

A aplicação do princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro, na forma de confiança e risco em Niklas Luhmann

The application of the principle of information on brazilian Environmental Law, in the form of trust and risk in Niklas Luhmann

Renata Nascimento Gome*
Rafael Lazzarotto Simioni**

Resumo: Os conceitos de risco e confiança são categorias fundamentais para se entender a dinâmica da sociedade contemporânea. Na perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, o enfrentamento dos riscos está diretamente ligado à perspectiva da tomada de decisões. Entre decisões e afetados pela decisão, o risco se torna uma questão, também, de legitimidade, de aceitação das consequências. Essa perspectiva permite reentender a importância do princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro, que deve ser lido em conjunto com todos os outros princípios ambientais. O princípio da informação pode ser conectado ao da participação, a fim de desencadear a promoção de espaços de discussão e de conscientização ecológica, considerando os problemas e as implicações em relação à complexidade social, bem como analisar o caso concreto em sua perspectiva isolada. A realização prática do princípio da informação e, junto com ele, o da participação nas decisões ambientais da sociedade, pode constituir modos de diminuir a distância entre a perspectiva de quem toma a decisão – que em Luhmann é a perspectiva do risco – e a de quem às decisões apenas se encontra submetido – perspectiva do perigo –, permitindo, assim, a construção de graus mais elevados de confiança, legitimidade e adequação das decisões jurídicas sobre Direito Ambiental.

Palavras-chave: Confiança. Direito Ambiental. Niklas Luhmann. Princípio da informação. Risco.

* Mestre em Direito, com área de concentração em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Professora na FDSM.

** Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduação em Direito pela UCS. Professor na FDSM. Teoria, filosofia e sociologia do Direito são suas principais áreas de interesse.

Abstract: The concepts of risk and trust are fundamental categories on the understanding of the dynamics of the contemporary society. From the perspective of Niklas Luhmann's theory of systems, the facing of risks is directly connected to the perspective of making decisions. Between decisions and the ones affected by them, the risk becomes a question, also, of legitimacy, of acceptance of the consequences. This perspective allows us to reunderstand the importance of the principle of information from Brazil's Environmental Law, which must be read together with the participation one, to initiate the promotion of discussion spaces and ecological awareness, considering the problems and implications related to social complexity, as well as analysing the concrete case in it is isolated perspective. The practical realization of the information principle and, along with it, the one of participation on society's environmental decisions, may constitute ways of decreasing the distance between who makes the decision – which on Luhmann is the perspective of risk – and the one of who's only subjected to decisions – perspective of danger –, this way allowing the construction of higher degrees of trust, legitimacy and adequation of juridical decisions on Environmental Law.

Keywords: Trust. Environmental Law. Niklas Luhmann. Principle of information. Risk.

1 Considerações iniciais

Os conceitos de risco e de confiança são categorias fundamentais para se entender a dinâmica da sociedade contemporânea. Na perspectiva da teoria dos sistemas de Luhmann, o enfrentamento dos riscos está diretamente ligado à perspectiva da tomada de decisões. Entre decisões e afetados pela decisão, o risco se torna uma questão, também, de legitimidade, de aceitação das consequências.

Essa perspectiva permite reentender a importância do princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro, que deve ser lido em conjunto com todos os outros princípios ambientais. O princípio da informação pode ser conectado ao da participação, a fim de desencadear a promoção de espaços de discussão e de conscientização ecológica, considerando os problemas e as implicações em relação à complexidade social, bem como analisar o caso concreto em sua perspectiva isolada.

A realização prática do princípio da informação e, junto com ele, o da participação nas decisões ambientais da sociedade, pode constituir modos de diminuir a distância entre a perspectiva de quem toma a decisão – que em Luhmann é a perspectiva do risco – e a de quem às decisões apenas se encontra submetido – perspectiva do perigo –, permitindo, assim, a

construção de graus mais elevados de confiança, legitimidade e adequação das decisões jurídicas sobre Direito Ambiental.

Vivemos em uma sociedade de risco, onde o reconhecimento do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, entre uma série de outros novos direitos no rol dos direitos fundamentais, significou um importante ganho em termos de qualidade de vida. Mas essa inserção de direitos, como um comando de dever de implementação para o Estado, trouxe também uma complexidade que, na maioria das vezes, não é adequadamente operacionalizada, principalmente no que tange à atuação jurisdicional.

Este estudo objetiva demonstrar a importância da realização efetiva e sistemática do princípio da informação do Direito Ambiental brasileiro, que deve ser lido como um sistema não hierárquico, em conjunto com todos os outros princípios ambientais. Mais especificamente, o princípio da informação deve ser tratado combinadamente com o da participação, a fim de promover a necessária conscientização ecológica responsável, considerando os problemas e as implicações em relação à complexidade social, bem como analisar o caso concreto em sua perspectiva isolada, identificando suas nuances, analisando os riscos envolvidos. Dessa forma, aumenta-se o grau de confiança e de adequação das decisões e da participação.

