

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SOCIOECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Rômulo Delabianca Taqueti

**Participação social e Meio Ambiente: as contribuições do Acordo de  
Escazú**

Florianópolis

2022

Rômulo Delabianca Taqueti

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MEIO AMBIENTE: as contribuições do Acordo de Escazú**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leticia Albuquerque.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Taqueti, Rômulo Delabianca  
Participação social e Meio Ambiente : as contribuições do  
Acordo de Escazú / Rômulo Delabianca Taqueti ; orientadora,  
Letícia Albuquerque, 2022.  
56 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio  
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,  
Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Participação social. 3.  
Democracia Ambiental. 4. Acordo de Escazú. I. Albuquerque,  
Letícia . II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Rômulo Delabianca Taqueti

**Participação social e Meio Ambiente: as contribuições do Acordo de  
Escazú**

Florianópolis, 4 de março de 2022.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela  
banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Letícia Albuquerque  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Melissa Ely Melo  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra Regina Leal  
Universidade Federal de Santa Catarina

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de  
Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em  
Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca  
examinadora.

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Letícia Albuquerque  
Orientadora

Florianópolis, 2022

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria primeiramente de agradecer à minha mãe e ao meu pai por todo o apoio e amor incondicional e também ao meu irmão pelo amor e companheirismo. Foram inúmeras as oportunidades que vocês me proporcionaram nos meus estudos para que eu tivesse a melhor educação possível, e por isso só tenho a agradecer. Espero colher bons frutos de todos os esforços feitos e dividi-los com vocês.

Queria agradecer também a todos os meus amigos que fiz ao longo desses últimos anos e que foram meu porto seguro nessa caminhada da graduação. Eram eles com quem eu podia contar nos momentos de alegria e de tristeza e que me ajudaram tantas vezes. Vocês se tornaram como uma família para mim e são todos muito especiais.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer à Universidade Federal de Santa Catarina por promover um ensino público, gratuito e de qualidade, e por me possibilitar participar de tantos projetos incríveis. Igualmente agradeço aos meus professores que foram figuras extremamente importantes para o meu aprendizado e formação como internacionalista.

A todos, o meu muito obrigado!

## RESUMO

Nas últimas décadas, a busca para a construção de um Estado que seja capaz de resolver as questões ambientais tem provocado uma maior reflexão e teorização em torno do Estado de Direito Ambiental e da Democracia Ambiental. No entanto, o Estado não é o único ator envolvido na resolução da problemática, visto que outros atores sociais, como a sociedade civil, ocupam lugar central na defesa do meio ambiente e na proposição de soluções para uma tomada de decisões mais democrática e responsável. Dessa forma, na prática, alguns avanços têm sido alcançados, especialmente através de mecanismos implementados para garantir uma efetiva participação social, como a assinatura em 2018 do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, ou Acordo de Escazú. Dessa forma, através da análise da tomada de decisões ambientais nos Conselhos municipais, estaduais e nacional de Meio Ambiente do Brasil e também do Acordo de Escazú, o trabalho busca investigar de que modo a sua assinatura e ratificação pode contribuir para a efetivação da participação social na tomada de decisões acerca do meio ambiente no país. Além disso, investiga-se a situação do Acordo no Brasil e as suas perspectivas futuras, dado o contexto político nacional. Para tanto, a metodologia utilizada é a hipotético-dedutiva com base na consulta à bibliografia especializada, legislações e análise documental.

**Palavras-chave:** participação social; democracia ambiental; Acordo de Escazú.

## ABSTRACT

In recent decades, the search for the construction of a state that is capable of solving environmental issues has provoked further reflection and theorization around the State of Environmental Law and Environmental Democracy. However, the State is not the only actor involved in the resolution of the problem, since other social actors, such as the civil society, occupy a central place in the defense of the environment and in proposing solutions for a more democratic and responsible decision-making. Thus, in practice, some advances have been achieved, especially through mechanisms implemented to ensure effective social participation, such as the signing in 2018 of the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Affairs in Latin America and the Caribbean, or the Escazú Agreement. Thus, through the analysis of environmental decision-making in municipal, state and national Environmental Councils in Brazil and also through the Escazú Agreement, the work seeks to investigate how its signature and ratification can contribute to the effective social participation in decision-making about the environment in the country. In addition, the situation of the Agreement in Brazil and its future prospects are investigated, given the national political context. For this, the methodology used is the hypothetical-deductive based on the consultation to the specialized bibliography, legislation and document analysis.

**Key-words:** social participation; environmental democracy; Escazú Agreement.

## RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, la recherche d'un État capable de résoudre les problèmes environnementaux a suscité une réflexion et une théorie plus approfondies sur l'État de droit environnemental et la démocratie environnementale. Cependant, l'État n'est pas le seul acteur impliqué dans la résolution de la problématique, puisque d'autres acteurs sociaux, comme la société civile, occupent une place centrale dans la défense de l'environnement et dans la proposition de solutions pour une prise de décision plus démocratique et responsable. De cette façon, dans la pratique, certains progrès ont été réalisés, notamment grâce à des mécanismes mis en œuvre pour garantir une participation sociale effective, comme la signature en 2018 de l'accord régional sur l'accès à l'information, participation publique et accès à la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes, ou l'Accord d'Escazú. Ainsi, à travers de l'analyse de la prise de décisions environnementale dans les conseils environnementaux municipaux, étatiques et nationaux au Brésil et de l'accord d'Escazú, le travail cherche à déterminer comment la signature et la ratification peuvent contribuer à la concrétisation de la participation sociale à la prise de décision environnementale dans le pays. Par ailleurs, la situation de l'accord au Brésil et ses perspectives d'avenir sont examinées, compte tenu du contexte politique national. À cette fin, la méthodologie utilisée est l'hypothèse déductive fondée sur la consultation de la bibliographie spécialisée, des législations et de l'analyse documentaire.

**Mots clés:** participation sociale; démocratie environnementale; Accord d'Escazú.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução das políticas ambientais estaduais .....	22
Gráfico 2 – Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios - 2002/2020 .....	35

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
ANA - Agência Nacional de Águas  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica  
CEMAs - Conselhos Estaduais de Meio Ambiente  
CMMAs - Conselhos Municipais de Meio Ambiente  
CNAPO - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
COFA - Comitê Orientador do Fundo Amazônia  
CONABIO - Comissão Nacional da Biodiversidade  
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente  
Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
FNDF - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal  
FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente  
Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMBio - Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONGs - Organizações Não-Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSC - Organizações da Sociedade Civil  
PDRSX - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu  
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente  
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima  
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
Sema - Secretaria Especial de Meio Ambiente  
SFB - Serviço Florestal Brasileiro  
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
STF - Supremo Tribunal Federal  
WJP - World Justice Project

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E JUSTIÇA AMBIENTAL .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 A construção do Estado de Direito Ambiental .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Institucionalidade ambiental brasileira .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 O engajamento civil na promoção da Justiça Ambiental e Ecológica .....</b>	<b>23</b>
<b>3 DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL .....</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Bases para uma Democracia Ambiental .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2 Tomada de decisões ambientais e participação social nos Conselhos municipais, estaduais e nacional de Meio Ambiente .....</b>	<b>33</b>
<b>4 CONTRIBUIÇÕES DO ACORDO DE ESCAZÚ .....</b>	<b>37</b>
<b>4.1 Negociações e pilares do Acordo .....</b>	<b>37</b>
<b>4.2 Contribuição do Acordo para a efetivação da participação social .....</b>	<b>41</b>
<b>4.3 Situação do Acordo de Escazú no Brasil e perspectivas futuras .....</b>	<b>43</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos anos 1960 ganham notoriedade os movimentos preocupados com a questão ambiental, sobretudo com a degradação do meio ambiente humano. A partir de 1970 tal questão passou a ter uma importância central nas discussões políticas, sociais e econômicas no âmbito internacional, especialmente com os avanços da agenda ambiental. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo, estreou tal agenda em 1972, tornando-a um dos temas globais mais importantes nas negociações multilaterais. Esta conferência, entretanto, foi marcada pelas controvérsias entre o Norte e o Sul global, visto que os países desenvolvidos e os em desenvolvimento discordavam sobre qual seria a principal causa da crise ambiental, além da preocupação dos países do Sul com a possibilidade dos países desenvolvidos limitarem o seu desenvolvimento. Apesar disso, algumas conquistas foram alcançadas, como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e um maior envolvimento e participação de atores não estatais, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a sociedade civil (ALBUQUERQUE, 2009; LAGO, 2006).

Após Estocolmo, diversos foram os marcos no sistema internacional para a temática ambiental. O Relatório “Nosso futuro comum”<sup>1</sup>, ou Relatório Brundtland, publicado em 1987, foi responsável por introduzir o termo de “desenvolvimento sustentável”, enfatizando as dimensões econômicas, sociais e ambientais da questão. Já a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, ou Rio 92, foi um dos maiores eventos organizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) naquele momento, revelando o destaque adquirido pela questão ambiental na agenda internacional. Assim, a Rio 92 seria expoente para a discussão sobre o desenvolvimento sustentável, tendo como objetivo central estruturar soluções que fossem capazes de reverter o cenário de degradação e de proporcionar tal desenvolvimento a todos os países (ALBUQUERQUE, 2009; LAGO, 2006).

---

<sup>1</sup> O Relatório “Nosso futuro comum”, ou Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi publicado em 1987 e tinha como objetivo a formulação de uma agenda global e estratégias para lidar com as questões ambientais e para o desenvolvimento sustentável. UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development:** Our Common Future. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

De acordo com Lago (2006), o contexto político internacional favorável e o aumento do número de países com sistemas políticos democráticos possibilitaram a inserção de “novos temas” na agenda política nacional de países em desenvolvimento, acarretando em uma maior participação social e na consequente legitimação da questão ambiental. Como resultados da conferência foram elaboradas a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, a Agenda 21, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Declaração sobre Florestas, importantes documentos que a partir daquele momento guiariam as políticas públicas ambientais dos Estados (ALBUQUERQUE, 2009).

Nos anos 2000, outros eventos internacionais marcaram a trajetória da temática ambiental, sendo o primeiro a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Cúpula de Joanesburgo, que ocorreu em 2002. Segundo Lago (2006, p. 103) “não havia processos de negociação para Convenções a serem assinadas na Conferência, nem se pretendia elaborar um documento da complexidade e abrangência da Agenda 21”, o verdadeiro desafio de Joanesburgo era “encontrar caminhos realistas para que o acordado no Rio fosse implementado” (LAGO, 2006, p. 104). Apesar do contexto internacional, é importante reconhecer a continuidade dada em Joanesburgo ao que já havia sido acordado no Rio, além do aumento do engajamento e participação da sociedade civil, especialmente com o fortalecimento do papel das ONGs (LAGO, 2006). Por sua vez, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, realizada em 2012, focou nos temas de economia verde, pobreza e arcabouço institucional voltados para o desenvolvimento sustentável, além de ter buscado avaliar o progresso de medidas concretas e solucionar as pendências para as suas execuções (GANEM, 2012).

Sobre o documento final da Conferência, Ganem (2012, p. 43) afirma que “fica evidente que ‘O Futuro que Queremos’ contém muitos reconhecimentos de ausência de progresso ou mesmo de retrocessos, [...] mas as decisões sobre ações concretas foram adiadas”. Além disso, o documento foi recebido com grande insatisfação pela sociedade civil. Apesar de tais adversidades, dessa Conferência surgiu um único acordo juridicamente vinculante, e também o primeiro sobre questões ambientais na América Latina e no Caribe, o Acordo de Escazú. A Rio+20 também foi importante pelo fato de que foram realizados centenas de eventos

paralelos responsáveis por proporcionar maior engajamento político e participação da sociedade civil através de debates, exposições e manifestações (GANEM, 2012).

Mais recentemente, em 2015, a adoção da Agenda 2030 via resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), representou uma nova tentativa de delinear o modo de lidar com as questões ambientais cada vez mais críticas. Ou seja, os ODS são “objetivos integrados, globais e universais que delineiam um plano de ação para as pessoas, o planeta e para a prosperidade” (ALBUQUERQUE; DAROS, 2021, p. 188). Esses objetivos, que fazem parte da construção de um processo histórico iniciado com a Conferência de Estocolmo, representam, dessa forma, um compromisso comum entre todas as nações rumo ao desenvolvimento sustentável e compatível com o meio ambiente (ALBUQUERQUE; DAROS, 2021).

