeto, conferindo participação nas deliberações, fortalecendo as organizações comunitárias); (3) gestão integrada (procura pela integração dos atores regionais e locais, apoiada no conceito sistêmico de microbacia hidrográfica como ferramenta ideal de desenvolvimento sustentável no setor rural) e gestão sustentável (oferecer sustentabilidade às ações conservacionistas, através da elaboração dos Estatutos Comunitários de Conduta, instrumentos da autogestão dos recursos naturais e do estabelecimento de co-financiamentos).

O produto da DPGE consiste na elaboração de Estatutos Comunitários de Conduta (ECC) para uso e manejo responsável dos recursos naturais nas microbacias beneficiadas. Mas em que consiste esse ECC?

⁷⁷ A seleção das microbacias hidrográficas ancorou-se em 4 critérios, quais sejam: (a) Biodiversidade: serão priorizadas as microbacias que possuem remanescentes florestais; (b) Água para abastecimento público: serão priorizadas as microbacias cujas águas abastecem áreas urbanas; (c) Organização Comunitária: serão priorizadas as microbacias que possuem representações formais e atuantes de agricultores; (d) concentração de agricultores: serão priorizadas as microbacias que possuem maior número de famílias de agricultores residentes. Cfe.: WORLD BANK. Project Appraisal Document on a proposed grant from the Global Environment Facility Trust Fund: in the amount of USD 6.75 million to the State of Rio de Janeiro for a Rio de Janeiro Sustainable Integrated Ecosystem Management in production landscapes of the North-Northwestern Fluminense (GEF) Project. April, 2005. Disponível em: [<http://www.gefonline.org/projectDetails.cfm?projID=1544>]. Acesso em 20. mar.2008.

Este instrumento objetiva ajudar as comunidades rurais envolvidas no projeto na melhoria da percepção ambiental, construindo de forma participativa seu regimento interno de conduta em relação ao uso dos recursos naturais das microbacias, inclusive normas de resolução de conflitos, procurando buscar a autoregulação por parte dos agricultores familiares.

A SER (Sub-Secretaria Executiva Regional – Norte e Noroeste) e o Técnico executor da microbacia, responsáveis pela elaboração dos ECC, com assessoria da Defensoria Pública e com base nas informações coletadas nos DRPs realizará uma reunião (plenária) na comunidade e identificará a conduta comunitária em relação ao uso dos diversos tipos de recursos naturais como solo, água, fauna e flora. Este registro comporá o marco zero do processo de autoregulação.

Na etapa seguinte, utilizando os recursos de capacitação do Componente 3, agricultores escolhidos pela própria comunidade serão capacitados por Defensores Públicos através de sua unidade móvel, quanto aos aspectos relativos à legislação ambiental, uso das normas na prevenção de conflitos e no processo de construção normativa, sempre utilizando metodologias de fácil absorção popular.

Após esta etapa de capacitação, nova reunião plenária na comunidade é realizada procurando cotejar a legislação ambiental vigente com o marco zero de conduta, onde possíveis diferenças serão verificadas, fomentando discussões a respeito das soluções a serem empreendidas pela comunidade para se chegar a um consenso de autonormatização do uso sustentável dos recursos naturais do ponto de vista legal.

Espera-se nesta fase que muitas tecnologias preconizadas pelo projeto estejam internalizadas pelos agricultores. Por outro lado, o ideal legislativo nem sempre corresponderá à realidade vivenciada pelos agricultores, assim a formação de uma visão mútua por parte deles será buscada.

O ECC a ser construído ao final, pretende registrar as condutas necessárias dos agricultores com base na realidade sócio-econômica da comunidade para o manejo sustentável dos recursos naturais, imprimindo ao

mesmo os efeitos de um marco regulatório da comunidade a ser consensualmente respeitado pelo conjunto das famílias de agricultores.