As concepções de risco e confiança apresentadas por Luhmann fundamentarão esta pesquisa. A questão da necessidade e da dificuldade na implementação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado será abordada a partir da perspectiva de uma utilização adequada do princípio da informação do Direito Ambiental brasileiro, assim conciliando uma solução para o problema da legitimidade e da complexidade das decisões jurídicas.

Considerando os efeitos causados pela aplicação inadequada ou inconsistente do princípio da informação do Direito Ambiental brasileiro em relação à necessidade de se garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é responsabilidade de todos, justifica-se a importância desta análise. Nesse sentido, este estudo tem o intuito de demonstrar a necessidade de uma aplicação sistematizada e técnica desse princípio. Para isso, vamos utilizar os conceitos de confiança e risco de Luhmann.

2 Confiança e risco

Diante da incapacidade das instituições e do Direito de evitar a degradação ambiental, a necessidade de a teoria da constituição compreender os novos conceitos da teoria social, incluindo o elemento risco, a fim de englobar as experiências das sociedades altamente industrializadas,¹ é premente. As situações de risco provêm, muitas vezes, de equívocos nas decisões tomadas, baseadas em critérios inconsistentes que acabam por promover a injustiça ambiental, gerando situações danosas.² O problema maior reside no fato de que as articulações da economia, da tecnologia e da política tornam o sistema jurídico complexo. Assim, está cada vez mais difícil para um esquema normativo-constitucional assegurar os procedimentos e as instituições de uma democracia e de uma justiça de risco.³

A sociedade de risco pode ser considerada aquela que, devido ao crescimento econômico permanente, sem a adequação dos mecanismos jurídicos a fim de solucionar os problemas, pode vir a sofrer, a qualquer momento, as consequências de uma catástrofe ambiental. Apesar de haver a conscientização desse quadro pelo governo, não são desenvolvidas políticas de gestão, o que os autores denominam irresponsabilidade organizada.⁴ Devido à ocorrência de grandes desastres ecológicos, formou-se uma consciência ambientalista, ou consciência ecológica.

Como resultado, chamou-se a atenção das autoridades para essa problemática, demonstrando a necessidade de proteção jurídica do meio

¹ LUHMANN, Niklas. *Observaciones de la modernidade: racionalidad y contingencia en la sociedade moderna*. Trad. de Carlos Fontea Gil. Barcelona: Paidós, 1997.

² LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. 2. ed. Trad. de Javier Torres Nafarrate, Brunhilde Erker, Silvia Pappe e Luis Filipe Segura. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2002.

³ “Por esse motivo, a possibilidade da teoria da constituição contribuir para a modernização reflexiva, seja a análise crítica do desenvolvimento científico-tecnológico, a desmonopolização do conhecimento (e sua democratização), inclusive no que tange aos efeitos secundários das decisões de risco, despriorizando a política a favor da ciência e da técnica, visando a uma escolha racional de decisões em situações de incerteza.” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1.354-1.355).

⁴ LEITE, Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 611-612.

ambiente, com o combate pela lei de todas as formas de perturbação da qualidade de vida e do equilíbrio ecológico.⁵ Diante da sociedade de risco em que vivemos e o reconhecimento do direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, surgiu, na década de 90 (séc. XX), a noção abstrata do denominado Estado Socioambiental, ou seja, para além de ser um Estado de Direito, o Estado Democrático deve também conformar-se ao Estado Ambiental.⁶

A Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e impôs ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, elevando-o à categoria de bem difuso, subjetivo, fundamental de terceira-geração. Assim, a Constituição institui a democratização do acesso aos recursos ambientais e a obrigação de todos de zelarem pela qualidade do meio ambiente, em respeito ao direito universal a um ambiente ecologicamente equilibrado.

O risco tornou-se tema central na modernidade.⁷ A sua definição conceitual está longe de reunir consensos, quer nos meios científicos, quer no público em geral. O risco, como objeto de pesquisa, é abordado por diversas disciplinas científicas, sabendo que, por vezes, essas apresentam perspectivas contraditórias ou antagônicas entre si. O campo de utilização do risco é bastante diversificado, não estando adstrito a uma parte “arriscada” da vida em sociedade. O risco também está presente, inclusive, na parte mais *segura*. Por isso, atualmente, o risco é uma categoria fundamental para se entender a sociedade contemporânea.⁸ Do mesmo modo, por essa diversidade, o conceito de risco é susceptível de múltiplas interpretações. O risco pode ser visto como uma entidade onipresente em muitas atividades do mundo social e é por esse motivo que o seu estudo ganha pertinência nas sociedades contemporâneas.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 33.

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1.354-1.355.

⁷ LUHMANN, Niklas. *Observaciones de la modernidad: racionalidad y contingencia en la sociedade moderna*. Trad. de Carlos Fontea Gil. Barcelona: Paidós, 1997.

⁸ LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. 2. ed. Trad. de Javier Torres Nafarrate, Brunhilde Erker, Silvia Pappe e Luis Filipe Segura. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2002.