Do apresentado, pode-se afirmar que as negociações internacionais multilaterais foram um passo importante para o avanço da agenda ambiental. As conferências, e os acordos provenientes dessas e de outros eventos, permitiram o estabelecimento de um padrão internacional a ser seguido, baseado em jurisdições e planos de ações modelos. Foram igualmente importantes para o incentivo da cooperação regional na busca de melhores formas de lidar com a questão do meio ambiente, visando as particularidades de cada região.

Nesse sentido, desde a década de 1970, e em consonância com o cenário internacional, os governos nacionais passaram a criar instituições e legislações responsáveis pela regulação do meio ambiente, que foram e são igualmente importantes para reverter a tendência da degradação ambiental. A partir de então, o número de países com leis ambientais nacionais aumentou significativamente. No entanto, apesar de um alto grau de regulamentações na maior parte dos países do globo, na prática não é observada uma melhora significativa das condições ambientais e se percebe ainda uma dificuldade em ultrapassar esse cenário cada vez mais crítico.

Assim, a busca pela construção de um Estado que seja capaz de resolver os problemas ambientais tem provocado uma maior reflexão e teorização em torno do Estado de Direito Ambiental e da Democracia Ambiental. No entanto, o Estado não é o único ator envolvido na resolução da problemática, visto que outros atores sociais, como a sociedade civil, ocupam lugar central na defesa do meio ambiente e na proposição de soluções para uma tomada de decisões mais democrática e

responsável. Apesar disso, a realidade da região, e especialmente do Brasil, está longe de uma situação ideal na qual a participação pública é plenamente assegurada e efetiva. Portanto, a pesquisa tem como objetivo principal investigar de que modo a assinatura e ratificação do Acordo de Escazú, no Brasil, pode contribuir para a efetivação da participação social na tomada de decisões acerca do meio ambiente no país. Dessa forma, assume-se inicialmente como hipótese que o Acordo de Escazú possibilita uma maior participação social na tomada de decisões acerca do Meio Ambiente, se o país assinar e ratificar o Acordo e trazer no seu arcabouço jurídico nacional obrigatoriedade de respeito aos tratados internacionais de meio ambiente.

Para se alcançar o objetivo geral desta pesquisa, foram estabelecidos alguns objetivos específicos como: 1) Definir o que é o Estado de Direito Ambiental e ilustrar a sua aplicação no Brasil através da institucionalidade ambiental; 2) Investigar o papel da participação social na promoção da justiça ambiental e ecológica; 3) Conceituar Democracia Ambiental e determinar a sua relação com a participação social; 4) Apresentar o funcionamento da tomada de decisões ambientais nos conselhos brasileiros de meio ambiente; 5) Elucidar os pilares do Acordo de Escazú, as suas contribuições para a participação social e a sua atual situação no Brasil.

Nesse sentido, a metodologia seguida nesta pesquisa foi a utilização do método de abordagem hipotético-dedutivo, pelo qual buscou-se fazer o reconhecimento e análise do problema, ou seja, a participação da sociedade na tomada de decisões ambientais, e depois tentou-se solucioná-lo fazendo uma proposição em forma de hipótese. Esta hipótese, por sua vez, foi testada a fim de comprovar se esta conjectura é ou não válida até o momento presente. Caso seja possível refutar a hipótese, então poderá ser proposto um novo problema e uma nova hipótese. Para a formulação do problema examinou-se o cenário atual da tomada de decisões em matéria de Meio Ambiente no Brasil, com a intenção de analisar a participação popular e a sua importância para deliberações mais democráticas, além da tentativa de encontrar lacunas dentro desse campo. Já a hipótese foi formulada de acordo com a leitura prévia de alguns autores sobre a temática, mas foi principalmente derivada dos conhecimentos prévios e expectativas do autor da pesquisa, e ela servirá como uma resposta provisória ao problema de pesquisa. Finalmente, a hipótese será testada com base no exame do material

escolhido para ser utilizado na elaboração da pesquisa à luz das teorias escolhidas pelo autor, seguido da comparação dos resultados desses testes com a hipótese deduzida anteriormente. Portanto, a escolha desse método se deu em decorrência do objetivo desta pesquisa de estabelecer uma hipótese que seja válida para explicar o fenômeno estudado.

No que tange aos métodos de procedimento, optou-se pela utilização do método histórico para compreender historicamente a institucionalidade ambiental no país e a tomada de decisões ambientais, além da participação social neste campo. Desta maneira, este método pareceu apropriado para esta pesquisa visto o objetivo de fazer uma análise crítica da evolução das questões ambientais no Brasil, juntamente com a participação social, e as contribuições que poderão ser obtidas com a assinatura e ratificação do Acordo de Escazú, especialmente para a consolidação da Democracia Ambiental no país.

Para a execução desses métodos optou-se pela utilização da técnica de pesquisa baseada na bibliografia especializada sobre a temática de democracia ambiental, com enfoque na participação social. Serão também consultados documentos legais como o próprio Acordo de Escazú e as legislações brasileiras acerca do meio ambiente. Por fim, será feita uma análise documental, utilizando-se de relatórios governamentais e de organizações internacionais.

A pesquisa que está sendo proposta pode ser justificada pelo fato de que as questões ambientais têm se tornado cada vez mais o centro das discussões, representando um grande desafio global. Para isso, a atuação da população junto ao Estado tem se mostrado indispensável para estabelecer diretrizes nacionais e políticas públicas, baseados nos acordos firmados no plano internacional, que reflitam os objetivos de conservação e preservação do meio ambiente e que sejam capazes de efetivamente concretizá-los. Assim, a partir da emergência do Acordo de Escazú e a sua compatibilidade com uma participação mais democrática, surge a necessidade de uma análise detalhada acerca da participação social na tomada de decisões ambientais e a colaboração do Acordo para esse cenário, que servem como base para a concretização da atuação direta da sociedade civil e se mostra igualmente importante para o futuro das questões ambientais no Brasil.

De acordo com um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) junto ao World Justice Project (WJP) (2020), verificou-se nas últimas décadas que a média dos indicadores de participação social (que considera



a participação na legislação e na tomada de decisões somada a devida consideração de comentários) na América Latina e Caribe é de 0,35, em uma escala de 0 a 1, o que representa um baixo engajamento cívico. No Brasil, por sua vez, este indicador é de 0,36, pouco acima da média da região. Nesse sentido, é evidente os desafios enfrentados pelos países latino-americanos e caribenhos no que tange a participação pública. O Acordo de Escazú, portanto, emerge como um mecanismo legal para a problemática vigente na região, servindo de guia para o estabelecimento de uma democracia ambiental, sobretudo uma participação pública mais direcionada e assertiva. Dessa forma, esta pesquisa tenta elucidar a situação-problema da participação social na tomada de decisões acerca do meio ambiente no Brasil, tendo um caráter precursor na análise da relação do Acordo de Escazú com a questão da participação pública da sociedade civil nesse quadro.

Assim, este estudo tem como finalidade dar prosseguimento aos debates sobre a participação social em matéria de meio ambiente, principalmente com as possíveis contribuições provenientes do Acordo de Escazú, diante da possibilidade de sua ratificação no Brasil. Para a sociedade, por sua vez, a presente pesquisa serve como uma contribuição acadêmica à área e um incentivo à busca de maior participação e atuação cívica frente à problemática ambiental.

O presente trabalho, portanto, está estruturado em três principais partes, além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo será abordada a fundamentação do Estado de Direito Ambiental e a importância do engajamento cívico para a promoção da Justiça Ambiental e Ecológica. O segundo, abordará as bases para a construção de uma Democracia Ambiental e a participação social na tomada de decisões ambientais no Brasil, dando ênfase na atuação popular nos Conselhos municipais, estaduais e nacional. Por fim, no terceiro capítulo, será explorado o contexto de negociação e arquitetura do Acordo de Escazú, seus pilares e contribuições para a participação social, além da atual situação do acordo no Brasil e suas perspectivas futuras.

## **2 ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E JUSTIÇA AMBIENTAL**

### **2.1 A construção do Estado de Direito Ambiental**

O Estado de Direito Ambiental é uma terminologia recente da questão ambiental. A crise ambiental vivida nas últimas décadas implicou na necessidade de atribuir ao Estado de Direito um aspecto de proteção do meio ambiente. Assim, a preocupação com a sua institucionalidade já tem sido pensada e posta em prática desde a década de 1970, quando leis ambientais e regulamentações passaram a fazer parte do quadro legal de diversos países. Da mesma forma, a criação de instituições, como ministérios do meio ambiente, mostrou um crescimento significativo, visto que 164 países já o haviam feito em 2017. No entanto, o lapso presente entre as formalidades da lei e a sua efetivação e cumprimento, tornou necessária essa abordagem para a resolução do problema e o preenchimento dessas lacunas entre a norma e a prática (BAHIA; MELO, 2018; UNEP, 2019).

Segundo as Nações Unidas (UNEP, 2019. p. 8), o Estado de Direito pressupõe que “a lei deve ser compatível com os direitos fundamentais; a lei deve ser desenvolvida de forma inclusiva e executada de forma justa; e a lei deve trazer responsabilidade não apenas no papel, mas na prática”. Por sua vez, o conceito de Estado de Direito Ambiental agrega os elementos do primeiro e os aplica para o caso do meio ambiente. Ou seja, esta abordagem apresenta-se como uma forma de incorporar as diversas problemáticas ambientais, combinando tais elementos essenciais do Estado de Direito com os objetivos ambientais e legitimando as reformas necessárias para o fortalecimento da legislação ambiental (UNEP, 2019).

Da mesma forma, esse Estado de Direito se apresenta como uma evolução do Estado de Direito Liberal e posterior Estado de Direito Social, nos quais os direitos fundamentais de primeira e segunda geração respectivamente são contemplados. No Estado de Direito Ambiental, o direito de um ambiente ecologicamente sadio, considerado da terceira geração, assume um papel duplo de direito-dever. Tais direitos da terceira geração são, dessa forma, complementos dos direitos anteriormente estabelecidos. Além disso, esse modelo estatal está em constante transformação e adaptação, visto que toma consciência da crise ambiental e adota soluções na busca do equilíbrio ecológico (LEITE; CAETANO, 2012). Portanto,

pode-se conceituá-lo como processo de transformação, no qual o Estado, com as suas estruturas, e a sociedade passam a influenciar-se pelos valores ecológicos, tomando conhecimento da situação de crise ambiental e se provendo de aparatos jurídicos, institucionais e sociais, desenhados para assegurar o equilíbrio ecológico como requisito essencial à sadia qualidade de vida (LEITE; CAETANO, 2012, p. 58).

Nesse sentido, os elementos centrais do Estado de Direito Ambiental são: leis ambientais justas, claras e implementáveis; acesso à informação, participação pública e acesso à justiça; responsabilidade e integridade de instituições e tomadores de decisão; mandatos e funções claras e coordenadas, entre e dentro das instituições; mecanismos de resolução de disputas acessíveis, justos, imparciais, oportunos e responsivos; reconhecimento da relação de reforço mútuo entre direitos e o Estado de Direito Ambiental; e critérios específicos para a interpretação do Direito Ambiental (UNEP, 2019).

Após a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, o Estado de Direito Ambiental passou a receber mais atenção no plano internacional, sobretudo com enfoque na implementação e cumprimento das leis. Tal diretriz foi igualmente fortalecida através da sua menção em decisões, resoluções e declarações, especialmente ao ser citada pela primeira vez em um documento internacional - a Decisão 27/9 do Conselho de Governança do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - em 2013. Da mesma maneira, a crescente preocupação em torno da governança foi central para o estabelecimento de parâmetros e princípios visando o fortalecimento do Estado de Direito Ambiental, em todos os níveis, e o alcance de um desenvolvimento ecologicamente sustentável. No entanto, o Estado de Direito Ambiental se distingue da governança ambiental. Enquanto o primeiro busca a concordância e implementação das leis ambientais, o segundo é muito mais abrangente, abordando a tomada de decisões e a sua execução (UNEP, 2019). A Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental afirma que

O estado de direito ambiental deve, portanto, servir como base legal para promover a ética ambiental e alcançar a justiça ambiental, integridade ecológica global e um futuro sustentável para todos, incluindo para as gerações futuras, a níveis local, nacional, subnacional, regional e internacional (IUCN, 2016, p. 2, *tradução nossa*).