Além desse objetivo principal acima descrito, a Defensoria Pública também assessorará os beneficiários na legalização das associações, cooperativas, bem como aspectos relativos à cidadania, com o fim de promover uma real democracia participativa.

Observe-se que este projeto está marcado por valor totalmente diverso do que inspira o princípio do poluidor-pagador. Ao invés de punir a conduta legalmente contrária à norma ambiental, investe-se na promoção de acesso à informação pública com empoderamento dos agricultores familiares, com ênfase na educação ambiental, para se chegar a um consenso de auto-normatização a ser consensualmente respeitado pelas comunidades.

Considerando a previsão de incentivos (inclusive financeiros), no Projeto, para as comunidades que respeitarem seu marco regulatório e manejem de forma sustentável os recursos naturais, há prêmio para quem preserve a natureza. Constrói-se, portanto, um novo paradigma: o do preservador-recebedor⁷⁸.

O Direito Ambiental é o novo marco jurídico de emancipação que permitirá a ampliação da cidadania no século XXI. Esse Estado de bem-estar ambiental não será fruto de conquista do poder por um partido ou privilégio de uma região, ele deve ser uma referência norteadora de atuação do campo da radicalização da democracia e da nova cidadania emergente, que é a cidadania ambiental, típica do terceiro milênio, cheia de contradições, com avanços e recuos, mas sempre resgatando a utopia da possibilidade de construir a história com nossas próprias mãos.⁷⁹

5. CONCLUSÕES

⁷⁸ PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e Meio Ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004. p. 621-642. p. 622-623. "Estamos nos encaminhando para uma mudança de paradigma nas ciências jurídicas, na qual a abordagem epistemológica do direito tende a confrontar nosso comportamento predatório (que muitos chamam de sociedade de risco), com a perspectiva da sustentabilidade."

⁷⁹ PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e Meio Ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004. p. 621-642. p. 639.

Ao término deste estudo, torna-se possível sintetizar objetivamente algumas de suas proposições mais importantes:

1) O direito à vida, enquanto direito humano básico e condição necessária do gozo de todos os demais direitos humanos, está na base da *ratio legis* do direito internacional dos direitos humanos e igualmente ancora o direito ambiental internacional, estabelecendo o “vínculo” entre os domínios desses direitos. O direito à vida pertence, a um só tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, sob o aspecto da obrigação negativa de a ninguém privar arbitrariamente de sua vida, e ao âmbito dos direitos econômicos, sociais e culturais, como a obrigação positiva de tomar todas as providências apropriadas para proteger e preservar a vida humana. Desse modo, a tutela do meio ambiente, enquanto a proteção da vida com dignidade ou a qualidade de vida, ilustra a indivisibilidade de todos os direitos humanos.

2) O direito de acesso à informação pública é um direito humano protegido pelo direito internacional, que contém uma dimensão individual (de manifestação do próprio pensamento) e outra de índole coletiva (de receber qualquer informação do pensamento alheio ou que tenha reflexo no destino de todos os cidadãos).

Exige, para sua efetividade, um regime de acesso bem concebido e baseado em uma confluência equilibrada de coordenação de procedimentos, ativismo cívico e vontade política, assim como um sistema de exceções ao direito de acesso à informação pública construído de modo específico (previsto em lei), claro (sem ambigüidades) e transparente (admitindo apenas as exceções taxativo-legais), para dar conta das situações de colisão entre a garantia do direito de acesso à informação pública e outros interesses válidos do Estado, como a proteção da privacidade das pessoas ou a manutenção da segurança nacional.

3) Reconhecem-se, como corolários do direito intergeracional ao meio ambiente sadio, os seguintes direitos: o direito à informação (ambiental), o direito de participação (inclusive no processo decisório), e o direito a recursos legais disponíveis e eficazes (acesso à Justiça).