A partir de uma indagação sobre “o que é o risco?”, pode-se verificar a complexidade da questão, ou seja, que se trata- de uma questão de difícil definição e objetivação, cujos seus limites e fronteiras são ambíguos, visto que a sua noção se converte em variados significados e conotações. Luhmann tratou dessa questão numa abordagem sistêmica, partindo de uma distinção dos conceitos de risco *versus* perigo e de risco *versus* segurança.⁹ Seguindo a sistemática desse autor, para se definir um conceito, torna-se necessário, pois, definir o seu contrário, o seu outro lado.

O sentido do risco¹⁰ depende da distinção que usamos para conceituá-lo. E é exatamente nessa distinção – que poderia ser outra – que se caracteriza sua contingência.¹¹ Luhmann esclarece que o conceito de contingência é obtido com a exclusão da necessidade e da impossibilidade. Contingência é a existência de mais possibilidades de diferenciação do que se pode prever ou controlar. Assim, contingente é aquilo que não é nem necessário nem impossível, ou seja, aquilo que pode ser como é (foi, será), mas que também poderia ser de outro modo. Não é necessário pela possibilidade de ser diferente. Também não é impossível, pois, embora não seja necessário, pode ser verificado.

⁹ “El concepto de riesgo permanece entonces abierto en los aspectos señalados y constituye, por así decirlo, un punto de tránsito para la observación de las relaciones sociales, así como para su transformación histórica. Sin embargo, el concepto de riesgo se encuentra claramente distinguido del concepto de peligro, es decir, en relación al caso en el que los daños futuros no se vean como consecuencias de una decisión, sino que tengan una atribución externa.” (LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. Trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker e Luis Felipe Segura. Javier Torres Nafarrate (Coord./trad.). Guadalajara: Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, 1993).

¹⁰ “Nos sistemas diferenciados da sociedade moderna, o risco é condição estrutural da auto-reprodução; de fato o fechamento operativo dos sistemas singulares determinados pelas estruturas e unidos estreitamente torna possível o controle do ambiente, ou seja, torna improvável a racionalidade e por isso constrange os sistemas a operar em condições de incerteza.” (DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998. p. 197).

¹¹ “Contingente es aquello que no es ni necesario ni imposible; es decir, aquello que puede ser como es (fue, será), pero que también puede ser de otro modo. El concepto designa, por lo tanto, lo dado (experimentado, esperado, pensado, imaginado) a la luz de un posible estado diferente; designa objetos en un horizonte de cambios posibles. Presupone el mundo dado, es decir, no designa lo posible en sí, sino aquello que, visto desde la realidad, puede ser de otra manera. En este sentido, se habla actualmente también de los “mundos posibles”, del único mundo de vida real. La realidad de este mundo, entonces, se presupone en el concepto de contingencia como primera e insustituible condición de lo que es posible.” (LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales*. Lineamientos para una teoría general. Trad. de Silvia Pappe y Brunhilde Erker. México: Universidad Iberoamericana, 1998., p. 122).

Portanto, o conceito de contingência designa o dado (experimentado, esperado, pensado, imaginado) na perspectiva de a possibilidade de ser diferente, designa objetos em um horizonte de possíveis alterações. Não traz uma designação de um possível mundo em si, mas de um mundo que, visto a partir da realidade, poderia ser diferente. E é desse modo, com a noção de contingente implicada, que atualmente se compreende o único mundo da vida real: como “mundos possíveis”. A realidade deste mundo, então, se pressupõe no conceito de contingência como primeira e insubstituível condição do que é possível. E a contingência gera complexidade.

A complexidade pode se relacionar com um número maior de possibilidades de entendimento, que é resultado da contingência das formas de distinção. Luhmann defende que o conceito de complexidade tem uma natureza paradoxal, que ele surge para indicar a relação entre sistema e meio, através da sua redução. Complexidade é um termo que não pode ser elaborado a partir de um conceito-contraste, que vai além de uma distinção interna.¹²

Em Luhmann, a complexidade é entendida como um conceito multidimensional, que pressupõe uma mediação entre os conceitos de elemento e de relação, por meio de uma distinção ulterior, somando-se o fator tempo. Esse autor ressalta que, em se tratando de teoria baseada no conceito de operação, a figura do observador, num sistema complexo, bem como das relações sistema/meio com o observador e das relações possíveis a partir das observações realizadas, descrição ou reflexão, assume um caráter importante.

A complexidade, então, está relacionada ao número de elementos, ao número de possíveis relações, ao tipo de elemento (podendo ser, inclusive, uma relação ou autodescrições de/reflexões acerca do sistema), e o tempo específico da relação entre elementos, devendo-se levar em consideração as limitações intrínsecas derivadas da própria complexidade do conceito.¹³ Luhmann, então, para delimitar o conceito de risco, parte da observação da decisão em dois lados: o de quem decide e o de quem sofre os efeitos da decisão. A partir dessa análise, ele faz a distinção

¹² LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder y Universidad Iberoamericana, 2006. p. 100.