O Estado de Direito Ambiental, portanto, serviu como forma de integrar e estruturar, de forma holística, as diversas legislações ambientais que vinham sendo

adotadas pelos países desde os anos 1970. No entanto, esse processo não foi e ainda não ocorre de forma linear. De fato, a implementação do Estado de Direito Ambiental implica adaptações diante das particularidades, das prioridades e dos desafios de cada Estado. Mesmo aqueles países com sistemas mais desenvolvidos estão continuamente transformando e refinando o sistema legislativo ambiental, tomando como referência as experiências de outros países e ajustando conforme suas necessidades. Assim, a adequação dessa estrutura é essencial para atender as demandas de cada contexto nacional e efetivamente assegurar a confiança e o cumprimento das leis ambientais (UNEP, 2019).

Deste modo, a sua implementação encontra certas dificuldades em decorrência da complexidade de suas características. O Estado de Direito Ambiental é essencial para a saúde humana, uma vez que certifica o cumprimento da lei para a garantia de um meio ambiente saudável, assim como acesso a recursos fundamentais. É também multidimensional, ou seja, perpassa diversas leis, níveis de governança e instituições. Implica ainda questões morais e éticas dos seres humanos com relação a outras espécies e o envolvimento público para gestão dos recursos naturais, visto a dependência direta de certas comunidades. Por fim, lida com escalas de tempo incomuns, visto os efeitos intrageracionais e intergeracionais das decisões acerca do meio ambiente, e com certa imprevisibilidade, dado que o atual estágio do conhecimento científico ainda encontra limitações (UNEP, 2019).

Apesar de todos os desafios para a implementação do Estado de Direito Ambiental, este último apresenta muitos benefícios. Ele garante a proteção ambiental, a saúde humana e o uso sustentável dos recursos naturais, visto que através da conformidade com a lei os bons resultados são efetivamente conquistados. Serve também como uma forma de fortalecer a confiança no governo e reduzir a corrupção com relação à gestão e à tomada de decisão ambientais. Além disso, reforça um crescimento econômico mais inclusivo e igualitário baseado em um desenvolvimento social e econômico sustentável. Portanto, são por essas razões que torna-se tão importante a conformidade e a coordenação dos diferentes atores sociais com a leis ambientais alcançadas através da mudança de comportamento estimulada pelo Estado de Direito Ambiental (UNEP, 2019).

## **2.2 Institucionalidade ambiental brasileira**

A institucionalidade brasileira referente ao meio ambiente foi aos poucos sendo implementada, especialmente a partir da década de 1930 com o estabelecimento do Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934), do Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934) e dos Parques Nacionais. No entanto, até os anos 1960 a política ambiental ficou restrita a tais códigos, além de não haver de fato uma instituição responsável pelo gerenciamento da questão ambiental. Somente ao final da década que foram instaurados a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), responsável pela gestão das áreas florestais protegidas e da efetivação do Código Florestal (MOURA, 2016). Nesses primeiros anos, a política ambiental ficou restrita a um aspecto de administração dos recursos naturais, sobretudo visando a exploração dessas riquezas para o desenvolvimento industrial (FERREIRA; SALLES, 2016).

Por muito tempo a gestão ambiental ficou submetida aos Ministério da Agricultura, tendo o enfoque principal na racionalização da utilização dos recursos naturais. Isto pode ser ilustrado pelo fato de que o Código Florestal, assim como o IBDF, estavam, a princípio, vinculados a tal ministério. A partir dos anos 1970, o aumento da relevância e da preocupação com o meio ambiente à nível internacional acarretou em diversas iniciativas globais, destacando-se a Conferência de Estocolmo em 1972. Esse cenário refletiu positivamente no Brasil, uma vez que em 1973 foi criado o primeiro órgão ligado diretamente à gestão ambiental, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema). No entanto, a sua atuação ficou, a princípio, limitada às questões administrativas e menos na aplicação de políticas. Somente após o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento que o órgão passou a ter um papel mais ativo na execução das políticas ambientais, especialmente no controle da poluição industrial. Tal controle mostrou-se deficitário em sua aplicação, pois concentrou-se nas áreas mais urbanizadas e nos impactos de curto prazo, negligenciando outras localidades e os efeitos de longo prazo. Ainda, juntamente à Sema foram criados alguns outros órgãos a nível estadual (FERREIRA; SALLES, 2016; MOURA, 2016).

A década de 1980 tem particular importância na construção da institucionalidade ambiental, pois foi o momento em que estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) - Lei nº 6.938/81 -, um marco na legislação e na formulação de uma estrutura mais desenvolvida para lidar com tais questões, propondo uma gestão integrada dos recursos naturais. Dentre os instrumentos de

gestão ambiental implementados pela PNMA, o licenciamento ambiental se destacou como o principal, regulando os empreendimentos produtivos e os seus impactos ambientais, apesar de apresentar certas limitações. Essa lei também estabeleceu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo que permitiu uma maior participação da sociedade civil na tomada de decisões acerca do meio ambiente em âmbito federal, e também instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), responsável pela gestão e sistematização dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais. Além disso, foi inaugurado também, em 1985, o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, responsável pela gestão ambiental (FERREIRA; SALLES, 2016; MOURA, 2016).

A Constituição Federal de 1988 também foi um marco significativo no avanço da regulamentação ambiental. Em consonância com o cenário internacional, visto a publicação do Relatório Brundtland em 1987 que enfatizava um equilíbrio entre os pilares econômico, social e ambiental (LAGO, 2006), a nova Constituição brasileira dedicou um capítulo exclusivamente para tratar do meio ambiente - o Art. 225 - e ainda reconheceu o direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, Art. 225).

Segundo Ferreira e Salles (2016) um dos pontos importantes trazidos na Constituição foi a referência e a consideração das futuras gerações, o que induz a elaboração de políticas ambientais mais orientadas e preocupadas com o longo prazo. Além disso, este instrumento permitiu o estabelecimento de novos órgãos ambientais visto que apontou os entes da Federação como igualmente responsáveis pela gestão ambiental (MOURA, 2016).

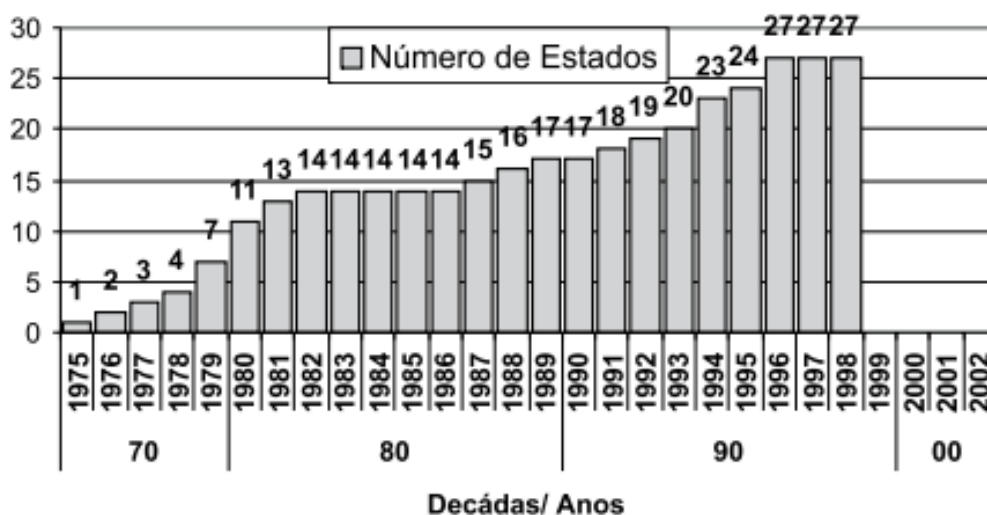
Implementada em 2011, a Lei Complementar nº140 veio acrescentar a Constituição e serviu justamente para reestruturar e ordenar as atribuições de cada parte da União, visto que antes da sua instituição era recorrente conflitos acerca das atividades que competia a cada ator. Portanto, a sua implementação foi essencial para o estabelecimento e divisão de tarefas, além da cooperação da gestão ambiental envolvendo todos os níveis do Estado brasileiro. Entretanto, é necessário frisar que somente a repartição das atividades não torna o sistema efetivo de fato,

sendo essencial promover uma alocação de recursos que sejam capazes de lidar com a dimensão dos problemas ambientais condizentes a cada agente (MOURA, 2016).

Essa definição de atribuições foi essencial para uma gestão mais eficiente, visto a característica do Brasil de conceder autonomia para os diferentes níveis de governo estabelecerem políticas ambientais voltadas para as questões mais importantes a cada um deles. Essa repartição torna necessário o que Moura (2016, p. 26) chama de “corresponsabilidade’ ou interdependência negociada”. Ou seja, a cooperação e a coordenação entre os municípios, os estados e a União a fim de que as suas ações e decisões sejam confluentes para o alcance da efetividade da gestão e das políticas ambientais.

O avanço das políticas ambientais no nível estadual se deu principalmente após a Constituição de 1988, alcançando todas as unidades federativas em 1996, como pode ser visto no gráfico 1 abaixo.

**Gráfico 1 - Evolução das políticas ambientais estaduais**



Fonte: SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 304.

O aparato institucional ambiental foi fortalecido também com a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), pela Lei nº 7.735/89. Tal instituto foi resultado da junção de diversos órgãos existentes previamente a nível federal e passou a ser responsável pela execução da política ambiental dentro da estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Além disso, a

criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) em 1989 foi essencial para o financiamento das ações e diretrizes da PNMA (MOURA, 2016).

Em decorrência de o Brasil sediar a Rio 92, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, mas logo foi extinta com a constituição do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992. Entretanto, devido a limitação orçamentária e de pessoal do órgão, que operou sobretudo com recursos provenientes de organizações internacionais em seus anos iniciais, as suas atividades foram fortemente afetadas, sendo marcada por um ritmo mais lento de execução (MOURA, 2016). Ainda, ao final da década de 1990, foi instituída a Lei de Crimes Ambientais, a qual foi essencial para determinar as “sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente” (BRASIL, 1998).

Nos anos 2000 foram estabelecidas uma série de instituições e políticas no âmbito federal para a gestão ambiental, como: a Agência Nacional de Águas (ANA) responsável pela execução da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97); o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei nº 9.985/2000); o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) (Lei nº 11.284/2006); o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável pela administração das unidades de conservação; o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei nº 12.187/2009); entre outras (MOURA, 2016).

Apesar de todo aparato institucional e legal aqui citados, além dos outros existentes porém não mencionados, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a política ambiental brasileira seja efetiva. Moura (2016) sugere que é necessário investir em planejamento, avaliação e mecanismos de accountability, desenvolver as instituições responsáveis pela governança ambiental, proporcionar uma gestão integrada dos entes da Federação e estabelecer prioridades para a condução da agenda ambiental no âmbito doméstico.

### **2.3 O engajamento civil na promoção da Justiça Ambiental e Ecológica**

Diversas são as compreensões acerca do que é justiça. Tal concepção do termo, e a sua teorização, teve uma grande evolução desde o trabalho pioneiro de



John Rawls<sup>2</sup> que inaugurou a abordagem distributiva da justiça. Por muitas décadas a literatura da teoria política percebia a justiça somente pelo lado da igualdade e distribuição de bens. Novas abordagens, apesar de menos desenvolvidas, foram surgindo como complemento àquela noção já existente. Assim, visando construir uma abordagem mais ampla e multifacetada de justiça, Schlosberg (2007) incorpora, além da distribuição, os elementos de reconhecimento, participação e capacidade. O objetivo do autor é, portanto, analisar os movimentos de justiça ambiental e as novas compreensões de justiça, estabelecer uma relação entre eles e enfatizar a contribuição desses movimentos para a teoria, com a incorporação dessas novas facetas, e vice-versa.

