

ACORDO DE ESCAZÚ:

uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil

SUMÁRIO EXECUTIVO

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, bem como a proteção adequada de defensoras/es ambientais, são elementos centrais na construção de uma governança ambiental efetiva, democrática e inclusiva.

Esses direitos, quando garantidos, também atuam de forma decisiva no combate ao crime e à corrupção em questões ambientais, pois tornam as instituições públicas e privadas mais íntegras e, portanto, menos propensas a desvios, além de permitir a detecção e a sanção de ilícitos, quando esses ocorrerem.

Apesar do Brasil contar com uma legislação avançada e com boas práticas já em curso, construídas nas últimas quatro décadas, ainda persistem obstáculos para a garantia adequada dos direitos à informação, à participação e à justiça em questões ambientais. Somam-se a isso retrocessos recentes e o fato do país ser um dos mais violentos do mundo contra defensoras/es ambientais.

Debatido e negociado entre 2012 e 2018 por países da América Latina e do Caribe, o Acordo de Escazú busca promover e garantir tais direitos. Além disso, trata-se do primeiro acordo ambiental da região e o primeiro do mundo a prever mecanismos específicos de proteção de defensoras/es ambientais.

A ratificação e a implementação do Acordo de Escazú é, portanto, uma oportunidade para o Brasil aprimorar a democracia e as ações de prevenção e de combate à corrupção em temas ambientais. O acordo traz avanços importantes que podem complementar e reforçar a legislação e as práticas do país, além de criar um espaço de governança, cooperação e diálogo regional. Trata-se também de uma oportunidade para o país demonstrar o seu compromisso com a boa governança ambiental para seus cidadãos/ãos e para o mundo.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos à participação, à informação e à justiça em questões ambientais são elementos fundamentais para uma governança ambiental efetiva e democrática que contribua com o avanço em direção à sustentabilidade socioambiental, à redução da pobreza e ao cumprimento de acordos e compromissos internacionais, como o Acordo de Paris e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Além de serem considerados os três pilares de uma boa governança ambiental (PNUMA, 2019), esses direitos também atuam de forma decisiva no combate ao crime e à corrupção em questões ambientais, pois tornam os sistemas públicos e privados mais íntegros e, portanto, menos propensos a desvios, além de permitir uma melhor detecção e sanção de ilícitos, quando ocorrerem.

A redução das emissões de gases do efeito estufa, a adaptação às mudanças climáticas, a garantia da qualidade e da quantidade de água adequadas, a compatibilização entre a produção agrícola e a conservação ambiental, o combate ao desmatamento e à exploração ilegal de madeira, a proteção de defensoras/es ambientais, dentre outros, são desafios que demandam uma governança ambiental aberta, transparente, inclusiva e capaz de garantir direitos e o efetivo cumprimento das leis ambientais.

A compreensão de que os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais são importantes para a boa governança foi consolidada na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) por 172 países¹. O Princípio 10 da Declaração do Rio estabelece que:



A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas [...]. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. ”

Desde então, o Princípio 10 da Declaração do Rio tornou-se um marco reconhecido globalmente, inspirando a elaboração de acordos internacionais² e de leis e normas nacionais voltadas à garantia dos direitos de acesso à participação, à informação e à justiça em questões ambientais (PNUMA, 2015).

Apesar dos avanços, ainda persistem, no Brasil e nos demais países da América Latina e do Caribe, processos decisórios relacionados a políticas, programas, projetos e empreendimentos sem as devidas participação e transparência, ou sem contar com mecanismos adequados de acesso à justiça. Tais deficiências resultam em danos e conflitos ambientais, afetando a qualidade ambiental e a vida

das pessoas, especialmente de grupos em situação de vulnerabilidade³ (Artigo 19, Imaflores, 2016).

Cientes da necessidade de dar um novo e ambicioso passo em direção à implementação dos direitos previstos pelo Princípio 10, governos da América Latina e do Caribe se comprometeram publicamente durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012, no Brasil, a iniciar um processo de negociação de um acordo regional sobre o tema. O acordo foi debatido durante seis anos, por meio de um processo⁴ secretariado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que contou com a participação de representantes dos governos e da sociedade civil da região⁵.

¹ Para mais informações acesse: <https://www.un.org/en/development/devagenda/sustainable.shtml>

² Nesse sentido, vale destacar a Convenção de Aarhus, primeiro acordo internacional legalmente vinculante baseado no Princípio 10, da Declaração do Rio. A Convenção foi aprovada em 1998, entrou em vigor em 2001 e atualmente é formada por 47 partes, sendo 46 países e a União Europeia. A Convenção de Aarhus foi utilizada como uma importante referência durante as negociações do Acordo de Escazú. Mais informações em: <https://www.unecce.org/env/pp/aarhus>.

³ Ao longo deste texto, as expressões “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” e “pessoas ou grupos vulnerabilizados” são empregadas em consonância com o artigo 2.3 do Acordo de Escazú, segundo o qual se tratam de “pessoas ou grupos que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso reconhecidos no presente Acordo, pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Parte e em conformidade com suas obrigações internacionais”.

⁴ Foram realizadas 9 rodadas de negociações presenciais em diversos países da região – inclusive no Brasil, em março de 2017.

⁵ Para mais informações sobre o histórico do processo de negociação do acordo e a participação da sociedade civil, que se deu desde suas etapas iniciais até a fase atual, ver: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/200_escazu_regional.pdf.

As negociações foram concluídas em março de 2018, em Escazú, na Costa Rica, dando origem ao “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”, também conhecido como Acordo de Escazú.

Além de um instrumento que pode fortalecer a democracia ambiental e a cooperação entre os países, trata-se do primeiro acordo ambiental da região e o primeiro do mundo a prever mecanismos específicos de proteção a defensoras/es ambientais. Isso tem especial importância, já que os países da América Latina e do Caribe compõem a região mais violenta do mundo para esse grupo (Global Witness, 2019; 2020).