¹³ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Aulas publicadas por Javier Nafarrate. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

entre risco e perigo para aprofundar a discussão e demonstrar o que é possível realizar no sentido de formar e fundamentar uma decisão.¹⁴

A noção luhmanniana de risco depende mais do modo como uma questão é observada e não tanto das suas pressupostas características objetivas. O risco pode ser entendido como uma variante que distingue aquilo que é desejado daquilo que é indesejado. Nessa perspectiva, o risco e o perigo estão associados à ideia de potencial perda futura. Mas, apesar desse elemento em comum, essa posição defende a distinção de ambos os conceitos. Assim, se pode considerar uma situação de perigo quando as consequências, ou prejuízos, de determinado evento ocorrerem de forma absolutamente independente da nossa vontade, ou seja, se a origem desse acontecimento provier de fontes externas. Por outro lado, fala-se em risco quando determinados acontecimentos tiverem origem em decisões próprias, das quais tenha sido possível participar.¹⁵

Para demonstrar isso, o autor recorre aos seguintes exemplos: Quem fuma aceita o risco de morrer de câncer, embora para quem inala o fumo dos outros o câncer deve ser visto como um perigo. Alguém que assume o risco de morrer num acidente de trânsito, por decidir conduzir em alta

¹⁴ “Estamos firmemente convencidos de que los riesgos se atribuyen a las decisiones, mientras que los peligros son objeto de una atribución externa. Desde el punto de vista sociológico esto no representaría ningún problema, con tal de que estos hechos pudieran ser objeto de una clara separación. El análisis de las decisiones y de la condición de ser afectado contradice esta suposición. Com ella se muestra, en efecto, que los riesgos que corre (y debe correr) una instancia de decisión se convierten en un peligro para los afectados. En el proceso de decisión no podemos evitar la atribución de consecuencias a las decisiones; de otra manera, la decisión no sería en absoluto reconocible como tal. Pero esto significa que tampoco podemos evitar la atribución de daños futuros, y que tenemos que aceptarlos como riesgos, si es que no podemos registrarlas como costos.” (LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. Trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura. Javier Torres Nafarrate (Coord./trad.). Guadalajara: Universidad Iberoamericana; Universidad de Guadalajara, 1993).

¹⁵ “No processo de decisão não podemos evitar a atribuição de consequências das decisões; de outra maneira, a decisão não seria em absoluto reconhecida como tal. Mas isto significa que também não podemos evitar a atribuição de danos futuros, e que temos que aceitá-los como custos. O afetado se encontra numa situação completamente diferente. Se vê amenizado por decisões que ele mesmo não pode ativar nem controlar. Uma autoatribuição se encontra, neste caso, excluída. Em realidade, para ele se trata de perigo e, de fato, isto ocorre igualmente quando vê e reflete que se trata de algo que desde o ponto de vista da instância de decisão (que poderia ser ele mesmo) é um risco. Enfrentamos aqui um dos paradoxos clássicos sociais: os riscos constituem perigos e os perigos são riscos. Porque se trata, em efeito, de um mesmo conteúdo que se observa devido a uma distinção feita a partir de uma diferença de ambos os lados. O que é igual resulta diverso.” (LUHMANN, Niklas. *Sociología del riesgo*. Trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura. Javier Torres Nafarrate (Coord./trad.). Guadalajara: Universidad Iberoamericana; Universidad de Guadalajara, 1993).

velocidade, transforma essa situação num perigo para os outros automobilistas ou para os pedestres. Ou seja, a mesma ação pode significar risco para uns e perigo para outros. Apesar da distinção que Luhmann faz destes dois conceitos: *risco* e *perigo*, também acrescenta que ambos se encontram intimamente interligados pelo elemento futuro.¹⁶

Essa perspectiva concebe o risco como uma espécie de desvio da norma. E, além disso, não existem decisões ou comportamentos livres de risco. Parte-se de uma escolha entre duas opções igualmente viáveis. E aqui é importante dizer que até mesmo a inação é arriscada, porque não podemos conhecer o futuro. O mundo então é visto como um espaço de contingência que necessita ser organizado e transformado em algo passível de ser gerido. E aqui se apresenta um paradoxo: a tentativa de se conceituar o risco é arriscada, porque não pode ser analisado fora do sistema social, pois depende de valorações, de observações do contexto temporal onde é produzido.

É nesse mesmo contexto que os aspectos contingentes da modernidade dependem de dimensões psicossociais: tendemos a confiar que nada de negativo irá acontecer. Confia-se nessa premissa e, simultaneamente, negligenciam-se certos tipos de risco, porque não temos alternativa a essa situação, pois, caso contrário, restaria somente a vida num mundo de permanente incerteza, ansiedade e instabilidade emocional.

Na teoria dos sistemas, a concretização de um risco será sempre expressa através de uma disfunção do sistema. O conceito de risco está associado às eventuais falhas de um sistema, no qual os acidentes organizacionais se tornaram um acontecimento *normal*.¹⁷ Na perspectiva de Luhmann, o risco encontra-se ligado aos processos de decisão, e esses só podem ser realizados no presente. A utilização do termo *risco* permite determinar uma forma de problematizar o futuro. O risco é uma forma de projetar possibilidades no presente sobre o futuro, embora essa relação temporal seja marcada por aspectos contingenciais, visto que o futuro é incerto. O risco tem uma função operatória necessária à redução da

¹⁶ LUHMANN, Niklas. *Sociologia del riesgo*. Trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura. Javier Torres Nafarrate (Coord./trad.). Guadalajara: Universidad Iberoamericana; Universidad de Guadalajara, 1993.