A definição de Rawls salienta a distribuição apropriada dos bens sociais, políticos e econômicos como a essência da justiça. Entretanto, para as outras abordagens a participação no processo político tem papel central na promoção da justiça, sendo vista como uma forma de conquistar a equidade distributiva e o reconhecimento político. De fato, uma pessoa que não é reconhecida e/ou não respeitada pela sociedade está diretamente sujeita à exclusão e à não participação nos processos institucionais. Assim, o processo decisório mais democrático e participativo é capaz de encaminhar para uma justiça social o não reconhecimento dos diversos grupos sociais e a exclusão institucional, superando a desigual divisão de bens (SCHLOSBERG, 2007).

Por sua vez, a justiça ambiental, diferentemente de justiça ecológica, em sua maior parte foca a atenção nos indivíduos e comunidades e nos riscos ambientais para tais sujeitos. Assim, grande parte das abordagens teóricas da justiça ambiental salienta o aspecto distributivo dos bens e males ambientais aos indivíduos e comunidades, especialmente aos grupos sociais mais vulneráveis. Entretanto, é necessário ampliar tal visão, incorporando os elementos de reconhecimento, participação e capacidade e, assim, estabelecendo uma justiça tanto distributiva quanto procedimental, visto que uma noção mais ampla garante a participação pública nos processos decisórios, tornando-o mais propenso a soluções equitativas (SCHLOSBERG, 2007).

Diferentemente dos enfoques teóricos distributivos, os movimentos sociais pela justiça ambiental adotam uma concepção muito mais ampla do conceito,

---

<sup>2</sup> RAWLS, John. A Theory of Justice. USA: The Belknap press of Harvard University press, 1971.

agregando e enfatizando os diferentes aspectos de justiça. De acordo com Schlosberg (2007, p. 75),

Para o movimento de justiça ambiental, a demanda por mais participação pública e equidade processual no desenvolvimento, implementação e supervisão da política ambiental é a chave para abordar questões de equidade distributiva, reconhecimento e capacidades. É um foco no processo político, especificamente nas demandas de participação pública e empoderamento da comunidade, que é visto como a ferramenta para alcançar os objetivos amplos da justiça.

A justiça ambiental exige também um novo modelo de estado, o Estado de Direito Ambiental, que garanta os direitos humanos ambientais e reconheça que a natureza possui um valor em si mesma, e portanto a necessidade de sua proteção (BAHIA; MELO, 2018). Schlosberg (2007) argumenta também que as concepções de justiça utilizadas pelos movimentos de justiça ambiental podem ser igualmente aplicados para fazer justiça à natureza. Dessa forma, o autor busca traçar um paralelo da aplicação de noções de justiça para os humanos e para a natureza e, assim, torna a concepção de justiça ambiental mais abrangente. Tal raciocínio vai ao encontro da própria concepção de justiça ecológica, que em sua maior parte busca fazer justiça pela natureza. Apesar de existirem algumas abordagens que não estendem a noção de justiça para além dos humanos, ou seja, desconsideram a natureza como sujeito de justiça, as abordagens mais holísticas da justiça ecológica incorporam os aspectos de reconhecimento, capacidade e participação, estendendo a justiça para o mundo natural não humano (SCHLOSBERG, 2007).

Na questão de reconhecimento, é possível caracterizar a natureza como componente da comunidade compartilhada pelos humanos, englobando a mesma nas questões morais. É igualmente possível identificar aspectos semelhantes entre os seres humanos e não humanos, especialmente “qualidades da essência do ser”, como: senciência, necessidades, interesses, integridade física e outros (SCHLOSBERG, 2007, p. 133). Todas essas características reinteram a necessidade de incluir a natureza como sujeito de direitos e de justiça.

Na dimensão da participação, o reconhecimento se torna essencial para trazer a paridade política indispensável para que a natureza esteja em igualdade na participação. Ou seja, “estender esse reconhecimento da natureza em instituições culturais, sociais e políticas concederia paridade - pressupondo o valor moral e o status político da natureza não humana” (SCHLOSBERG, 2007, p. 158). Ademais, a

participação política de não humanos também significa a defesa de seus direitos por representantes que sejam humanos, especialmente o direito de propriedade à integridade territorial.

Na prática, ambas as justiças, ambiental e ecológica, demandam reconhecimento, engajamento e reflexividade - ou seja, uma política que seja amplamente inclusiva, que cause reflexão ecológica e que seja capaz de proporcionar algum ensinamento social -. No entanto, quando se enfatiza a participação social, inevitavelmente surge a questão da representação, sobretudo quando se fala na defesa da natureza. Por isso, Schlosberg (2007) salienta a “proxies” como uma forma de representação daqueles que não conseguem participar e são diretamente afetados pelas decisões adotadas, sejam humanos - população marginalizada, por exemplo - ou não humanos. Sobretudo na representação da natureza, ela “[...] pode ser baseada na ciência, na narrativa ou no conhecimento tradicional” (SCHLOSBERG, 2007, p. 194). O autor ainda enfatiza a necessidade analisar os diferentes níveis de tomada de decisões onde as questões ambientais são discutidas e encaminhadas, seja local, regional, nacional ou global, e adaptar o engajamento segundo as exigências de cada situação.

No âmbito estatal, as instituições têm um lugar importante no processo para alcançar a justiça ambiental e ecológica. As legislações, os relatórios ambientais, os direitos, as avaliações, os comitês consultivos, os júris, as conferências e os inquéritos demonstram que já existem diversos mecanismos para endereçar a reflexividade ambiental no âmbito do Estado. Entretanto, os esforços devem ser feitos não somente na esfera estatal, mas igualmente na esfera pública, onde a sociedade civil articula as suas diferentes perspectivas e demandas. Dessa maneira, esse campo público, em suas diversas escalas, permite a formulação de uma rede, encabeçada pelos movimentos sociais, para uma maior convergência dos discursos e dos resultados políticos (SCHLOSBERG, 2007).

Segundo Schlosberg (2007, p. 207) existem alguns modelos já existentes de “designs deliberativos” no qual são reforçados a participação social nos processos de tomada de decisão, sendo eles: “a tomada de decisão colaborativa, a supervisão da esfera pública e a deliberação e participação baseadas na Web”. O autor ainda afirma que tais modelos são meios para os movimentos ambientais conseguirem passar da esfera pública de articulação para a esfera estatal e institucionalizada, na qual as decisões são de fato deliberadas.

A importância de um maior engajamento cívico, por conseguinte, deve-se ao fato de que essa dinâmica proporciona uma tomada de decisões mais bem assegurada de informações graças às diferentes perspectivas acerca dos impactos das políticas e decisões a serem adotadas. Da mesma forma, a inclusão de novos interesses, experiências e pontos de vista que representem a perspectiva da natureza e que são proporcionados pela participação social, serve como modo de expandir a chamada cidadania ambiental na política e na sociedade em geral. Além disso, visto que os tomadores de decisões, em sua grande parte pertencem a grupos privilegiados que não experimentam diretamente as consequências de suas decisões - no que tange ao meio ambiente -, diferentemente dos grupos marginalizados e não humanos (SCHLOSBERG, 2007), a participação social tem papel essencial para evidenciar tais impactos e exigir maior responsabilidade nos processos decisórios.

A participação pública é, portanto, algo fundamental para a justiça ambiental e ecológica. Para ilustrar, pode-se citar o exemplo da Via Campesina, um movimento internacional que atua no Brasil e que reúne camponeses, pequenos e médios agricultores, sem-terra, entre outras comunidades. Com a entrada de corporações multinacionais nas cadeias de produção alimentícia em lugares onde antes a produção era principalmente local, a tomada de decisões passou a ser totalmente influenciada por essas grandes empresas. Assim, o grupo Via Campesina passou a criticar a falta de espaço para as suas reivindicações e a demandar a participação de camponeses e pequenos agricultores na tomada de decisões em todos os níveis - local, nacional e global - acerca das políticas agrícolas, uma vez que essas comunidades são fortemente afetados por elas (SCHLOSBERG, 2007; VIA CAMPESINA, 2016).

Por conseguinte, é através da participação e engajamento desses grupos sociais mais vulneráveis que a justiça, tanto distributiva quanto procedimental, será alcançada, dado que as suas realidades serão devidamente consideradas nos processos deliberativos. Portanto, a participação, a transparência e a responsabilização dos processos decisórios em matéria de meio ambiente e o engajamento ativo e democrático da sociedade civil em tais espaços de decisão são componentes chaves da justiça ambiental, sendo capazes de promovê-la. Por fim, a justiça ambiental demanda ainda que a sociedade cumpra certos deveres quanto à

proteção ambiental e que o Estado promova leis e políticas públicas ambientais, assegure o cumprimento da lei e responsabilize infratores (BAHIA; MELO, 2018).

### 3 DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL

#### 3.1 Bases para uma Democracia Ambiental

As discussões acerca de uma democracia ambiental remetem a década de 1990, quando diversos autores passaram a propor diferentes modelos de democracia que consideravam o mais apropriado para a incorporação e resolução da crise ambiental. Tais modelos buscam engendrar “uma convergência de percepções e valores relacionados com a sustentabilidade” (LENZI, 2009, p. 31).

A democracia ambiental está ancorada em três direitos fundamentais e interdependentes, sendo eles o direito de acesso à informação ambiental, à participação pública e acesso à justiça em matéria de meio ambiente. Esse modelo democrático reforça principalmente estes direitos ambientais procedimentais, que garantem a participação da sociedade civil mais ativamente nos procedimentos institucionais relativos ao meio ambiente. Dessa forma, os direitos de acesso, como são chamados, são centrais para se alcançar a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2013; GIANINI, 2021).

Em uma sociedade democrática, todos os membros devem ter igual capacidade de participar da vida pública. Isso quer dizer, portanto, que todos têm iguais direitos de expressarem suas opiniões no processo de tomada de decisões. Aplicando tal preceito nas questões ambientais, a participação é ainda mais fundamental, uma vez que afeta a todos diretamente (GIANINI, 2021). Tal compreensão de democracia aproxima-se mais da forma deliberativa de democracia, na qual os membros do corpo social possuem “competência comunicativa”, ou seja, devem ser considerados capazes de apontar e contestar argumentos (LENZI, 2009).

Dessa forma, no processo de deliberação, apesar da possibilidade de participação de todos os atores sociais, a argumentação dos participantes deve considerar a sociedade no geral, indo na direção do que seria melhor para o todo e afastando-se das preferências e ganhos individuais. Para proporcionar a participação social, alguns instrumentos são passíveis de utilização, como:

[...] a) mediação (*mediation*), b) fóruns ou audiências públicas (*citizens foruns*), e c) referendos (*referendum*). Os primeiros buscam reunir as diferentes partes de uma disputa com o fim de alcançar um tipo de negociação. [...] as audiências públicas permitem uma maior abertura de participação cidadã para além dos interessados diretos numa decisão, o que

permite que um leque mais amplo de cidadãos delibere sobre as questões em pauta. Os referendos, o terceiro tipo de mecanismos deliberativos, constituem instrumentos de consulta que, em certas circunstâncias, podem até mesmo alterar ou anular leis existentes (LENZI, 2009, p. 24-25).

O Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, já enfatizava a importância de uma maior participação pública nos procedimentos da tomada de decisões ambientais, especialmente dando mais voz às comunidades locais, às iniciativas dos cidadãos e às organizações populares. Outra forma de ação destacada pelo relatório são as pesquisas e audiências públicas, utilizadas sobretudo nas ocasiões de grandes projetos que podem ter significativos impactos ambientais, e também o referendo. Por fim, é levantado a indispensabilidade do “livre acesso a informações importantes e a disponibilidade de fontes alternativas de *know-how* técnico [...] para a discussão pública” (NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 69).

É notável que nas últimas décadas as negociações multilaterais acerca do meio ambiente foram essenciais para fortalecer a participação de atores não estatais nos processos decisórios, especialmente a sociedade civil e as ONGs. Assim, através dos métodos de participação, a população, sobretudo aqueles afetados diretamente por tais decisões, passa a ser consultada, incluída e também informada. Isso tem por objetivo criar a possibilidade de que os cidadãos possam manifestar o seu ponto de vista e eventualmente contestar as decisões. Essa dinâmica também é capaz de gerar uma competência cívica, no sentido de habilitar a sociedade para continuar a participar de tais processos (GIANINI, 2021). A participação social, nesse sentido, desempenha um papel fundamental para que as decisões não sejam tomadas de forma arbitrária, atendendo somente os interesses de grupos privilegiados que influenciam diretamente a política, e conseqüentemente as tomadas de decisões.