Para entrar em vigor, o Acordo de Escazú precisa ser ratificado por 11 países⁶. O Brasil assinou o acordo em setembro de 2018, junto a outros países da região⁷,

mas ainda falta o envio do mesmo pelo Executivo federal ao Congresso Nacional, para a sua aprovação e posterior ratificação e promulgação.

A Transparência Internacional – Brasil entende que a ratificação do Acordo de Escazú é uma oportunidade para o país demonstrar aos seus cidadãos e cidadãs, e também ao mundo, o seu compromisso com a governança e democracia ambiental e com a proteção de defensoras/es ambientais. Oportunidade, inclusive, para reverter o caminho tomado nos últimos anos, com a redução dos espaços de participação, ameaças à transparência pública e acirramento de conflitos socioambientais. Entendemos também que o acordo trará contribuições significativas para a prevenção e o combate ao crime e à corrupção em questões ambientais, desafios centrais para a implementação de políticas e ações que coloquem o país no rumo da sustentabilidade socioambiental.

CORRUPÇÃO E MEIO AMBIENTE

A corrupção é um elemento presente em muitas ações públicas e privadas que, entre outras consequências, provocam a degradação ambiental e a violação de direitos. A exploração ilegal de madeira, o garimpo ilegal, a grilagem de terras públicas, bem como decisões sobre obras de infraestrutura com intensos impactos socioambientais e o fornecimento inadequado de serviços de saneamento básico e transporte público, estão muitas vezes relacionados a atos e esquemas de corrupção, como fraudes em licitações e em licenças ambientais, pagamento de propinas, desvio de recursos públicos e financiamento ilegal de campanhas eleitorais.

A relação entre corrupção e questões ambientais é cada vez mais reconhecida no mundo, seja como um elemento facilitador de crimes ambientais (INTERPOL, 2016; UNODC, 2020), seja como um fator que dificulta o cumprimento da legislação ambiental e os esforços de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Transparência Internacional, 2017; UNEP, 2019). Diante desse problema, em dezembro de 2019, na oitava sessão da Conferência dos Estados Parte da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC), da qual o Brasil é signatário, foi aprovada uma resolução inédita⁸, convocando os estados membros a implementarem ações de prevenção e combate à corrupção relacionada a crimes com impacto no meio ambiente.

A transparência pública, a participação social, o adequado funcionamento e acesso à justiça e a proteção de defensoras/es ambientais, muitas vezes responsáveis por realizar denúncias de atos ilícitos, são fundamentais para a prevenção e o combate à corrupção em questões ambientais. Dessa forma, o Acordo de Escazú não só pode contribuir com o avanço da democracia ambiental no país, como também prevenir e combater a corrupção em temas ambientais.

⁶ Até 28 de setembro de 2020, o Acordo de Escazú havia sido ratificado por nove países: Antígua e Barbuda, Bolívia, Equador, Guiana, Nicarágua, Panamá, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Nevis e Uruguai. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.

⁷ Até 28 de setembro de 2020, havia 24 países signatários. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.

⁸ Para mais informações sobre a Resolução 8/12, intitulada “Preventing and combating corruption as it relates to crimes that have an impact on the environment” acesse: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-resolutions.html>.

Na próxima seção deste documento, apresentamos a estrutura geral do Acordo de Escazú e um panorama sobre a relação do mesmo com o contexto brasileiro. Nas seções três, quatro e cinco, discutimos a importância de cada um dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em temas ambientais, apresentamos um breve balanço sobre avanços e limitações da garantia de tais direitos no Brasil, bem como destacamos os pontos do acordo que poderão complementar e fortalecer a legislação e as práticas do país. Na sexta seção, abordamos o caráter fundamental da proteção de defensoras/es de direitos humanos em matéria ambiental, uma inovação relevante prevista no acordo. A última seção apresenta as considerações finais e as recomendações da Transparência Internacional – Brasil em relação ao tema.

2. O ACORDO DE ESCAZÚ

O Acordo de Escazú busca garantir a implementação dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, bem como promover a proteção de defensoras/es, a cooperação e o fortalecimento das capacidades dos países e da sociedade civil da região.

O acordo possui 26 artigos que podem ser divididos em três blocos: O primeiro bloco, do artigo 1 ao 4, apresenta o objetivo, os princípios, as diretrizes e as disposições gerais nos quais o acordo se baseia. O segundo bloco, do artigo 5 ao 9, trata diretamente do acesso à informação (artigos 5 e 6), à participação (artigo 7) e à justiça (artigo 8), bem como sobre a proteção de defensoras/es ambientais (artigo 9). São esses os artigos que analisaremos em mais detalhes nas próximas seções. O terceiro e último bloco, do artigo 10 ao 26, aborda os meios e as regras de governança e de implementação, o que inclui aspectos de cooperação regional, a definição da CEPAL como

órgão responsável por secretariar o acordo, a previsão de uma Conferência das Partes (COP), de um Centro de Intercâmbio de Informações e de um Centro de Apoio à Implementação e ao Cumprimento.

Como apresentaremos nas próximas seções, a legislação brasileira prevê um conjunto amplo de dispositivos voltados à promoção dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, bem como à proteção de suas/seus defensoras/es. Nesse sentido, o país já contempla parte do que está previsto e que seria necessário para a implementação do acordo. Por outro lado, o Acordo de Escazú traz avanços importantes e significativos que podem complementar e reforçar a legislação e as práticas brasileiras, além de criar um espaço de governança, cooperação e diálogo regional. Sintetizamos no quadro a seguir os principais avanços contidos no acordo, que poderão ser conhecidos em mais detalhes nas próximas seções.