¹⁷ LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas*. Aulas publicadas por Javier Nafarrate. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

complexidade, sabendo que essa complexidade é determinada pela incerteza relativa ao tempo futuro.¹⁸

Um dos problemas que a moderna teoria do risco tem de enfrentar está relacionado à forma de organizar os processos de aprendizagem ante situações de elevada incerteza, isto é, como podemos tomar decisões perante cenários de largas margens de incerteza? Na abordagem sistêmica, o tema *risco* envolve um processo evolutivo, cujos grupos e instituições organizam o seu conhecimento. E esse conhecimento é partilhado com outros sistemas sociais através da comunicação. Os diversos tipos de conhecimento competem dentro da sociedade e estão sujeitos a diversos critérios de seleção.¹⁹

Luhmann afirma que, para se observar um risco, é necessário saber distingui-lo das outras coisas. A noção de risco, então, não pode ser definida fora de certos requisitos. Na perspectiva sistêmica, o risco pode ser entendido como um meio que permite reprogramar o interior dos diversos subsistemas da sociedade, evitando uma eventual crise ou ruptura do próprio sistema. A confiança é também um aspecto central e deve ser entendida em relação à moderna noção de risco. Essa ligação teve origem no momento em que a compreensão de alguns resultados inesperados foi considerada consequência das atividades e decisões do homem, em vez de exprimir os propósitos ocultos da natureza ou a vontade divina.²⁰

A distinção proposta por Luhmann entre confiabilidade em sistemas e confiança em pessoas é bastante contributiva para a análise do risco nas decisões. A confiabilidade em sistemas ocorre quando os indivíduos estão diante de eventos contingentes que têm pouca probabilidade de frustrá-los. São situações em que os sujeitos negligenciam a possibilidade de o resultado não se concretizar por não possuírem alternativa. A confiança em pessoas, por sua vez, requer o engajamento individual e pressupõe uma situação de risco, ou seja, o indivíduo pode evitar o risco, porém deve estar disposto a abrir mão de vantagens associadas à ação que deliberadamente escolhe não realizar. Segundo o autor, é possível

¹⁸ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2006.

¹⁹ LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Trad. de Silvia Pappe y Brunhilde Erker. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

²⁰ LUHMANN, Niklas. *Confianza*. 1. reimp. Barcelona: Anthropos, 2005.

desenvolver a confiança em pessoas no nível micro e proteger o sistema da perda de confiança no nível macro.²¹

Em relação ao princípio da informação no Direito Ambiental, bem como à aplicação desse de forma ampla e organizada, essa perspectiva traz uma contribuição significativa. As noções de risco e confiança estão intrinsecamente dispostas nos processos de escolhas futuras, de fundamentação e formação das decisões. E, conforme será abordado no próximo item, a concepção de risco e confiança demonstra a importância da efetivação do princípio da informação como elemento essencial para a participação de todos na proteção e garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3 O princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro

O reconhecimento de que o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente relacionado ao direito à vida, o direito-base de todos os demais, já que é essencial para se desfrutar de uma vida digna, sadia e com qualidade, é um consenso na literatura jurídica brasileira.²² O ambiente ecologicamente equilibrado no atual paradigma estatal é constitucionalmente considerado um direito fundamental.

A proteção do meio ambiente como fundamento da qualidade de vida e da dignidade humana foi uma concepção construída ao longo do tempo, com algumas variações conforme a cultura de cada povo. Foi somente por volta do século XX que o direito à informação passou a ter um caráter de direito subjetivo do cidadão, em que os vínculos existentes entre informação e poder tornaram-se cada vez mais gritantes,

²¹ “I want to propose a distinction between confidence and trust. Both concepts refer to expectations which may lapse into disappointments. The normal case is that of confidence. You are confident that your expectations will not be disappointed: that politicians will try to avoid war, that cars will not break down or suddenly leave the street and hit you on your Sunday afternoon walk. You cannot live without forming expectatives with respect to contingent events and you have neglect, more or less, the possibility of disappointment. You neglect this because it is a very rare possibility, but also because you do not know what else to do. The alternative is to live in a state of permanente uncertainty and to withdraw expectations without having anything with which to replace them.” (LUHMANN, Niklas. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In: GAMBETTA, Diego. *Trust: making and breaking cooperative relations*. Nova York: Oxford Blackwell, 1988. p. 97).

²² SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 58; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 109-113.

demonstrando que constitui um direito tanto perante os meios de comunicação quanto em face do Poder Público, como forma de realizar os preceitos de uma democracia.