Dessa forma, a participação assume duas formas importantes para que, de fato, os cidadãos estejam incluídos nas formulações de políticas e na tomada de decisões: a participação da sociedade civil articulada e a participação direta. Um dos mecanismos para concretizar a primeira é a criação de conselhos consultivos nos quais os representantes da sociedade civil podem expressar-se e fazer objeções. Já para o segundo tipo de participação, destaca-se a chamada “iniciativa legislativa popular”, na qual cidadãos propõem projetos de leis para serem incorporadas no processo legislativo (CEPAL, 2013).

Assim, a inclusão de atores não estatais nos processos institucionais e a sua participação, monitoramento e implementação, têm o potencial de gerar melhores resultados para o meio ambiente. Além disso, a participação é capaz de evitar futuros conflitos socioambientais. Isso ocorre visto que o governo estará mais preparado para atender as demandas públicas e estabelecer um maior consenso em torno das deliberações (CEPAL, 2013; GIANINI, 2021). Por isso, Gianini (2021, p. 170) afirma ser essencial a “reconfiguração das relações entre a tomada de decisão local, nacional e global, e tornar a deliberação pública mais inclusiva das vozes dos cidadãos e mais sintonizada com os valores e realidades ambientais”.

Restam ainda desafios para a implementação dos mecanismos que sejam capazes de concretizar uma maior participação social, visto que em geral ela permanece em uma esfera consultiva. Essas dificuldades se apresentam principalmente aos grupos historicamente subrepresentados, como as mulheres, comunidades indígenas e afrodescendentes (CEPAL, 2013). Segundo Foti e Silva (2010), do Instituto de Recursos Mundiais, os grupos sociais vulneráveis encontram seis principais barreiras para a sua efetiva participação, sendo elas: alfabetização; acesso insuficiente aos canais de comunicação; altos custos; exposição ao risco pessoal e de propriedade; falta de documentação; e contexto cultural.

Outro aspecto relevante para a democracia ambiental é o do acesso às informações. Os avanços da tecnologia nas últimas décadas permitiram um acesso cada vez mais democratizado dos meios de comunicação e, conseqüentemente, das informações, apesar de ainda haver progressos a serem feitos. Essa dimensão da democracia ambiental consiste no direito de acessar as informações relacionadas ao meio ambiente, as quais são detidas pelo poder público. Além disso, refere-se à necessidade de fácil acesso a tais informações disponíveis para a população. É através do livre acesso à informação que a sociedade poderá tomar decisões mais conscientes e ser instrumentalizada para uma participação mais assertiva (CEPAL, 2013; GIANINI, 2021).

O acesso à informação também é capaz de diminuir as diferenças entre as partes para o processo de tomada de decisões, logo diminuirão as falhas associadas às informações importantes para tal processo (CEPAL, 2013), e assim a sociedade civil terá maior competência para posicionar-se e destacar suas demandas e observações. No Brasil, o art. 5 da Constituição, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, dispõe de dois incisos (XIV e XXXIII) sobre o acesso à



informação pública. Além disso, em 2011 foi instituída a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), enquanto que em 2003 já havia sido instituída também a Lei nº 10.650, a qual “dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama” (BRASIL, 2003).

Tanto os aspectos de acesso à informação quanto de participação social da democracia ambiental podem contribuir para a transparência na tomada de decisões. Ou seja, tornam-se mecanismos para o combate ao crime e à corrupção nas mais variadas instâncias integradas nos assuntos ambientais. Isso se dá uma vez que o acesso à informação permite o conhecimento dos processos, o embasamento sobre as deliberações e uma maior exposição dos atores envolvidos. Assim, ao estarem em uma posição de maior evidência, aumenta-se o risco de sofrerem punições e, conseqüentemente, esses sujeitos passam a ter uma conduta mais prudente (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Enquanto isso, a participação assegura uma maior responsabilidade por parte dos atores envolvidos, visto que estarão sob maior controle da sociedade. Portanto, tanto os atores públicos, quanto os privados e a sociedade civil devem apresentar suas posições e bem fundamentá-las, para que sejam aceitas e incorporadas por todos, prevalecendo assim o interesse público e não os específicos. Por consequência, espera-se uma tomada de decisão mais transparente e efetiva e políticas direcionadas para sustentabilidade (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Por fim, o terceiro elemento fundamental da democracia ambiental é o acesso à justiça em matéria de meio ambiente, que tem um caráter tanto de prevenção quanto de restauração. Isto é, esse direito permite que previnam-se ações que podem causar algum tipo de dano socioambiental e igualmente que os afetados por danos ambientais recorram à justiça para receber algum tipo de reparação (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020). Na prática, este acesso tem sido concretizado através de instâncias especializadas no assunto. Dessa maneira, a ampliação dos recursos processuais e jurisprudência se tornam o caminho para a efetivação de tal direito. Na América Latina e Caribe, 19 países possuem instâncias especializadas com jurisdição ambiental, sendo elas dos mais variados tipos: Unidade Fiscal Federal de Investigação de Crimes contra o Meio Ambiente, tribunais ambientais, procuradores ou promotores de justiça ambiental, comissão ambiental, entre outras (CEPAL, 2013).

Uma outra forma de acesso à justiça em questões ambientais, posta em prática em alguns países latino-americanos, é através do “Defensor do povo” ou Ouvidoria. O recebimento de denúncias da população com relação a violações de seus direitos e a assessoria jurídica necessária para tais casos é um papel desempenhado por este órgão autônomo. Além disso, a Ouvidoria é igualmente capacitada para fornecer relatórios e recomendações aos órgãos públicos. Através de suas funções, portanto, “a ouvidoria atua como colaboradora da administração que serve de elo entre os cidadãos e o governo e que pode ser útil em termos de acesso à justiça ambiental” (CEPAL, 2013, p. 59).

Para que sejam efetivamente desfrutados, todos os três direitos necessitam do fortalecimento das capacidades tanto da sociedade civil quanto das autoridades governamentais, dado que a capacitação possibilita compreender mais claramente o conteúdo das informações disponibilizadas e induz refletir e agir de forma ecológica e ética. Portanto, é através da educação ambiental que essa capacitação e sensibilização são construídas e que a ação e a mobilização popular são fomentadas para discutir problemas e defender causas ambientais. Assim, a capacitação é capaz de tornar os cidadãos mais conscientes e sensibilizados para assumir maior responsabilidade e atuação na gestão ambiental (BARRAGÁN-TERÁN, 2021).

### **3.2 Tomada de decisões ambientais e participação social nos Conselhos municipais, estaduais e nacional de Meio Ambiente**

Os desafios crescentes dos últimos anos e as novas relações complexas que se decorrem das mudanças presenciadas, exigiram novas formas de atuação da sociedade, para que os problemas fossem concretamente enfrentados e solucionados. Essa participação, sendo um princípio fundamental da Democracia Ambiental, revela a importância de uma atuação constante e evolutiva dos cidadãos para a incorporação efetiva da sustentabilidade na sociedade. Por isso, é constantemente exigido do poder público políticas capazes de formularem uma nova consciência ambiental, agregando igualmente para a introdução de uma nova cultura democrática participativa (BORILE; CALGARO, 2018).

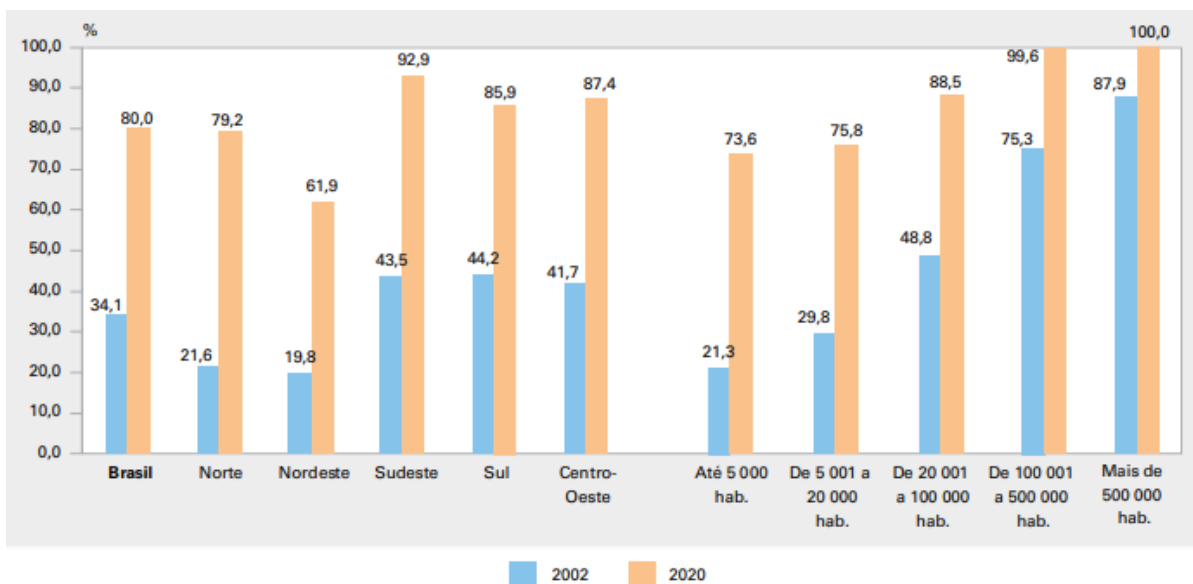
As últimas décadas do século XX foram um período importante para o desenvolvimento da participação social no Brasil, visto que foram postos em práticas diversas formas de inovação democrática com formatos participativos, além de ter

sido reforçada várias vezes pela Constituição Federal de 1988. Foi igualmente importante para o estabelecimento de espaços institucionalizados e legalmente constituídos no cenário sociopolítico brasileiro. Grande exemplo disso foi a formação dos conselhos, onde passaram a atuar representantes do poder público e também a sociedade civil (SOUZA; NOVICKI, 2011; IMAFLORA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021). Em tema de meio ambiente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente foi instituído em 1981 pela Política Nacional de Meio Ambiente como um órgão consultivo e deliberativo responsável por estabelecer diretrizes para as políticas de meio ambiente, além de “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 1981, Art. 6). Essa instância foi extremamente importante para a participação social em defesa do meio ambiente, visto que permitiu o movimento ambientalista e outros representantes participarem diretamente nessas questões junto às entidades públicas.

Por sua vez, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CEMAs) e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMAs), órgãos de caráter consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador, foram difundidos principalmente a partir do final da década de 1990. Esses eram, e ainda são, responsáveis por administrar interesses, demandas e conflitos socioambientais em níveis subnacionais. Com o decorrer dos anos, as instâncias municipais passaram a ter uma importância cada vez maior na gestão ambiental, concomitantemente à evolução de suas estruturas. Se tornaram, assim, novos instrumentos para a representação e participação da sociedade civil, para além da forma clássica de representação política - isto é, representação por partidos políticos e legislativa (CARVALHO *et al.*, 2005; LEME, 2010).

No Brasil, até 2020, dos 5.468 municípios brasileiros que participaram da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), aproximadamente 80% possuíam um Conselho Municipal de Meio Ambiente. Se comparado a 2002, houve um aumento significativo das instâncias de participação social em meio ambiente em todas as regiões e em municípios de diversos tamanhos populacionais. Este crescimento pode ser visto no Gráfico 2 abaixo.

**Gráfico 2 - Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios - 2002/2020**



Fonte: IBGE, 2021.

A presença mais expressiva de tais conselhos nas municipalidades com maior número de habitantes, especialmente acima de 100.000 habitantes, revela uma significativa preocupação em estabelecer espaços nos quais os cidadãos possam efetivamente participar, demandar e pressionar a administração pública, consolidando um modelo de gestão participativa das políticas públicas de meio ambiente (CARVALHO *et al.*, 2005). Segundo dados do IBGE (2021), a maior parte desses conselhos municipais possuem um caráter deliberativo (81,3%), com competência para deliberar sobre a implementação de políticas referentes à recursos ambientais, e consultivo (77,7%), “com o objetivo de estudar e indicar ações ou políticas relativas ao meio ambiente” (IBGE, 2021, p. 63). Em menor escala, 37,2% dos conselhos possuem caráter normativo e 36,8% possuem caráter fiscalizador.