			
ACESSO À INFORMAÇÃO	ACESSO À PARTICIPAÇÃO	ACESSO À JUSTIÇA E PROTEÇÃO DE DEFENSORES/AS	GOVERNANÇA E COOPERAÇÃO
Igualdade no acesso à informação, com atenção especial a grupos em situação de vulnerabilidade	Participação aberta, inclusiva e em um conjunto amplo de decisões	Promoção do acesso à justiça em âmbito judicial e administrativo	O acordo incentiva o diálogo e a cooperação entre os países e a sociedade civil da região
Prova de interesse público, mitigando riscos de não fornecimento de informações por motivações privadas	A participação deve ocorrer desde as etapas iniciais dos processos decisórios	Ampla obrigação de reparação dos danos	Conferência das Partes (COP) será o órgão máximo de decisão e governança do acordo
Publicação de informações, de forma imediata, sobre riscos e acontecimentos que implicam em danos ao meio ambiente e à saúde pública	A autoridade deve considerar as propostas recebidas e justificar como as considerou na tomada de decisão	Promoção de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias	Centro de Intercâmbio de Informações irá compilar e disponibilizar leis, políticas e boas práticas
Prestação de informações ambientais por autoridades competentes	A participação deve contemplar prazos razoáveis e disponibilizar toda a informação necessária para uma participação qualificada	Obrigação de atender às necessidades de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade	Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento promoverá a implementação do acordo e formulará recomendações.
Autonomia e fortalecimento dos órgãos responsáveis pela transparência e pelo acesso à informação	Inclusão nos processos decisórios de grupos em situação de vulnerabilidade e daqueles afetados por atividades com significativo impacto ambiental	Obrigação de garantir um ambiente seguro e proteger defensoras/es ambientais	
		Obrigação de prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações às/ aos defensoras/es ambientais	

3. ACESSO À INFORMAÇÃO



Além de serem obrigações legais, a transparência e o acesso à informação consistem em direitos, e são princípios democráticos e da boa governança, aplicando-se a todos os setores governamentais, inclusive naqueles com potencial de impacto sobre o meio ambiente.

Por meio da transparência, governos, empresas e outros atores tornam-se mais responsáveis e são submetidos ao controle da sociedade e ao cumprimento das leis ambientais. A transparência e o fornecimento de informações ambientais são apontados, nesse sentido, como capazes de empoderar os mais fracos e obrigar os mais fortes a prestar contas (Gupta, 2010). Isso porque, por meio do acesso a dados e informações ambientais, cidadãos/ãos tornam-se capazes de supervisionar e vigiar ações públicas e privadas que apresentam implicações ambientais, bem como participar e se engajar em processos de tomada de decisão. Por isso, a transparência é apontada como uma das principais formas e pré-condição para se produzir *accountability*⁹ sobre os negócios públicos (Zúñiga, 2018).

Há três argumentos principais que posicionam a transparência e o acesso à informação como aliados à prevenção e ao combate à corrupção em questões

ambientais. Em primeiro lugar, a transparência aumenta a exposição das ações de agentes públicos e privados, tornando-os mais suscetíveis ao escrutínio público. Ao se tornarem mais visíveis a agentes externos, presume-se que condutas ilegais e irregulares passariam a ser inibidas pelo aumento do risco de punição e sanções, tornando, assim, a corrupção mais custosa e difícil de acontecer.

Segundo, ao dar transparência à atuação de governos e empresas, especialmente em relação aos impactos socioambientais de suas atividades, torna-se mais fácil tomar conhecimento sobre irregularidades e ilegalidades¹⁰. Dessa forma, a detecção de fraudes e esquemas de corrupção torna-se mais precisa, facilitando a atuação de órgãos ambientais e de controle.

Enfim, a transparência e a acessibilidade a dados ambientais, aliadas à divulgação de casos e esquemas de corrupção, podem criar um ambiente propício para a responsabilização dos agentes envolvidos em irregularidades, considerando a possibilidade de fiscalização e monitoramento não só de órgãos de controle, mas também de ativistas, organizações não-governamentais, grupos de defensoras/es do meio ambiente e jornalistas.

TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL NO BRASIL

Nas últimas décadas, o Brasil avançou na aprovação de leis e outras normas de transparência, criando um ambiente legal e institucional favorável à promoção do acesso à informação e à abertura de dados ambientais. Junto a isso, a capacidade do Estado e de outros atores de produzir, coletar e sistematizar dados e informações ambientais alcançou um patamar bastante alto, potencializado pelo uso cada vez mais intenso de tecnologias, meios e ferramentas digitais.

Dentre as normas gerais de transparência, que atingem todas as áreas da administração pública, inclusive a ambiental, destacam-se: a Constituição Federal de 1988, que prevê o acesso à informação como um direito fundamental; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações), que promoveu avanços significativos na transparência dos orçamentos e gastos públicos; a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), que definiu a transparência como regra e o sigilo como exceção, além

de prever prazos e procedimentos de resposta a pedidos de informações de qualquer cidadão ou organização; e a Política de Dados Abertos do Executivo Federal (Decreto nº 8.777/2016), que determina a elaboração e implementação de planos de dados abertos pelos órgãos federais.

Diversas leis ambientais também definem a transparência como parte de seus objetivos e diretrizes, criando obrigações e instrumentos para isso. Vale mencionar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), que define como um de seus objetivos a difusão de informações ambientais, obrigando o poder público a produzi-las, quando não existirem; e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003), aprovada oito anos antes da LAI, que determina que os órgãos municipais, estaduais e federais que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) são obrigados a fornecer acesso público às informações ambientais.

⁹ O conceito de *accountability* remete à responsabilização, sujeição ao escrutínio público, capacidade de sofrer sanções e constrangimentos por seus atos e iniciativas de atores e órgãos públicos. Por isso, *accountability* requer altos níveis de transparência e se aproxima da ideia de prestar contas à sociedade, mas não é perfeitamente traduzida por essas noções.

¹⁰ A abertura de dados já permitiu a emergência de um conjunto de iniciativas voltadas ao monitoramento e identificação de ilegalidades, como é o caso do Amazônia Protege, do Ministério Público Federal, e do MapBiomias, que monitoram o desmatamento ilegal, e do Sistema de Monitoramento da Exploração Florestal (SIMEX), criado pelo Imazon, que monitora a exploração ilegal de madeira.