Como previsto na Constituição de 1988, o princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro ganhou especial destaque e é considerado um direito fundamental previsto no art. 5º,²³ bem como ao longo do corpo constitucional.²⁴ Conforme disposto constitucionalmente, o princípio da informação significa que ela não deve ser monopólio das autoridades públicas. Os indivíduos devem também ter acesso às informações relativas ao meio ambiente. Afinal, a responsabilidade pela proteção ambiental é de todos. Por esse motivo e por respeito ao princípio democrático, os dados ambientais devem ser publicados.

Necessário é ressaltar a importância dos princípios ambientais, os princípios fundamentais que estruturam o Estado de Direito Ambiental, que devem servir de parâmetro, de fundamento ao próprio Direito como um todo. Dessa forma, o Estado e seus cidadãos devem agir em conformidade com seu conteúdo normativo estabelecido constitucionalmente, devendo também ser utilizados como referenciais na interpretação das normas jurídicas, e não somente nos casos de integração de possíveis lacunas no ordenamento.²⁵

O princípio da informação é um princípio basilar do Direito Ambiental e deve ser aplicado levando-se em consideração a sua complexidade, não como um princípio isolado, autônomo, mas como agregado ao princípio da participação. Tratar o princípio da informação de forma secundária,

²³ O art. 5º, que trata dos direitos e garantias individuais, nos seus incisos: [...] XIV, assegura a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XXXIII confere a todos o direito a receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV, Garante a todos, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição ao Poder Público em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal.

²⁴ O art. 220 da CF/88 dispõe que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou não sofrerão qualquer restrição, e nele se vê o princípio da informação em plena operação, para garantia do Estado Democrático. E no art. 225, dispõe que não se pode preservar para as futuras gerações sem a participação de todos, e essa participação só poderá ser efetiva se a comunidade for informada sobre os atos praticados para tal fim.

²⁵ BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 418.

compondo-o com outros princípios do Direito Ambiental, significa não perder o seu potencial. Nesse sentido, argumenta-se que a ausência de informações pode causar danos irreparáveis à sociedade, bem como às futuras gerações, prejudicando o meio ambiente que, além de ser um bem comum, deve ser protegido por todos, inclusive pelo Poder Público.²⁶

O maior objetivo do princípio da informação no direito ambiental é, efetivando o direito à informação, permitir aos indivíduos a participação ativa nas questões relativas ao meio ambiente.²⁷ A participação é uma forma de produzir legitimidade para as decisões, tanto no âmbito do legislativo, quando no campo das decisões judiciais.²⁸ E essa participação pode se dar tanto no contexto particular ou individual, com o intuito de diminuir a degradação ambiental, quanto na esfera pública, impondo às autoridades administrativas e judiciais uma atuação adequada e efetiva, através dos meios legais disponíveis. Por esse motivo, os juristas, cada vez mais, têm concentrado seus esforços em pesquisas sobre o direito à

²⁶ A exigência do estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente encontra sua justificação na garantia de um meio ambiente equilibrado e sadio. Assim, o Poder Público deve exigir esse estudo e torná-lo disponível e público, bem como o seu resultado, ou seja, dar publicidade. Isso implica a obrigação de fornecimento de informação ambiental, conforme o inciso IV do art. 225 da CF/88.

²⁷ A participação comunitária em matéria ambiental é tida como um princípio constitucional e se encontra positivado no Direito brasileiro, no art. 225 da CF/88, o qual estabelece que cabe não somente ao Poder Público, mas também à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. (MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual., ref. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011. p. 1.080). A Declaração do Rio, de 1992, em seu princípio 10, também afirma que a participação popular na proteção do meio ambiente é um princípio: “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 de processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser proporcionado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”. (ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015).

²⁸ Sobre a construção social da legitimação das decisões pelos procedimentos, ver: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Trad. de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: Ed. da UnB, 1980. p. 69 ss.

informação ambiental, como um pressuposto elementar para se garantir a participação ambiental ativa e adequada.²⁹

Essa relação entre informação e participação pode ser descrita, inclusive, na dinâmica principiológica. O princípio da informação está vinculado ao princípio da participação, como dois elementos fundamentais para a efetivação dessa ação em conjunto: a informação, a educação e a participação ambiental.³⁰ Em outros termos, o princípio da participação está vinculado ao princípio da participação sendo a Educação Ambiental um de seus instrumentos de efetivação. E, ainda, a informação é considerada uma conquista cidadã, pois o indivíduo, ao ser informado, tem condições de compreender a importância da questão ambiental e, assim, tornar-se apto a participar ativamente dos processos decisórios.³¹

Para evitar o dano, é preciso que o conhecimento *do que e de como* se prevenir seja compartilhado da forma mais ampla possível. O incentivo à pesquisa, à publicação dos resultados e a inovações tecnológicas, bem como da disponibilização geral das informações organizadas, assim como à democratização da educação atuam de forma a capacitar pessoas com consciência ambiental, cientes das necessidades do meio ambiente, aumentando a possibilidade de se evitar a degradação ambiental. O Estado não pode exigir a atuação dos cidadãos sem antes promover a instrução necessária desde o início do processo intelectual, bem como no decorrer de todo o seu desenvolvimento educacional, para que essa participação seja realmente significativa e eficiente.