É igualmente relevante citar que do total de conselhos municipais, aproximadamente 74,8% deles tinham uma composição paritária, isso significa que o órgão apresenta a mesma quantidade de representantes governamentais e da sociedade civil (IBGE, 2020). A esfera municipal, portanto, se torna locus da gestão ambiental e da participação pública, a qual ocorre sobretudo através das organizações da sociedade civil (OSC), das ONGs e dos movimentos sociais. No

entanto, a prática participativa não deve ser restringida ao aspecto consultivo que ocorre anteriormente e posteriormente ao processo de tomada de decisão. É necessário que os cidadãos estejam presentes e engajados no “durante”, visando não só garantir a transparência dos procedimentos, mas também a sua legitimidade como forma de desenvolver o interesse coletivo (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI, 2012).

O objetivo, dessa maneira, é o estabelecimento de uma cogestão, na qual os cidadãos, por meio de uma atuação organizada, são capazes de efetivamente participar do processo de decisões ambientais. Apesar da necessidade de uma maior participação coletiva da sociedade, desafios permeiam essa práxis. Um deles são as restrições socioeconômicas que limitam a participação de determinados grupos sociais [mais vulneráveis], sendo que essa atuação é essencial para impedir que as instâncias locais de decisão sejam dominadas pelos grupos mais privilegiados - tais como as elites locais. Outro desafio comum é a falta de informação acerca dos mecanismos administrativos ou mesmo da situação local do meio ambiente. Tal desinformação dificulta a formulação de uma consciência ambiental e a efetiva participação dos cidadãos nos conselhos (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI, 2012).

Nesse sentido, apesar da existência de instâncias nacionais, estaduais e municipais relativas ao meio ambiente que permitem a participação pública, ainda restam obstáculos a serem ultrapassados. Segundo um estudo encabeçado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo World Justice Project (2020), constatou-se que os indicadores de participação social tanto na América Latina e Caribe quanto no Brasil tem-se tido baixos níveis, quando se considera a participação na legislação e na tomada de decisões somada a devida consideração de comentários. A região possui uma média de 0,35, em uma escala de 0 a 1, representando uma baixa participação, enquanto que a média brasileira é de 0,36, pouco acima daquela da região. Essas evidências jogam luz sobre os desafios enfrentados pelos países latino-americanos e caribenhos quando se trata da participação pública, e implica na necessidade de mecanismos para assegurá-la. Um acordo regional surge, portanto, como um primeiro passo para estabelecer parâmetros mínimos referentes à tal participação.

## 4 CONTRIBUIÇÕES DO ACORDO DE ESCAZÚ

### 4.1 Negociações e pilares do Acordo

Como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, culminou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a qual teve particular importância para a posterior formulação do acordo regional, visto que o seu Princípio 10 afirma que

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 à reparação de danos (CEPAL, 2018, p. 11).

Nesse sentido, a base para a negociação do acordo regional foi o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 na América Latina e no Caribe ou “O Futuro que Queremos” de 2012, que reafirmou a importância do Princípio 10 e marcou o comprometimento com a implementação dos direitos de acesso, principalmente através de um instrumento regional (CEPAL, 2018; ORELLANA, 2014).

Assim, o processo de negociação que resultou no Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, ou Acordo de Escazú, foi um longo percurso de seis anos, com dois anos preparatórios e com nove posteriores reuniões, de 2012 até a sua adoção e assinatura em 2018. Após os dois anos preparatórios, de 2012 até 2014, no qual ocorreram quatro reuniões focadas nos países signatários mais 14 reuniões dos grupos de trabalho, os países passaram para a fase de negociação, no qual foi estabelecido um comitê para dar prosseguimento aos trabalhos. O Comitê de Negociações, portanto, foi palco das reuniões que ocorreram de forma aberta e transparente e que reuniram diversos atores, como representantes dos governos dos países acordantes, acadêmicos, especialistas e sociedade civil (CEPAL, 2018; CEPAL, 2021; PAROLA, 2020).

O Acordo foi então adotado em 4 de março de 2018 na cidade de Escazú, na Costa Rica. Como resultado da Rio+20, portanto, surgiu este primeiro acordo ambiental da região latino-americana e caribenha e o único juridicamente vinculante da conferência. Além disso, o acordo foi inovador ao ser o primeiro instrumento juridicamente vinculante no mundo a tratar dos direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Assim, este Acordo representou uma iniciativa regional extremamente importante, se apresentando como um dispositivo jurídico para proteção do meio ambiente e igualmente dos direitos humanos (CEPAL, 2018).

O documento trata, fundamentalmente, dos direitos de acesso, ou seja, os direitos de acesso à informação ambiental, à participação pública nos processos de tomada de decisões em matéria de meio ambiente e à justiça em questões ambientais, além da proteção dos defensores de Direitos Humanos. Quanto ao acesso à informação ambiental entende-se que é “a capacidade dos cidadãos de obter informações ambientais detidas pelas autoridades públicas” (CEPAL, 2013, p. 9), sendo a informação ambiental “qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais [...]” (CEPAL, 2018, p. 15). Por sua vez, o acesso à participação refere-se “a capacidade dos cidadãos de fornecer informações significativas, oportunas e informadas e influenciar decisões políticas, estratégias e planos em vários níveis [...]” (CEPAL, 2013, p. 9). Por fim, o acesso à justiça trata-se da “capacidade dos cidadãos de recorrer a árbitros imparciais e independentes para proteger os direitos ambientais ou corrigir danos ambientais e resolver prontamente as controvérsias [...]” (CEPAL, 2013, p. 9).

Esses três direitos constituem os pilares essenciais do Acordo de Escazú e por serem interdependentes e complementares, necessitam ser efetivados em sua plenitude. Por esta razão, a efetivação do Acordo de Escazú representa uma consolidação e promoção da democracia ambiental, do desenvolvimento sustentável e de um meio ambiente saudável. Nesse sentido, o Acordo tem como principal objetivo

garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada

peessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2018, p. 14).

Composto por 26 artigos, o documento inicialmente conta com um preâmbulo o qual reconhece e retoma diversos outros acordos, princípios, tratados e documentos internacionais no âmbito do meio ambiente e dos direitos humanos. Em seguida, os seus primeiros artigos definem o objetivo, estabelecem definições e princípios norteadores e atribuem algumas disposições gerais (CEPAL, 2018).

O artigo 5, sobre o acesso à informação ambiental, dispõe de quatro principais pontos, sendo eles a acessibilidade da informação ambiental, a denegação do acesso à tais informações, as condições aplicáveis ao fornecimento de informação ambiental e, por fim, os mecanismos de revisão independentes. Neste artigo, a ideia fundamental expressa é a de que “cada Parte deverá garantir o direito do público de acessar a informação ambiental que esteja em seu poder, sob seu controle ou custódia, de acordo com o princípio de máxima publicidade” (CEPAL, 2018, p. 17). É explicitado também o que compreende o exercício desse direito, quando ele pode ser “recusado” e como as autoridades deverão proceder quando informações forem solicitadas (CEPAL, 2018).

Em complementaridade, o artigo 6 dispõe sobre a geração e divulgação de informação ambiental, no qual afirma que as informações devem ser disponibilizadas de maneira fácil e acessível, além de enfatizar a necessidade de que sejam ligeiramente divulgadas informações de ameaças à saúde da população e ao meio ambiente. Essas comunicações podem ser colocadas em prática através de um sistema de alerta precoce, a fim de que consigam prevenir ou mitigar danos humanos e ambientais (CEPAL, 2018).

O direito que mais concerne a este trabalho é o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, assegurado e discorrido no artigo 7 do Acordo. Este artigo define que “cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público” e que para que isso ocorra, cada Parte “se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional” (CEPAL, 2018, p. 24). Ademais, é mencionada a necessidade de que seja assegurada pelo Estado a participação cidadã nos mais diversos processos relativos ao meio ambiente, especialmente naqueles que possam ter maiores impactos socioambientais negativos (CEPAL, 2018).



Da mesma forma, o Acordo estabelece que o público deve ser informado sobre o processo de decisão, com alguns esclarecimentos mínimos definidos pelo documento, e também no pós-decisão, esclarecendo as motivações e fundamentações que contribuíram para as posições adotadas. É descrito ainda como a população deve ser informada e reforça o direito dos cidadãos de participarem através do fornecimento de observações e informações pertinentes para o processo decisório, as quais deverão ser levadas em consideração e analisadas pelas autoridades públicas competentes (CEPAL, 2018).

O artigo 8, que versa sobre o acesso à justiça em questões ambientais, aponta que “cada Parte garantirá o direito de acesso à justiça em questões ambientais de acordo com as garantias do devido processo” (CEPAL, 2018, p. 28). Ou seja, o documento enfatiza que as Partes devem garantir um acesso o mais livre possível às instâncias judiciais e administrativas e também a divulgação das decisões judiciais que forem adotadas. Para que isso seja possível, é fundamental que o Estado conte com órgãos competentes, procedimentos efetivos, mecanismos de execução e reparação, entre outros. Além disso, dispõe sobre a indispensabilidade de garantir apoio para as populações mais vulneráveis, como por exemplo através da assistência técnica e jurídica gratuita (CEPAL, 2018).

O documento, nesse sentido, atribui especial atenção aos grupos mais vulneráveis, visto que declara a constante necessidade de levá-los em consideração na garantia e exercício dos direitos ali defendidos. Por grupos vulneráveis, o documento define que são aquelas pessoas em situação de não capacidade de exercer seus direitos integralmente (CEPAL, 2018). Ao exemplo da participação pública, o Acordo determina que as “autoridades públicas envidarão esforços para identificar e apoiar pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade para envolvê-los de maneira ativa, oportuna e efetiva nos mecanismos de participação” (CEPAL, 2018, p. 26-27).

De caráter inovador, ao declarar que cada Estado “tomará as medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais” (CEPAL, 2018, p.30), reconhece também o papel fundamental dos defensores de direitos humanos e ambientais na luta pela proteção do meio ambiente e a necessidade de que os seus direitos sejam plenamente assegurados. Por fim, cabe igualmente ao Estado tanto prevenir quanto levar à frente investigações a respeito de ameaças e ataques contra

esses defensores, aplicando punições para aqueles que cometeram tais violações (CEPAL, 2018).

#### **4.2 Contribuição do Acordo para a efetivação da participação social**

O Acordo de Escazú, antes de contribuir para a participação social, é um instrumento regional de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. Isso decorre uma vez que o Acordo estabelece que as Partes, ou seja, os países que o assinarem e o ratificarem, deverão assegurar os direitos pautados no documento, e conseqüentemente, a população é beneficiada por tal. Não somente determina a necessidade desses direitos, mas também indica meios para o seu exercício e para de fato efetivá-los. Representa ainda um esforço para a cooperação entre os países latino-americanos e caribenhos visando os interesses coletivos e a criação de capacidades que permitam os cidadãos tornarem-se mais informados, instruídos e participativos quanto aos assuntos que concerne ao meio ambiente (CEPAL, 2018).

Enfatizando a questão da participação, o documento regional aponta a necessidade de assegurar uma participação social que ocorra de forma aberta e inclusiva. Assim, contribui para que as populações tenham o direito de envolver-se com as questões e decisões que afetam diretamente as suas vidas, além de colaborar para que tenham capacidade de atuar na “elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente” (CEPAL, 2018, p. 24-25). O Acordo também estabelece ser responsabilidade do Estado proporcionar a participação da sociedade civil nas negociações internacionais concernentes ao meio ambiente (CEPAL, 2018). Esta inclusão pode colaborar para uma posição mais ecológica por parte do país que adotá-lo, uma vez que a participação da sociedade civil tende a gerar mais pressão sob as decisões internacionais do governo.

O Acordo de Escazú, em seu artigo 7, reforça também a responsabilidade das Partes em garantir mecanismos para a concretização da participação da sociedade civil “nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativos a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais” (CEPAL, 2018, p. 24). Essa exigência revela que os Estados não são somente responsáveis por afirmar legalmente o direito à participação do público, como também deve criar meios e procedimentos capazes de proporcioná-la na prática.