Dentre os instrumentos de transparência, destaca-se a existência de diferentes sistemas e cadastros que disponibilizam uma grande quantidade e diversidade de dados e informações, tais como: o Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos (SNIRH), o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE) e os sistemas PRODES e DETER, que disponibilizam dados de desmatamento.

Apesar dos avanços apontados, a transparência em questões ambientais demonstrada pelos órgãos públicos brasileiros, a nível nacional e local, ainda é insuficiente. O Ranking de Transparência Ambiental¹¹, iniciativa do Ministério Público Federal que avalia a transparência de 104 órgãos federais e estaduais, apontou que somente 21 deles possuem

A ACESSO À INFORMAÇÃO NO ACORDO DE ESCAZÚ

O Acordo de Escazú estabelece avanços para consolidar e ampliar o direito de acesso à informação ambiental, definida pelo próprio acordo como toda informação relacionada ao meio ambiente e aos recursos naturais, incluindo riscos e impactos ambientais e ações de gestão e conservação ambiental. São elencados, ainda, alguns princípios que devem balizar todo o acordo e, portanto, o acesso à informação, tais quais: o princípio da máxima divulgação, da transparência e prestação de contas, da progressividade e da vedação do retrocesso.

O artigo 5, “Acesso à informação ambiental”, e o artigo 6, “Geração e divulgação da informação ambiental”, tratam especificamente do tema. Alguns de seus dispositivos já estão previstos na legislação brasileira, portanto destacaremos aqui os cinco pontos principais por meio dos quais o acordo poderá ampliar o acesso à informação ambiental no país.

Em primeiro lugar, o acordo prevê que, para promover maior igualdade de condições de acesso à informação, pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, incluindo povos indígenas e grupos étnicos, devem receber assistência desde o momento da formulação de pedidos até o recebimento da informação. É previsto também que as informações sejam divulgadas por meios de comunicação mais adequados a esses grupos e publicadas nos diferentes idiomas utilizados em um país (artigo 5, parágrafo 3).

O segundo avanço diz respeito à aplicação de uma prova de interesse público (artigo 5, parágrafo 9) em casos de conflito entre o interesse público e privado sobre determinada informação. Esse teste consistiria em levar em consideração tanto o interesse público de entregar a informação quanto as demais razões existentes para retê-las. Isto é, espera-se que, por meio dessa análise,

desempenho maior que 0,5 (em uma escala de 0 a 1). Ademais, segundo análise do Instituto Centro de Vida (2019), os estados da Amazônia possuem um índice médio de apenas 28% quando considerada a transparência ativa em questões ambientais e do uso da terra. Quando o foco passa a ser a transparência passiva, o índice médio é de 53%, ainda insatisfatório.

Se os números já são baixos quando avaliamos a disponibilização de informações e documentos em websites, o desafio é ainda maior para garantirmos o efetivo acesso à informação aos cidadãos, especialmente quando pensamos em povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos de menor renda e escolaridade. Para isso, é fundamental que a informação circule em meios adequados às distintas realidades sociais e culturais e em linguagem acessível.

o acesso à informação não seja decidido por meio de interesses particulares ou privados. Como defendem Ribeiro e Machado (2018), o teste de interesse público, nesse caso, aumentará o ônus por parte do poder público para negar um pedido de acesso à informação ambiental, possivelmente aumentando a transparência e afetando positivamente o volume de respostas aos pedidos de acesso às informações ambientais.

Em terceiro lugar, o acordo estabelece que, no caso de ameaças iminentes à saúde pública ou ao meio ambiente, as autoridades devem publicar, imediatamente e por meios efetivos, informações que permitam às/aos cidadãs/ãos prevenir ou reduzir os potenciais danos (artigo 6, parágrafo 5).

Em seguida, o acordo define que todas as autoridades competentes - que consistem em órgãos, instituições e entidades de propriedade ou controladas pelo Estado, além de entes privados que recebam recursos ou executem serviços públicos - sejam obrigadas a prestar informações conforme os parâmetros estabelecidos pelo acordo (artigo 5, parágrafo 11).

Por fim, o acordo prevê a existência de um órgão autônomo e independente (podendo inclusive ser mais de um) que se responsabilize pela transparência e o acesso à informação no país (artigo 5, parágrafo 18). No caso do Brasil, existe a Controladoria-Geral da União (CGU), que cumpre o papel de gerenciar as políticas de transparência, acesso à informação e combate à corrupção em âmbito federal. O acordo chama atenção para o fortalecimento desse e de outros órgãos de controle¹², bem como a garantia de sua autonomia e independência, já que, como destacam Cappelli, Born e Goes (2018), a CGU está hierarquicamente subordinada à Presidência da República.

¹¹ Para mais informações, ver: <http://www.transparenciaambiental.mpf.mp.br/>.

¹² A necessidade da CGU ser autônoma e fortalecida também é demandada na Nova Medida nº 34 das Novas Medidas contra a Corrupção, já que é este o órgão que participa e promove operações de combate à corrupção, acordos de leniência e é responsável, por exemplo, pela aplicação da Lei Anticorrupção. Para mais informações, visite: <https://unidoscontraacorrupcao.org.br/#as-novas-medidas>.

4. ACESSO À PARTICIPAÇÃO



A participação dos diversos setores da sociedade em questões ambientais, como recursos hídricos, gestão florestal e resíduos sólidos, e em temas que tenham potencial de impacto ambiental, como energia e infraestrutura, é um fator essencial para a elaboração e a implementação de políticas e decisões efetivas voltadas à promoção da sustentabilidade socioambiental.

Com processos decisórios abertos, tomadoras/es de decisão têm acesso a informações e percepções de diversos atores, o que contribui para um melhor diagnóstico dos problemas, bem como para o desenho de soluções mais adequadas para enfrentá-los (OEA, 2001). A decisão ou a política também ganham mais legitimidade, apoio e engajamento, o que é essencial para a sua implementação. A inclusão dos diversos grupos de interesse no processo decisório permite a criação de canais de diálogo e de maior confiança, bem como a antecipação e a minimização de conflitos. A participação adequada nas etapas iniciais do planejamento de projetos e empreendimentos com potencial de causar significativos impactos socioambientais pode, inclusive, diminuir a probabilidade de judicialização, atrasos e custos adicionais. Por fim, a participação de grupos historicamente excluídos permite que seus conhecimentos e aspirações sejam levados em conta, proporcionando decisões mais equilibradas e inclusivas.

PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Desde a elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), passando pela Constituição Federal e chegando às leis que instituem políticas ambientais, houve a compreensão, por parte de setores da sociedade e do Estado, de que a governança ambiental no Brasil deveria ter a participação como um de seus elementos constitutivos.

Nessa direção, diversas leis incluíram a participação como objetivo, princípio ou diretriz e criaram instrumentos para que isso ocorra. Como exemplos, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) define a participação dos usuários e das comunidades como um de seus fundamentos e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) prevê a participação social simultaneamente como princípio e diretriz da política.

Além dos fatores mencionados, a participação social contribui de forma significativa para a prevenção e o combate à corrupção (Camargo, 2018), sendo prevista, inclusive, em acordos internacionais sobre o tema, como a Convenção das Nações Unidas Contra à Corrupção (UNCAC). Processos que incluem diversos setores da sociedade diminuem o espaço para que as decisões públicas sejam capturadas por grupos de interesse específicos, muitas vezes pouco comprometidos com a manutenção da qualidade ambiental. A participação permite, portanto, que o debate ocorra no espaço público, cabendo a todos os atores estatais, privados e da sociedade civil apresentarem os seus melhores argumentos e justificarem as suas posições. Espera-se, dessa forma, que o interesse público prevaleça, incluindo a tomada de decisões que considerem a questão ambiental de forma adequada. O controle social de fundos e outras formas de uso do orçamento diminui a chance de mau uso e mesmo de desvios de recursos destinados às políticas ambientais. Além disso, muitas vezes, são as/os cidadãs/ãos e as organizações da sociedade civil que primeiro identificam um crime ou um ato de corrupção relacionado a questões ambientais, reportando-os aos órgãos responsáveis pelas ações de fiscalização, investigação e sanção. Dessa forma, quanto mais robustos forem os instrumentos de participação existentes, maior a chance da sociedade complementar e apoiar a ação do estado contra o crime e a corrupção ambiental.

A compreensão da importância da participação fez com que o campo de políticas ambientais tenha se tornado um dos que mais conta com instrumentos para esse fim no país. Essa característica recebeu, inclusive, reconhecimento de avaliações internacionais sobre a governança ambiental brasileira (OCDE, 2016).

Atualmente existem, por exemplo, 281 conselhos de unidades de conservação federais¹³, 235 comitês de bacias hidrográficas¹⁴ e 3.540 conselhos municipais de meio ambiente (IBGE, 2018), além de conselhos estaduais e federais de meio ambiente e recursos hídricos (como é o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA). Existem também conselhos relacionados a fundos que gerenciam recursos financeiros voltados à gestão ambiental, como é o caso do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e do Conselho consultivo do Fundo Nacional

¹³ Informação disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/>. Último acesso em: 24 de setembro de 2020.

¹⁴ Informação disponível em: >. Acesso em 06 de setembro de 2020. <http://conjuntura.ana.gov.br/gestaoagua>. Último acesso em: 24 de setembro de 2020.

de Desenvolvimento Florestal¹⁵. Consultas e audiências públicas são obrigatórias, ou pelo menos frequentes, em um amplo conjunto de decisões e temas, que incluem criação de unidades de conservação, planos setoriais de mudanças climáticas, planos de resíduos e de saneamento básico, concessão de florestas públicas e Estudos de Impacto Ambiental de empreendimentos com potencial de causar danos ambientais significativos. Por fim, já foram realizadas quatro conferências nacionais de meio ambiente (em 2003, 2005, 2008 e 2013), que mobilizaram mais de 450 mil pessoas¹⁶.

A abrangência, a diversidade e a quantidade de espaços e instrumentos de participação não implicam, necessariamente, que ela ocorra de forma efetiva e equilibrada. Sem a pretensão de sermos exaustivos, subsistem diversas deficiências e lacunas, tais quais: (a) a previsão legal não implica a real existência e o

funcionamento dos instrumentos de participação; (b) atores sociais com menos recursos têm maior dificuldade para participar, o que reforça a exclusão de grupos em situação de vulnerabilidade; (c) algumas políticas possuem a previsão de instrumentos de participação que incidem em diversas etapas da política, enquanto em outras, como infraestrutura e energia, tais mecanismos ainda são escassos ou mesmo inexistentes; (d) é comum que a participação ocorra nas etapas finais do processo decisório, quando o espaço e a disposição para alterar a proposta original são menores; (e) em muitos casos, as propostas apresentadas pelo público não são levadas em consideração no processo decisório, gerando desconfiança e desmotivando o engajamento; (f) os processos de participação são conduzidos por meio de uma linguagem técnica, desconsiderando as especificidades socioculturais, especialmente dos grupos em situação de vulnerabilidade.

O ACESSO À PARTICIPAÇÃO NO ACORDO DE ESCAZÚ

O Acordo de Escazú, especialmente em seu artigo 7, “Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais”, traz elementos com o potencial de fortalecer os processos de participação social em políticas ambientais no Brasil. Alguns de seus parágrafos definem práticas que ou não estão previstas no arcabouço legal brasileiro, ou não se fazem presentes na forma como geralmente são conduzidos os processos participativos no país.

O artigo 7 prevê que os processos de participação devam ser abertos e inclusivos (parágrafo 1), e contemplar um conjunto amplo de decisões, como estratégias, planos, programas, normas e regulamentos, bem como processos de licenciamento e autorização ambiental que possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente (parágrafos 2 e 3).

Um dos pontos que merece destaque é o que diz que a participação deve ser assegurada “desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões” (parágrafo 4). Como apontado, é comum que o processo de participação ocorra nas etapas finais, restando pouca margem para que a sociedade de fato influencie o resultado da decisão.