²⁹ “De fato, a comunidade, através de instituições, movimentos populares e organizações intermediárias, envolve-se cada vez mais com a problemática ambiental. Isso decorre da tomada de consciência da situação, do amadurecimento político das instituições e das pessoas, assim como da estimulante solidariedade com a Terra, “nossa casa”. Nenhum processo político-administrativo pode ser desencadeado sem a participação comunitária se quiser obter legitimidade e eficácia. Aliás, os governos devem encarar as aspirações da sociedade, quer explícitas, quer implícitas e, para tanto são eles constituídos. Não é outra a base de sustentação dos regimes democráticos. A consciência acerca do meio ambiente como bem comum proporciona novos rumos à participação da comunidade para definir seus objetivos, implementar suas ações e alcançar seus resultados.” (MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual., ref. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 228).

³⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 119.

³¹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual., ref. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011.

A informação serve para o processo de educação de cada pessoa, bem como de toda a comunidade. Inserido no direito à informação ambiental, o acesso às informações, que, diferentemente da publicidade, transmitida independentemente de solicitação, necessita ser requerido. O público deve ter acesso a documentos, expedientes e processos administrativos em matéria ambiental, quando requeridos e não salvaguardados por motivo que autoriza o sigilo, conforme a lei.³² Esses dados devem ser fornecidos ao cidadão, mesmo que sob vigilância de um agente da Administração Pública. Esses dados ambientais devem ser publicados atendendo a um princípio maior: o da democracia.³³ Do mesmo modo, a garantia do direito de acesso a informações ambientais permite à sociedade civil a participação em espaços de tomadas de decisão, na elaboração e no monitoramento de políticas públicas na área ambiental, tornando-se fundamental na defesa do equilíbrio dos ecossistemas.

A participação popular é elemento fundamental da democracia participativa. E o surgimento do Estado Democrático de Direito, como modelo para a organização estatal e a ampliação dos direitos políticos se dá através do direito de participação política. Essa previsão possibilita a abertura de canais de participação em qualquer área ou campo, inclusive com a ampliação de espaços e a criação de mecanismos específicos de participação pública em matéria ambiental.³⁴ Importante, então, é considerar que a participação sem a informação adequada não pode ser eficaz.³⁵ Depreende-se que a participação ambiental somente se efetiva

³² A Lei 10.650/2003, que versa sobre o acesso público a dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, conforme Machado, é incompleta, pois se limita a conceder o acesso a dados e informações existentes, ao passo que a CF/88 é mais ampla no seu art. 5º, inc. XXXIII, afirmando que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, não se limitando às existentes. Até mesmo o art. 9º, inc. XI, da Lei 6.938/1981, como citado, havia estabelecido, 14 anos antes (tendo em vista que o inciso XI foi acrescentado pela Lei 7.804/1989), que o Poder Público deve prestar as informações ambientais, obrigando-se a produzi-las quando inexistentes. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 204-205).

³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

³⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011. p. 87.

³⁵ “A participação popular se completa com a informação e a educação ambiental. Destaca-se que a participação sem informação adequada não é credível nem eficaz, mas um mero ritual.” (LEITE, José Rubens Morato. *Estado de direito do ambiente: uma difícil tarefa*. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Boiteux, 2000. p. 23).

com a informação e a Educação Ambiental. As informações e os dados transmitidos, por sua vez, não devem ser fornecidos de maneira aleatória, descompromissada, devem ser organizados e adequados, assim como considerar questões as diferenças em relação à qualidade e às características; devem ser confiáveis, contínuos, tempestivos e completos.

A sociedade contemporânea é uma sociedade genuinamente complexa. Ela exige um direito e uma prática jurídica capaz de articular essa complexidade.³⁶ O Direito Ambiental, bem como seus princípios fundantes, também devem ser lidos a partir de um conceito de complexidade. A necessidade de abordar o tema *complexidade ambiental* decorre da percepção sobre o incipiente processo de reflexão acerca das práticas existentes e das múltiplas possibilidades de, ao pensar a realidade de modo complexo, defini-la como uma nova racionalidade e um espaço onde se articulam natureza, técnica e cultura. Refletir sobre a complexidade ambiental possibilita reentender e melhor compreender a gestação dos novos atores sociais que entraram em cena com a Constituição de 1988, que se mobilizam para a apropriação da natureza para um processo educativo articulado e compromissado com a sustentabilidade e a participação, fundado numa lógica que privilegia o diálogo e a interdependência de diferentes áreas do saber. Ademais, possibilita o questionamento de valores e premissas que norteiam as práticas sociais prevaletentes, implicando mudança na forma de pensar e transformação no conhecimento e nas práticas educativas.³⁷

³⁶ Luhmann defende que o conceito de complexidade tem uma natureza paradoxal, que ele surge para indicar a relação entre sistema e meio, através da sua redução. Complexidade é um termo que não pode ser elaborado a partir de um conceito-contraste, que vai além de uma distinção interna. Ele entende a complexidade como um conceito multidimensional, que pressupõe uma mediação entre o conceito de *elemento* e de *relação*, por meio de uma distinção ulterior, somando-se aí o fator tempo. Ele ressalta que, em se tratando de teoria baseada em um conceito de operação, a figura do observador, num sistema complexo, bem como das relações sistema/meio com o observador e das relações possíveis a partir das observações realizadas, descrição ou reflexão, assume um caráter importante. A complexidade, então, está relacionada ao número de elementos, ao número de possíveis relações, ao tipo de elemento (podendo ser, inclusive, uma relação ou autodescrição do/reflexões sobre o sistema), e o tempo específico da relação entre elementos, devendo-se levar em consideração as limitações intrínsecas derivadas da própria complexidade do conceito. (LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2006. p. 100.)