4) A legitimidade do processo normativo é fator decisivo no cumprimento efetivo da legislação. As normas reconhecidas como legítimas são, em tese, muito mais efetivas, uma vez que cada participante do processo democrático investiu tempo e esforço em sua formulação e contribuiu para o resultado. Aqui reside força e potencial da participação popular que aperfeiçoa a regulamentação, enxerga a justiça do processo e desencadeia a probabilidade de ocorrer a aceitação voluntária das normas.

Por outro lado, sem o investimento dos atores sociais na construção da norma ambiental, dada a carência de recursos para monitorar e fazer cumprir a abundância de normas ambientais em vigor, o resultado é a falta de efetividade das normas, assim como a descrença no sistema jurídico e o afastamento do apoio público.

5) O direito à informação é elemento essencial da efetividade do acesso à Justiça, uma vez que a verdadeira proteção jurídica não é mero acesso formal ao Poder Judiciário ou à proteção dos órgãos administrativos. Há formas e meios de amparo conferidas pelas normas jurídicas que são praticadas diretamente, sem invocar, ou antes de invocar a intervenção da autoridade administrativa ou judicial. Nesse sentido, o direito à informação é indispensável ao pleno exercício do direito de participação política e à construção do processo relativo à democracia participativa.

6) O direito de acesso à Justiça, fundamentado no direito de assistência judiciária gratuita e no princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, não se resume ao acesso ao ingresso, no Judiciário, das pretensões de potenciais lesados em seus direitos. Trata-se de direito do qual decorrem todos os outros, verdadeira condição para o pleno gozo da cidadania, uma vez que é, a um só tempo, direito e instrumento de outros direitos. Ou melhor: é direito instrumentalizador de outros direitos.

7) A Constituição de 1988 não só enunciou o direito, como também instituiu o órgão com competência para cumprir o aludido dever do Estado, tendo-o caracterizado como "essencial a função jurisdicional". Então, o direito fundamental de acesso à Justiça, à luz do princípio democrático, é assegurado aos necessitados, de modo não exclusivo, por intermédio da Defensoria

Pública, instituição instrumentalizadora desse direito constitucional, de índole igualmente instrumental. A Defensoria seria o “instrumento do instrumento”.

8) O projeto microbacias exemplifica a hipótese deste estudo, tratada na modalidade de caso-referência, que densifica o direito de acesso à informação pública e sua relação direta com a maior efetividade da preservação ambiental e com a concretude do processo de participação democrática.

O acesso à justiça, enquanto movimento de maior fidelidade aos fundamentos democráticos, dirige a atividade funcional da DPGE à seara preventiva de conflitos. Assim, ao invés de se ter uma atuação repressiva, apoiada no princípio do poluidor-pagador e baseada na força coercitiva estatal, faz-se uma leitura mais ampla, no sentido de um mais intenso atuar preventivo, sintonizado com a função educativa do direito, e com a construção do novo paradigma do preservador-recebedor.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. (ed.). **Derechos Humanos Desarrollo Sustentable y Meio Ambiente = Human Rights, Sustainable Development and the Environment = Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente**. 2. ed.. San José da Costa Rica: Antonio Augusto Cançado Trindade, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- _____. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (tradução de Ellen Gracie Northfleet). **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à Justiça**: Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CARRION, Eduardo K.M. Acesso à Justiça. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Rio Grande do Sul. In: Seminário Nacional O Direito no III Milênio (Novos Direitos e Direitos Emergentes). Promovido pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, Canoas. Rio Grande do Sul. Coleção Acadêmica de Direito. v.13, 1997.
- CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. Paraná: Juruá, 2005.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes**, São Paulo: Millenium, 2005.
- Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Defensores Públicos de todo Brasil aprovam Carta de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/adm/MostraNoti.asp?par=237>>. Acesso em 16/07/2007.
- GUERRA, Isabela Franco. Aspectos relevantes da tutela jurídica às unidades de conservação. **R. de Ciências Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 139-146, jan./dez. 2002.
- _____ ; LIMMER, Flávia C. Princípios Constitucionais Informadores do Direito Ambiental. In: PEIXINHO, Manuel Messias; GUERRA, Isabella Franco; FILHO, Firly Nascimento (Org.). **Os Princípios da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2001. p. 561-586.
- INDICADORES Regionales de Acceso a la Información Pública, Centro America y México. Material disponibilizado para Aula de “Derecho de acceso a la información pública, consideraciones regionales y