Outro destaque é a previsão de que a autoridade pública deva levar em conta as propostas apresentadas pela sociedade por meio de processos participativos (parágrafo 7). Uma forma de garantir que isso ocorra é a exigência de que as autoridades divulguem sua decisão final,

acompanhada da justificativa de como incorporaram as propostas recebidas (parágrafo 8).

Existe a compreensão sobre a importância da disponibilização e do acesso a dados e informações ambientais para que a participação seja efetiva. O acordo determina que as informações relacionadas ao tema em discussão e ao próprio processo de participação sejam fornecidas de forma “clara, oportuna e compreensiva” (parágrafo 4), listando, inclusive, as categorias mínimas de informação que devam ser disponibilizadas. Além disso, prevê que os processos de participação devam “contemplar prazos razoáveis” (parágrafo 5) para que as pessoas e grupos tenham tempo de se informar e participar, requisito importante, dada a forma açodada que muitas vezes caracteriza esses processos.

Além disso, dois públicos recebem especial atenção no acordo: pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade e pessoas e grupos diretamente afetados por projetos e atividades com potencial de impacto ambiental significativo. Cabe à autoridade pública realizar ações específicas para identificá-los e incluí-los de forma adequada e efetiva nos processos participativos (parágrafos 14 e 16). Isso inclui a previsão de que tais processos sejam adequados “às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público” (parágrafo 10), outro requisito fundamental, dado o formato tecnicista por meio do qual muitas vezes os processos participativos são implementados.

¹⁵ Entre 2019 e 2020, por meio de Decretos, o governo federal reduziu significativamente a participação da sociedade em conselhos. Isso ocorreu por meio da redução de vagas destinadas à sociedade civil, da exclusão total de representantes e da própria extinção de conselhos. O CONAMA, o Comitê gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Conselho consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal tiveram a participação da sociedade reduzida (Decretos 9.806/2019, 10.143/2019, 10.062/2019, respectivamente). No Conselho deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente, a representação da sociedade foi excluída (Decreto 10.224/2020). Já o Conselho Orientador do Fundo Amazônia foi extinto (Decreto 10.144/2019).

¹⁶ Disponível em <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente.html>. Último acesso em: 24 de setembro de 2020.

5. ACESSO À JUSTIÇA



O direito de acesso à justiça em questões ambientais é resultado da combinação entre: (i) o acesso à justiça, a ideia de que todos devem poder reivindicar seus direitos e cobrar respostas das instituições estatais, e (ii) a luta por justiça ambiental, concepção que reconhece as dificuldades enfrentadas por grupos vulnerabilizados para defender o meio ambiente, seus territórios e suas práticas (Cavedon e Vieira, 2006). Nesse sentido, o acesso à justiça em questões ambientais contribui tanto no reforço dos direitos à participação e de acesso à informação quanto na garantia do direito a um meio ambiente equilibrado e de outras garantias violadas ou em risco de violação.

Trata-se de um mecanismo para assegurar que grupos direta ou indiretamente afetados por decisões em matéria de meio ambiente e desenvolvimento possam proteger seus direitos e recorrer dessas medidas. Contribui, então, para

equilibrar as relações entre aqueles que detêm o poder e as comunidades impactadas, assegurando a disponibilidade de canais e instituições para desfazer malfeitos e para prevenir, remediar e compensar os efeitos de atos lesivos ou que ofereçam perigo de dano. Nesse sentido, o acesso à justiça em questões ambientais tem tanto uma dimensão preventiva quanto uma dimensão restaurativa.

No plano da prevenção, diante de situações concretas em que condutas de agentes públicos ou privados levantem dúvidas ou sejam controversas, é possível fazer com que instâncias de resolução de conflitos – administrativas e judiciais – determinem o fornecimento de informações ou a abertura à manifestação de cidadãos. Já em relação à restauração, o acesso à justiça permite reverter danos ambientais, inclusive aqueles causados por atos ilícitos, muitas vezes associados a esquemas de fraude e corrupção.

O ACESSO À JUSTIÇA EM QUESTÕES AMBIENTAIS NO BRASIL

O arcabouço jurídico brasileiro conta com amplo reconhecimento do direito de acesso à justiça e apresenta disposições específicas em matéria ambiental – as quais, em boa medida, são mais avançadas que em outros países da região. A Constituição Federal reconhece que é direito de todos peticionar contra ilegalidades ou abusos de poder e que a lei não pode excluir de apreciação do Poder Judiciário nenhuma lesão ou ameaça a direito. Nesse sentido, assegura-se, pelo texto constitucional, a garantia geral de buscar uma resposta da Justiça contra violações reais ou potenciais, inclusive em questões ambientais.

Especificamente em matéria ambiental, a Constituição não apenas introduz, em seu artigo 225, o caráter fundamental do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como reconhece também disposições específicas que garantem o acesso à justiça nesse tema. Combinando disposições constitucionais e legais em vigor, é possível afirmar que a ação civil pública é o principal meio para proteger esses direitos. A ação civil pública foi criada pela Lei nº 7.347/85, garantindo a um conjunto limitado de atores a legitimidade para ingressar com ação em defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e transindividuais

que tenham sido objeto ou que se submetam a risco de dano moral ou material, o que inclui a proteção ao meio ambiente. Soma-se a ela, de forma menos expressiva, a ação popular, outra via que permite a anulação ou declaração de nulidade de atos do Poder Público que sejam lesivos ao meio ambiente.

É relevante destacar, ainda, que o Brasil conta com importantes instituições aptas a atuar em prol da justiça ambiental e que acionam com frequência o Judiciário. Um dos agentes de garantia do acesso à justiça é o Ministério Público, que tem em seu mandato constitucional e legal a defesa de direitos coletivos e difusos. Em alguns estados, o Ministério Público conta, inclusive, com promotorias especificamente voltadas a questões ambientais, além de ser responsável por celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e publicar recomendações que fortalecem a proteção do meio ambiente no país. Outro ator legitimado nesse sentido é a Defensoria Pública, em processo de consolidação nas últimas décadas, especialmente no âmbito estadual. Por fim, organizações da sociedade civil são importantes agentes do tema, podendo acessar vias judiciais e administrativas e lutar, desse modo, pelo acesso à justiça.