³⁷ JACOBI, Pedro. *Educação Ambiental, cidadania e sustentabilidade: reflexões e experiências*. São Paulo: SMA, 1998.

O princípio da informação ambiental, então, se assemelha ao fato de dar publicidade a um determinado acontecimento envolvendo questões ambientais. Mas não está adstrito à simples comunicação, caso em que os danos já ocorreram. Nesse sentido, o direito à informação constitui instrumento essencial à implementação e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.³⁸ A transparência nos processos de tomada de decisão fortalece a natureza democrática das instituições ambientais e dos governos, mas também a confiança do povo nos seus representantes, diminuindo o risco das decisões.

Considerações finais

Na medida em que a distância entre decisores e afetados pode ser diminuída por meio de uma esfera de participação conjunta, o princípio da informação se torna uma peça-chave para a construção da confiança. O direito à informação ambiental é essencial para proteger efetivamente o meio ambiente, pois constitui um instrumento de participação para o cidadão que, ciente dos problemas existentes, potenciais e ainda das repercussões de novas políticas públicas, para atuar de forma consciente e colaborativa. A informação é o início da conscientização. A informação é o modo através do qual a perspectiva do risco pode convergir para perspectiva do perigo, aproximando, assim, decisores e afetados pela decisão.

Mais do que apenas uma exigência de transparência e de participação, o princípio da informação no Direito Ambiental é condição de possibilidade de adequação das decisões jurídicas a questões ambientais. Paradoxalmente, quanto mais há informação, mais conhecimento haverá dos riscos e perigos aos quais se encontra submetida a decisão jurídica. Entretanto, o desconhecimento, a ignorância ou a crença cega a respeito dos processos ecológicos não diminuem os riscos e perigos. A informação constitui-se, assim, em um princípio de adequação das decisões jurídicas ao Direito Ambiental.

³⁸ CARVALHO, Edson Ferreira de. *Meio ambiente e direitos humanos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 322.

Diante da complexidade da sociedade atual, o princípio da informação, assim como todo o sistema jurídico, deve ser lido de forma sistematizada e com vistas a implementar direitos fundamentais e promover a participação efetiva no sentido de democratizar a tomada de decisões. Essa atitude participativa não pode ser alcançada a menos que os participantes sejam informados, que recebam informações úteis e de forma organizada, garantindo a eficiência do resultado dessa participação. Ou seja, para que se possa decidir e/ou atuar, há necessidade de se ter a consciência dos riscos envolvidos na questão, analisando-a de forma responsável e técnica, no maior número de ângulos possíveis.

Os riscos não devem ser vistos como um impedimento, mas como um elemento de contribuição para a análise, que aumenta a possibilidade de acerto na decisão. Isso porque oferece um desenho o mais completo possível da questão, resultando em uma atuação participativa mais adequada. Além disso, essa perspectiva ainda aumenta o grau de confiança nas decisões, o que vem ao encontro do ideal transformador, emancipador, social e democrático.

Referências

- BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, Edson Ferreira de. *Meio ambiente e direitos humanos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- DE GIORGI, Raffaele. 1998. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

JACOBI, Pedro. *Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade*: reflexões e experiências. São Paulo: SMA, 1998.

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI*: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Boiteux, 2000.

LUHMANN, Niklas. Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives. In: GAMBETTA, Diego. *Trust: making and breaking cooperative relations*. Nova York: Oxford Blackwell, 1988. p. 94-108.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Trad. de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Ed. da UnB, 1980.

_____. *Sociologia del riesgo*. Trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker e Luis Felipe Segura. Javier Torres Nafarrate (Coord./trad.). Guadalajara: Universidad Iberoamericana; Universidad de Guadalajara, 1993.

_____. *Observaciones de la modernidade*: racionalidad y contingencia en la sociedade moderna. Trad. de Carlos Fontea Gil. Barcelona: Paidós, 1997.

_____. *Sistemas sociales*: lineamientos para una teoría general. Trad. de Silvia Pappe e Brunhilde Erker. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

_____. *El derecho de la sociedad*. 2. ed. Trad. de Javier Torres Nafarrate, Brunhilde Erker, Silvia Pappe e Luis Filipe Segura. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2002.

_____. *Confianza*. 1. reimp. Barcelona: Anthropos, 2005.

_____. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de Mexico: Herder; Universidad Iberoamericana, 2006.

_____. *Introdução à teoria dos sistemas*. Aulas publicadas por Javier Nafarrate. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

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

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual., ref. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.