Ainda no mesmo artigo, o documento dispõe que o público deve ser informado de forma “clara, oportuna e compreensível”, através dos meios de comunicação adequados para tal (CEPAL, 2018, p. 25). Essa prescrição contribui para que os cidadãos possam participar de forma consciente e assertiva, fazendo considerações e sugerindo propostas coerentes com a realidade nacional, estadual e local. Essas informações devem versar sobre no mínimo os seguintes pontos:

a) o tipo ou a natureza da decisão ambiental e, se for o caso, em linguagem não técnica; b) a autoridade responsável pelo processo de tomada de decisões e outras autoridades e instituições envolvidas; c) o procedimento previsto para a participação do público, incluída a data de início e término, os mecanismos previstos para essa participação e, conforme o caso, os lugares e datas de consulta ou audiência pública; d) as autoridades públicas envolvidas às quais se possa solicitar mais informações sobre a decisão ambiental e os procedimentos para solicitar a informação (CEPAL, 2018, p. 25)

Ao determinar que o Estado é responsável por incentivar a criação e utilização dos espaços consultivos, como é o caso dos conselhos municipais e estaduais de meio ambiente no Brasil, este Acordo reforça a importância da atuação e engajamento de uma multiplicidade de atores, valorizando também os grupos com conhecimentos locais, ao exemplo dos povos indígenas. O documento traz também uma grande contribuição para o envolvimento das populações mais vulneráveis, pois além de fazer um esforço ativo para a inclusão de tais grupos, especialmente quando as decisões os impactarem significativamente, é indicado que haja condições “sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero” favoráveis para a participação social de todos os grupos (CEPAL, 2018, p. 26).

Depois que as decisões são tomadas, cabe à autoridade competente divulgar as informações referentes à cada decisão, por meios apropriados, para que a população seja capaz de compreender a fundamentação da posição adotada e ter conhecimento de como foram consideradas as suas ponderações nesses processos. Além disso, é necessário que a informação divulgada, seja das avaliações de impactos, da formulação de políticas ou de qualquer outro processo, inclua “o procedimento previsto que permita ao público exercer as ações administrativas e judiciais pertinentes” (CEPAL, 2018, p. 26).

O documento assinado em Escazú também aponta o caminho para o fortalecimento das capacidades nacionais, o que contribui não somente para a

participação social, mas também para o acesso à informação e o acesso à justiça. Esse fortalecimento pode ocorrer através de determinadas medidas, como:

b) desenvolver e fortalecer programas de conscientização e criação de capacidades em direito ambiental e direitos de acesso para o público, agentes judiciais e administrativos, instituições nacionais de direitos humanos e juristas, entre outros; c) dotar as instituições e os organismos competentes de equipamentos e recursos adequados; d) promover a educação, a capacitação e a conscientização sobre questões ambientais mediante, entre outros meios, a inclusão de módulos educativos básicos sobre os direitos de acesso para estudantes em todos os níveis educacionais; e) contar com medidas específicas para pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, como a interpretação ou tradução em idiomas distintos do oficial, se necessário; f) reconhecer a importância das associações, das organizações e dos grupos que contribuem para formar ou conscientizar o público sobre os direitos de acesso (CEPAL, 2018, p. 30-31).

Um instrumento regional como este acordo é, portanto, capaz de convergir discussões, para que haja uma maior troca de experiências com vistas a melhorar a atuação do governo quanto à pauta ambiental. É desta forma que o Acordo de Escazú se apresenta como uma ferramenta importante para que os países da América Latina e do Caribe, especialmente o Brasil, possam efetivar a participação dos cidadãos nos processos decisórios. Essa concretização permite que os governos sejam mais responsivos para com a população, permitindo a criação de maiores concordâncias e cumprimentos das deliberações adotadas pelo governo, além de que quando incorporada no início do processo permite prevenir conflitos ambientais, sobretudo aqueles relacionados à uma perspectiva de injustiça com os excluídos dos procedimentos (CEPAL, 2013).

#### **4.3 Situação do Acordo de Escazú no Brasil e perspectivas futuras**

A assinatura do acordo regional ocorreu entre 27 de setembro de 2018 e 26 de setembro de 2020 na sede das Nações Unidas. Ao ter conseguido a décima primeira ratificação, o Acordo de Escazú entrou em vigor a partir de 22 de abril de 2021. Atualmente possui 24 assinaturas e 12 ratificações, mas está aberto a todos os 33 países da América Latina e do Caribe (CEPAL, c2016). A entrada em vigor do Acordo, que ocorreu no mesmo dia que o Dia Internacional da Mãe Terra, foi fortemente celebrada pelos países da região e por representantes do alto escalão da ONU. Michelle Bachelet, Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, enfatizou que:

Diante dos danos ambientais e das injustiças, instrumentos jurídicos como o Acordo de Escazú são uma das ferramentas mais eficazes para responsabilizar os Estados, defender os direitos e proteger a saúde das pessoas e do planeta. Proporciona uma voz crítica para a democracia ambiental e está em linha com o compromisso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de não deixar ninguém para trás. Celebro a significativa participação pública no Acordo, com o importante apoio da CEPAL (CEPAL, 2021).

O Brasil apenas assinou o documento em 27 de setembro de 2018, sob o governo de Michel Temer, mas ainda não o ratificou. Desde o início do governo de Jair Bolsonaro, em 2019, diversos foram os retrocessos presenciados no Brasil com relação à pauta ambiental. Uma das esferas afetadas foi a da participação social, sobretudo nos conselhos de meio ambiente. No início de seu governo, em abril de 2019, Bolsonaro decidiu, por meio de decretos presidenciais, extinguir diversos conselhos e colegiados participativos da administração pública federal que não fossem previstos em lei ou que haviam sido criados por decretos. Essa ação, juntamente com outras medidas impostas, afetaram significativamente a participação social nessas instâncias, limitando-a ou mesmo inviabilizando-a. O CONAMA conseguiu “sobreviver” aos decretos nº 9.759 e 9.784, visto que está assegurado na Lei nº 6.938, diferentemente de alguns outros que acabaram por ser revogados (MIGUEL, 2021; IMAFLORA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Apesar de ter perdurado, o Conselho Nacional de Meio Ambiente sofreu uma drástica alteração do seu número de integrantes quando o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, através do decreto nº 9.806/2019 diminuiu de 96 para 23 a quantidade de membros titulares, sobretudo representantes da sociedade civil e dos estados, o que representou uma redução de 76% do total de assentos. A sociedade civil que contava com 22 assentos, eleitos por votação para um mandato de dois anos, passou para somente 4 assentos, eleitos por sorteio para mandatos de um ano. Essa eliminação de membros de ONGs e entidades ambientalistas representou uma redução de 22% do total do conselho para 18%. Além disso, houve um fortalecimento do poder do governo federal no órgão, visto que proporcionalmente o número de membros dessa categoria aumentou de 29% do total para 41%, restando 9 representantes (GOVERNO..., 2019; MIGUEL, 2021).

Sendo o principal órgão consultivo e deliberativo nacional de meio ambiente, o Conselho Nacional representa um canal primordial para a atuação da sociedade

civil, e a sua limitação representa grande retrocesso das conquistas alcançadas referentes à participação social nas tomadas de decisões públicas relacionadas ao meio ambiente. Além disso, o colegiado é extremamente importante para a gestão ambiental, visto que é responsável pelas questões relacionadas ao licenciamento ambiental e também pelo estabelecimento de regulamentações ligadas ao meio ambiente. Essa modificação também afetou as resoluções do Conselho, que possuem força de lei, dado que tornou mais fácil para o governo federal fazer alterações nessas normativas (IMAFLOA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Apesar de ter ocorrido apenas cerca de dois anos após a sua implementação, o decreto nº 9.806/2019 foi suspenso pela Ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Rosa Weber, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623 no dia 17 de dezembro de 2021 (STF, 2021). A ministra alega que o decreto de Bolsonaro é inconstitucional, visto que:

Apontam-se como violados os preceitos fundamentais da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, CRFB), da proibição do retrocesso institucional e socioambiental (art. 1º, caput e III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; art. 60, § 4º, IV, e art. 225, CRFB), da igualdade política (art. 5º, I, CRFB); e da proteção adequada e efetiva do meio ambiente (art. 225 CRFB) (STF, 2021, p. 3).

Não somente o CONAMA foi afetado, mas também a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), órgão consultivo responsável pela gestão do Programa Nacional da Diversidade Biológica e por implementar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) assumida pelo Brasil. Essa comissão sofreu uma redução da representação das organizações ambientalistas, responsáveis por defender o meio ambiente, e também colocou restrições para quais delas poderiam participar. Assim, essa medida representa uma ameaça para a representação da sociedade civil no órgão e uma disparidade crescente entre os setores representados na Comissão, dificultando dessa forma a sua atuação nas decisões acerca das políticas ambientais (IMAFLOA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Dentre os 22 colegiados que integravam a participação pública e eram voltados para às questões socioambientais, 4 foram extintos, 9 foram modificados estruturalmente e os outros permaneceram ativos e inalterados. Ou seja, a maior

parte deles (59,1%) sofreu algum tipo de consequência em decorrência dos decretos impostos pelo governo federal. Entre os colegiados que foram extintos estão a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Diretor da Plataforma ABC. Entre os modificados estão o Conselho Nacional do Meio Ambiente, a Comissão Nacional da Biodiversidade, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. É necessário ressaltar ainda que alguns dos que sofreram reestruturação, presenciaram uma redução crítica da participação da sociedade civil (IMAFLOA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Uma das consequências da extinção dos colegiados, foi a paralisação de algumas políticas públicas socioambientais, tal como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), que era conduzido por um comitê gestor com participação da população, especialmente indígenas e ribeirinhos da região. Assim, o decreto imposto pelo governo não somente impediu a participação da sociedade civil, como também extinguiu o comitê gestor, impossibilitando dar prosseguimento com essa política que beneficiaria fortemente as comunidades da região afetadas pela construção da usina hidrelétrica Belo Monte (IMAFLOA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Em setembro de 2020, foram revogadas no CONAMA quatro importantes resoluções relativas à proteção do meio ambiente, sendo elas:

A Resolução 302/2002 definia regras de preservação de áreas no entorno de reservatórios d'água. A Resolução 303/2002 tratava sobre a proteção dos manguezais e faixas de restinga do litoral. A Resolução 284/2001 determinava o licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação. E a Resolução 264/1999 proibia a queima de resíduos tóxicos – resíduos de serviços da saúde, agrotóxicos, entre outros – em fornos rotativos de produção de cimento (IMAFLOA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021, p. 25).

Apesar do retrocesso, a sua duração foi curta, visto que em novembro do mesmo ano o STF conseguiu suspender a maior parte dessa decisão, recuperando as resoluções 302/2002, 303/2002 e 284/2001 (IMAFLOA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Os retrocessos na participação presenciados no Brasil durante os últimos anos impossibilitaram a população, ainda que não totalmente, de atuar nos projetos, políticas e nas deliberações acerca do meio ambiente. Isso fez com que a sociedade civil perdesse as suas ferramentas para manter uma maior supervisão sobre o poder público, além de ter dificultado a proposição de alternativas por parte desses atores. Como consequência, as políticas públicas ficam cada vez mais longe do escrutínio da sociedade, o que parece ser de fato uma estratégia utilizada pelo atual governo de Bolsonaro, além de dificultar a proteção ambiental e também uma gestão de qualidade (IMAFLORES; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19, 2021).

Os esforços constantes para a desestruturação da participação social em instâncias federais relevantes é um indicativo de que o acordo não seja ratificado no atual governo. Essa perspectiva também é reforçada tendo em vista o cenário ambiental degenerado e a precária gestão do meio ambiente no país. Essas características da política encabeçada pelo atual governo representam a importância [não] dada para os assuntos de meio ambiente. Dessa forma, é possível ter uma noção do que é esperado até o final do mandato de Bolsonaro. As esperanças se renovam com uma possível vitória de um candidato mais favorável a tais pautas nas eleições presidenciais de 2022.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar de que maneira o Acordo de Escazú contribuiu para a efetivação da participação social na tomada de decisões acerca do Meio Ambiente no Brasil. Para tanto, explorou-se a fundamentação do Estado de Direito Ambiental e a importância do engajamento cívico para a promoção da Justiça Ambiental e Ecológica; as bases para a construção de uma Democracia Ambiental e a participação social na tomada de decisões ambientais no Brasil, dando ênfase na atuação popular nos Conselhos municipais, estaduais e nacional; e, por fim, o contexto de negociação e arquitetura do Acordo de Escazú, seus pilares e contribuições para a participação social, além da atual situação do acordo no Brasil e suas perspectivas futuras.