perspectivas nacionales”, Professor Darío Soto Abril, do XXXIV Curso de Direito Internacional da Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/xxxiv/Documentos/Dario%20Soto/DSoto.Esquema%20General%20de%20Conferencia%20Acceso%20a%20la%20Informacion.doc>>. Acesso em 20. mar.2008.

LARA, Rubens. **Acesso à Justiça**: o princípio constitucional e a contribuição prestada pelas faculdades de direito. São Paulo: Método, 2002.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. **Os Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001.

_____. Perspectivas comparada da proteção dos direitos humanos pelos Sistemas Europeu e Interamericano via o princípio da indivisibilidade. **Revista Cejil**, n. 2, p. 31-50, set. 2006.

MARCACINI, Rosa; TAVARES, Augusto. **Assistência Jurídica, Assistência Judiciária e Justiça Gratuita**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed.. São Paulo: Manole, 2007.

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

MELO, Larissa Weyne Torres de. **A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça**. 2007. 75 folhas. Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação de conteúdo da Professora Amélia Soares da Rocha e orientação metodológica da Professora Áurea Zavam. Coordenação do Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza. 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasil, 2006.

- MORAES, Guilherme Braga Peña de. **Assistência Jurídica, Defensoria Pública e o Acesso à Jurisdição no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Defensoria Pública na Construção do Estado Democrático de Justiça. **Revista de Direito Processual Geral**. Rio de Janeiro (46), 1993.
- NALINI, José Renato. Novas perspectivas no acesso à justiça. **Revista Cadernos do CEJ. Justiça Federal**. Número 03. Artigo 08. Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo08.htm>. Acesso em: 16/07/2007.
- NAVES, Nilson. **Acesso à Justiça**. In: Conferência de abertura proferida no Seminário sobre Acesso à Justiça realizado pelo Centro de Estudos Judiciários. Abril/2003. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. R.CEJ, Brasília, n.22, p.5-7, jul./set.2003.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentença de 19 de setembro de 2006. **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile**. Disponível em <http://www.osji.org/db/resource2/fs/?file_id=17529>. Acesso em: 20 de mar.2008.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual de la Relatoria para la Libertad de Expresión 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/xxxiv/Documentos/Dario%20Soto/DSoto.Esquema%20General%20de%20Conferencia%20Acceso%20a%20la%20Informacion.doc>>. Acesso em 20. mar.2008.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e Meio Ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004. p. 621-642.

- ROCHA, Jorge Luis. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2004.
- SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem Constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental**: Nossa Casa Planetária, 3. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais**. vol.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha; MATTOS, Liana Portilho. A Simplificação do Direito e o Acesso a Justiça. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Direitos Fundamentais. Vol. XII. APERJ e Editora Lumen Juris.
- WOLFF, Simone. Meio Ambiente x Desenvolvimento + Solidariedade = Humanidade... Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_67/Artigos/Art_Simone.htm>. Acesso em: 13 set. 2007.
- WORLD BANK. **Project Appraisal Document on a proposed grant from the Global Environment Facility Trust Fund**: in the amount of USD 6.75 million to the State of Rio de Janeiro for a Rio de Janeiro Sustainable Integrated Ecosystem Management in production landscapes of the North-Northwestern Fluminense (GEF) Project. April, 2005. Disponível em: [<http://www.gefonline.org/projectDetails.cfm?projID=1544>]. Acesso em 20 mar. 2008.