O ACESSO À JUSTIÇA NO ACORDO DE ESCAZÚ

O artigo 8 do Acordo de Escazú trata do “Acesso à justiça em questões ambientais”. Na perspectiva do acordo, tal direito deve ser lido de forma ampla, pois não significa apenas ter a possibilidade de provocar o Poder Judiciário, mas também de acessar todos os órgãos e instituições envolvidos na aplicação do direito. A garantia de acesso à justiça é, então, o direito a acessar uma resposta do Estado, exigindo esclarecimentos e ações concretas no âmbito judicial e na esfera administrativa.

O acordo reconhece três importantes dimensões do acesso à justiça: a existência e o funcionamento de um sistema que preserve o devido processo legal (parágrafo 1), a garantia de um recurso efetivo para a proteção de direitos (parágrafo 2) e uma série de elementos específicos que garantem as condições de acesso à justiça, especialmente em matéria ambiental (parágrafos 3 a 7).

As duas primeiras dimensões são aquelas reconhecidas na Constituição de 1988 e historicamente reconhecidas em tratados internacionais, abrangendo o direito a um processo justo e orientado segundo regras claras e, ainda, o direito a acessar a própria tutela judicial, recorrendo contra qualquer decisão, ação ou omissão ilegal, ou que seja danosa ao meio ambiente.

Já entre os parágrafos 3 a 7, o documento introduz alguns avanços importantes em relação a textos de tratados internacionais que versam sobre acesso à justiça, normalmente limitados a previsões relativamente genéricas. Assim, são reforçados direitos e garantias que decorrem das obrigações gerais do Estado nesse tema, mas que assumem formas mais específicas. Alguns exemplos são: o reconhecimento de práticas como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova (parágrafo 3.e), que beneficiam os pleitos de cidadãos em prol do meio ambiente, já que transferem a obrigação de produzir provas sobre determinado dano ou ameaça para a parte do processo que estiver em melhor condição de garanti-las, seja um órgão público ou um agente do setor privado; a existência de uma ampla cláusula reparatória, que prevê obrigações de restituir, restaurar e compensar danos, bem como de atender as vítimas e implementar medidas de satisfação e não repetição (parágrafo 3.g); e a promoção de mecanismos alternativos de resolução

de controvérsias (parágrafo 7), o que traz à tona a ideia de que o acesso à justiça não significa apenas acesso ao Judiciário e que é possível, por outras vias, assegurar uma efetiva participação de comunidades afetadas e contribuir para soluções mais céleres.

Quando comparamos o texto do Acordo de Escazú com o direito brasileiro, algumas importantes conclusões podem ser extraídas. A existência, no Brasil, de um conjunto de normas e instituições voltadas à garantia do acesso à justiça aponta para um aparente cumprimento do acordo, sem que sejam necessárias grandes mudanças no plano formal. Talvez um dos avanços mais relevantes do documento em relação ao acesso à justiça seja o reconhecimento expresso, no texto do parágrafo 5, da obrigação de atender às necessidades de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Embora essa assistência esteja, em alguma medida, presente na prática jurídica brasileira – por exemplo, na atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, mas também no conteúdo de decisões judiciais que reconhecem a necessidade de garantir acessibilidade maior para determinados grupos vulnerabilizados –, isso é fruto de uma interpretação legal, não havendo previsão explícita nesse sentido.

Do ponto de vista da implementação de direitos e garantias, no entanto, o Brasil ainda precisa reduzir complicações práticas que inviabilizam o acesso à justiça. Frequentemente, entidades que atuam em prol do meio ambiente, sejam elas estatais ou não, têm dificuldade de acionar o Judiciário e de obter os resultados esperados de sua atuação. Isso pode ser fruto da fragilidade das instituições, consequência de corrupção e/ou intimidação, ou, ainda, sinal de que os mecanismos formais disponíveis não são suficientes. Portanto, na implementação do acordo de Escazú, é preciso atentar para o acesso à justiça em seu aspecto formal, mas também para sua dimensão material. Não se trata apenas de garantir que o Judiciário e a administração possam ser acessados, mas também de cuidar para que o arcabouço normativo vigente esteja apto a produzir os resultados esperados em tempo apropriado. Dessa maneira, será possível garantir que o Estado não apenas proporcione mecanismos de participação e transparência, mas também seja capaz de prevenir e reparar danos para a promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

6. PROTEÇÃO DE DEFENSORAS/ES AMBIENTAIS



Defensoras/es dos direitos humanos em questões ambientais são pessoas fundamentais para a garantia de direitos e a proteção do meio ambiente. Sua atuação é fundamental para contribuir com o debate público e fiscalizar agentes públicos e privados, prevenindo, expondo e combatendo atos ilícitos que degradam o meio ambiente e violam direitos.

No contexto brasileiro, podem ser consideradas/os defensoras/es dos direitos humanos em questões ambientais diversos atores: de líderes indígenas e quilombolas a pesquisadoras/es do tema, de ativistas locais a nomes nacionais da causa ambiental, de denunciante de corrupção a fiscais da administração e operadores do sistema de justiça. Basta que contribuam, a partir de suas atividades, para a defesa dos direitos humanos em questões ambientais. Nesse sentido, destacamos especialmente a relevância de incluir nesse grupo as/os denunciante de corrupção – também conhecidos como whistleblowers. Denunciante podem indicar irregularidades na exploração de recursos naturais, no uso e na ocupação de terras, na implementação de projetos de desenvolvimento, no manejo da biodiversidade e em diversas outras áreas de atuação (Duri, 2020).