Percebeu-se, assim, que a construção de uma institucionalidade do meio ambiente vem sendo pensada e posta em prática desde a década de 1970, seja através de aparatos jurídicos, institucionais, políticos, entre outros. No entanto, as lacunas existentes entre a legislação e a sua efetiva aplicação e cumprimento, tornou necessária uma abordagem mais ecológica do Estado de Direito, levando então à criação de um Estado de Direito Ambiental para resolver essa brecha. Dessa forma, a definição estipulada pela ONU do Estado de Direito, de que “a lei deve ser compatível com os direitos fundamentais; a lei deve ser desenvolvida de forma inclusiva e executada de forma justa; e a lei deve trazer responsabilidade não apenas no papel, mas na prática” (UNEP, 2019. p. 8) é aplicada ao caso ambiental, a fim de criar um Estado mais preparado para resolver as problemáticas ligadas ao meio ambiente e atingir um equilíbrio ecológico.

As conferências internacionais de meio ambiente foram extremamente importantes para impulsionar a definição e estruturação de um Estado de Direito Ambiental. Elas tornaram muito mais evidente o comprometimento dos Estados para a implementação no plano doméstico dos compromissos acordados no plano internacional. Um exemplo disso foi a Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental, adotado no Congresso Mundial sobre Direito Ambiental, da União Internacional para a Conservação da Natureza, que ocorreu no Rio de Janeiro em 2016 (IUCN, 2016). No Brasil, a institucionalidade do meio ambiente foi aos poucos sendo implementada a partir da década de 1930, porém mais assiduamente a partir do final de 1960 e início de 1970. O marco nacional mais importante foi a implementação, em 1981, da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) pela Lei nº

6.938/81, que tinha por objetivo criar uma estrutura mais desenvolvida para a gestão ambiental. Foi também com essa lei que estabeleceram-se os primeiros passos para a participação cidadã nas tomadas de decisões ambientais, sobretudo com a criação do CONAMA.

Além das discussões levantadas nas últimas décadas do século XX sobre o Estado de Direito Ambiental, passaram a ser discutidos modelos de democracia que melhor incorporariam e resolveriam a crise ambiental. A democracia ambiental que está fundamentada nos direitos de acesso, ou seja, o direito de acesso à informação ambiental, à participação pública e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, é um dos caminhos necessários para atingir o Estado de Direito Ambiental. A participação social, portanto, é fundamental para se alcançar a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, além de alcançar uma justiça ambiental e ecológica.

No Brasil, o desenvolvimento da participação social se deu especialmente pela constituição e institucionalização de espaços que possibilitaram uma maior atuação direta da sociedade civil e das organizações ambientalistas, como os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, e o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Esses órgãos de caráter consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador, foram primordiais para que os cidadãos pudessem atuar cada vez mais perto das instâncias decisórias das quais as deliberações afetam diretamente toda a sociedade, seja no nível local, estadual ou nacional. Nesse sentido, a participação pública é extremamente necessária pois têm o potencial de gerar melhores resultados para o meio ambiente, é capaz de evitar futuros conflitos socioambientais, e assegura uma maior responsabilidade por parte dos atores envolvidos, visto que estes estarão sob maior controle da sociedade.

O Acordo de Escazú, assinado em 2018 e que passou a vigorar em 2021, se mostra como um instrumento regional para lidar com os desafios ambientais enfrentados pelos países latino-americanos e caribenhos. Esse acordo surge, portanto, para garantir o exercício dos direitos de acesso e para de fato efetivá-los. Além disso, assinala uma cooperação regional para a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente e a criação de capacidades para uma participação mais assertiva dos cidadãos. Para a participação social em específico, o Acordo se mostra capaz de assegurar que ela ocorra de forma aberta e inclusiva, contribuindo

para que as populações tenham o direito de envolver-se com as questões e decisões que afetam diretamente as suas vidas.

Ele possibilita que a participação seja realmente assegurada ao indicar que é de responsabilidade dos Estados garantir mecanismos para a concretização da participação da sociedade civil nos processos decisórios. Isso faz com que sejam responsáveis não somente por afirmar legalmente o direito à participação do público, como também são igualmente responsáveis pela criação de meios e procedimentos capazes de proporcioná-la na prática. E, por fim, o Acordo contribui para uma maior participação social ao estimular que sejam criados espaços consultivos e que sejam conduzidos esforços para um maior envolvimento das populações mais vulneráveis. Todas essas determinações reafirmam a necessidade da atuação dos mais diversos atores sociais.

Diante disso, é possível dizer que a hipótese, inicialmente definida, de que o Acordo de Escazú possibilita uma maior participação social na tomada de decisões acerca do Meio Ambiente comprova-se, especialmente ao analisar as contribuições específicas do documento para essa participação. Isso é ainda mais preciso quando o país assina e ratifica o Acordo e traz em seu arcabouço jurídico nacional obrigatoriedade de respeito aos tratados internacionais de meio ambiente. Ao assinar e ratificar o Acordo de Escazú, o Estado assume a responsabilidade de implementar as disposições do documento, e nesse caso assume o compromisso de efetivar os direitos de acesso, em particular o acesso à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais.

Porém, o cenário que se apresenta atualmente é duvidoso. Desde a posse do atual presidente, em 2019, muitos retrocessos vivenciados no cenário político nacional, sobretudo relacionados à pauta ambiental, fazem questionar a real possibilidade do Acordo, já assinado pelo país, prosseguir para a sua ratificação no Congresso Nacional. Isso é ainda mais reforçado quando examina-se os esforços constantes para a desestruturação da participação social em instâncias federais extremamente importantes, as quais as decisões têm um grande impacto socioambiental em âmbito nacional. Espera-se que as eleições de 2022 possam mostrar um novo caminho, estabelecendo um governo mais favorável às questões ambientais e mais propício à assinatura do acordo.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Letícia. **Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense**: estudo de caso da Barra do Camacho/SC. 2009. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ALBUQUERQUE, Letícia; DAROS, Leatrice Faraco. Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo e o Acordo de Escazú: a busca por uma Justiça Ecológica. *In*: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 4, 2021, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 183 - 199. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/7x02k736/np4lg024/2a012pru94ROn29g.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BAHIA, Carolina Medeiros; MELO, Melissa Ely. O Estado de Direito Ecológico como instrumento de concretização de Justiça Ambiental. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 38-59, jul./dez. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID); WORLD JUSTICE PROJECT (WJP). **Indicadores de Governança Ambiental para a América Latina e Caribe**: Uma avaliação da governança ambiental na prática, na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Peru, República Dominicana e Uruguai. 2020.

BARRAGÁN-TERÁN, Daniel. Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible. *In*: BÁRCENA, Alicia; TORRES, Valeria; ÁVILA, Lina Muñoz (Ed.). **El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Bogotá: Editora da Universidad del Rosario, 2021, p. 167-178.

BORILE, Giovani Orso; CALGARO, Cleide. Delineando a Democracia Ambiental: apontamentos sobre a participação popular e o Acordo de Escazú. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 9, n. 2, p. 1-17, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.650.htm#:~:text=L10650&text=LEI%20No%2010.650%2C%20DE%2016%20DE%20ABRIL%20DE%202003.&text=Disp%20sobre%20o%20acesso%20p%20Ablico,e%20entidades%20integrantes%20do%20Sisnama](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm#:~:text=L10650&text=LEI%20No%2010.650%2C%20DE%2016%20DE%20ABRIL%20DE%202003.&text=Disp%20sobre%20o%20acesso%20p%20Ablico,e%20entidades%20integrantes%20do%20Sisnama). Acesso em: 20 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 26 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 04 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 623 Distrito Federal**. Decisão Monocrática. Julgamento do mérito da demanda constitucional suspenso por pedido de vista. Fatos normativos supervenientes ao início do julgamento. Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com impactos na disciplina normativa da sua composição [...]. Requerente: Procuradora-Geral da República. Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 17 dez. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349293178&ext=.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de et al. Gestão local e meio ambiente. **Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/DmnmN783FfwwsYb3fD3ps7w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 fev. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe**: situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 151, 2013. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV2\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV2_es.pdf). Acesso em: 18 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Acordo de Escazú entra em vigor na América Latina e no Caribe no Dia Internacional da Mãe Terra**. 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/acordo-escazu-entra-vigor-america-latina-caribe-dia-internacional-mae-terra>. Acesso em: 08 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf). Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe**. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. c2016. Disponível em:

<https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>. Acesso em: 07 fev. 2022.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2, maio/ago. 2016.

FOTI, Joseph; SILVA, Lalanath de. **A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment**. World Resources Institute. 2010.

GANEM, Roseli Senna. De Estocolmo à Rio+20 : avanço ou retrocesso? **Cadernos As legis**, n.45, p. 31-62, jan/abr 2012. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12297#>. Acesso em: 03 jan. 2022

GIANINI, Juliana Buck. **Governança ambiental global: o papel dos atores não estatais para o fortalecimento da democracia ambiental participativa**. 2021. 220 p. Tese (Doutorado em Direito Ambiental Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI, Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na Gestão Ambiental municipal no Brasil. **Organizações&Sociedade**, v. 19, n. 62, p. 527-548, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/FHGdj7qjVhPN9cC6mCyVrxP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 2 de fev. 2022.

GOVERNO diminui participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente. **G1**, 29 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminui-participacao-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 07 fev. 2022.

IMAFLORA; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL; ARTIGO 19. **Mapeamento dos retrocessos e transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020**. 2021. Disponível em: [https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento\\_dos\\_retrocessos\\_de\\_transparencia\\_e\\_participacao\\_social\\_na\\_politica\\_ambiental\\_.pdf](https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf). Acesso em: 16 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 22 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros: 2020**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

IUCN (International Union for Conservation of Nature). **IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law**. 2016. Disponível em:

[https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english\\_world\\_declaration\\_on\\_the\\_environmental\\_rule\\_of\\_law\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2006. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo\\_Rio\\_Joanesburgo.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf). Acesso em: 27 dez. 2021.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Breves Reflexões sobre os Elementos do Estado de Direito Ambiental Brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (Org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 51-88.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a Política Nacional de Meio Ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, p. 25-52, jul./dez. 2010.

LENZI, Cristiano Luis. A política democrática da sustentabilidade: os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. 12, n. 1, 2009, p. 19-36. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/qCXSmMpvgJNzP9LysqJSjNs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

MIGUEL, Teresa de. Acordo de Escazú entra em vigor para frear mortes de ambientalistas na América Latina, sem participação do Brasil. **El País**, Cidade do México, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-23/acordo-de-escazu-entra-em-vigor-para-frear-assassinatos-de-ambientalistas-na-america-latina-sem-a-participacao-do-brasil.html>. Acesso em: 07 fev. 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-44.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf). Acesso em: 17 jan. 2022.

ORELLANA, Marcos A. **Typology of instruments of public environmental international law**. ECLAC: Environment and Development Series, n. 158, 2014. Disponível: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37186/1/S1420605\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37186/1/S1420605_en.pdf). Acesso: 09 fev. 2022.

PAROLA, Giulia. O Acordo de Escazú 2018: As novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da Covid-19 no processo de ratificação. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 16, jan./abr., 2020.

RAWLS, John. A Theory of Justice. USA: The Belknap press of Harvard University press, 1971.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 291-314, jan./dez. 2003.

SCHLOSBERG, David. **Defining Environmental Justice**: Theories, Movements and Nature. Nova York: Oxford University Press. 2007.

SOUZA, Donaldo Bello de; NOVICKI, Victor. A Participação Social na Questão Ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 25-40, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/103/130>. Acesso em: 25 jan. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Acordo de Escazú**: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1>. Acesso em 23 jan. 2022.

UNEP. **Environmental Rule of Law**: First Global Report. 2019. Disponível em: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental\\_rule\\_of\\_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_rule_of_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 jan. 2022.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development**: Our Common Future. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

VIA CAMPESINA. **A Via Campesina | Brochura Organizacional | Edição 2016**. 2016. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/la-via-campesina-organisational-brochure-edition-2016/>. Acesso em: 16 fev. 2022.