Denunciante são frequentes alvos de ameaça e perseguição na América Latina e no Caribe. Segundo

o Barômetro Global da Corrupção, elaborado pela Transparência Internacional (2019), aproximadamente 75% dos entrevistados na região acreditam que pessoas que denunciam corrupção podem sofrer retaliações. Ainda assim, 77% acreditam que qualquer indivíduo pode fazer a diferença nessa luta. Para que todo esse potencial se converta em uma efetiva atuação e contribua para o combate à corrupção, é preciso que seja assegurada uma proteção mínima a essas/es defensoras/es, garantindo seus direitos e oferecendo um ambiente propício para suas denúncias.

Em levantamentos publicados por organizações não governamentais dedicadas à proteção de defensoras/es, o Brasil habitualmente figura entre os países mais perigosos do planeta para quem atua na defesa dos direitos humanos, especialmente em matéria ambiental. O Brasil foi, em 2018, o quarto colocado no mundo por mortes de ativistas ambientais, com 20 pessoas assassinadas; já em 2019, ficou na terceira posição, com 24 mortes (Global Witness, 2019; 2020). Além de assassinatos, as/os defensoras/es ambientais são alvo de ameaça, perseguição e criminalização, o que muitas vezes tem origem na corrupção que une agentes estatais e atores privados (Human Rights Watch, 2019). Por isso, as perspectivas para defensoras/es ambientais são extremamente preocupantes no Brasil.

A PROTEÇÃO DE DEFENSORAS/ES NO BRASIL

Mesmo diante de tantas denúncias e do alto número de homicídios de defensores, o Brasil tem uma atuação muito tímida quanto ao tema. Desde 2004, o arcabouço jurídico existente no país é baseado, em grande medida, no Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos (PPDDH)¹⁷, formalizado em decretos presidenciais – normas caracterizadas por sua fragilidade e fácil modificação. A Política Nacional para o tema foi instituída no Decreto Federal nº 6.044/2007, tendo como destinatário quem “promove, protege e defende os Direitos Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade”. Em 2016, o programa foi modificado pelo Decreto Federal nº 8.724/2016, que criou um Conselho Deliberativo para conduzi-lo, excluindo a sociedade civil do processo, e alterou o escopo do

programa, direcionando-o apenas a pessoas que sofreram ameaça – o que excluiu parte importante das pessoas originalmente protegidas. Por fim, o Decreto Federal nº 9.937/2019 renomeou a iniciativa, incluindo explicitamente comunicadores sociais e ambientalistas no rol do programa, e ampliou os poderes do Conselho Deliberativo, que passa a poder emitir resoluções e criar comissões e grupos de trabalho. No entanto, o programa apresenta dificuldades mais estruturais, caracterizando-se por ações descontínuas e insuficientes, equipe reduzida e baixa integração com outros órgãos públicos e entes federativos, além da já mencionada fragilidade dos instrumentos jurídicos (Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, 2017).

¹⁷ Para mais informações, ver: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>.

Além do PPDDH, iniciativas como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita)¹⁸, criado em 1999, podem ser igualmente relevantes. Somam-se a ela outras duas importantes iniciativas com foco no combate à corrupção: o Pacote Anticrime, que alterou a legislação para regulamentar o recebimento de denúncias e a proteção a denunciante no âmbito da Administração Pública, a partir da atuação de ouvidorias e corregedorias, e o Decreto nº 10.153/2019, que fortalece as garantias de denunciante de ilícitos na esfera federal.

A PROTEÇÃO DE DEFENSORAS/ES AMBIENTAIS NO ACORDO DE ESCAZÚ

O Acordo de Escazú, em seu artigo 9, reconhece três importantes direitos das/os defensoras/es de direitos humanos em temas ambientais e os correspondentes deveres dos Estados Partes: a garantia de um ambiente seguro, sem ameaças e restrições para a atuação de pessoas, grupos e organizações (parágrafo 1); a proteção de seus próprios direitos humanos, incluindo direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade de opinião e de expressão, direito de reunião, dentre outros (parágrafo 2); e a obrigação estatal de prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações às/aos defensoras/es (parágrafo 3).

O texto do acordo é de extrema importância para defensoras/es ambientais. Trata-se, afinal, do primeiro acordo juridicamente vinculante do mundo a reconhecer expressamente direitos para esses indivíduos e a estabelecer obrigações correspondentes dos Estados partes.

A proteção de defensoras/es de direitos humanos é um dever dos Estados com amplo reconhecimento no Direito Internacional, como no caso da Declaração da ONU sobre Defensores de Direitos Humanos²⁰, de 1998, e das decisões e recomendações da Comissão²¹ e da Corte Interamericana²², no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por mais que o conteúdo do artigo 9 não crie obrigações tão distintas daquelas previstas anteriormente por organizações como a ONU e a OEA, sua existência reconhece a necessidade de que sejam implementadas ações específicas de proteção de defensoras/es ambientais, considerando, inclusive, o grau e as características da violência a que estão expostos.

Como apontamos, o sistema de proteção vigente no país é frágil e insuficiente, sendo incapaz de cumprir

Todas essas medidas contribuem para a proteção de defensoras/es do meio ambiente e representam importantes avanços para a garantia de seus direitos. As iniciativas mais recentes, que envolvem a proteção de denunciante na Administração Pública, são especialmente relevantes para o combate à corrupção e podem ter um impacto considerável na defesa do meio ambiente. No entanto, esses canais devem ser reforçados, para que haja menos ameaças e uma proteção mais efetiva¹⁹.

suas finalidades. Os programas nacionais, como o PPDDH, não têm autonomia suficiente e estão sujeitos a pressões políticas e tentativas de esvaziamento por governos presentes ou futuros. Ademais, em casos de crimes cometidos contra defensoras/es ambientais, faltam medidas preventivas para viabilizar a proteção contra novas violações, o que estaria alinhado aos deveres reconhecidos no acordo. Do mesmo modo, é preciso garantir que as investigações e processos não se tornem incompletos ou inefetivos e que os potenciais perpetradores de violações contra defensoras/es sejam responsabilizados. E assegurar, ainda, que defensoras/es contem com um ambiente propício para sua atuação, de modo a protegê-las/os de ameaças, tentativas de intimidação e outras formas de influência – evitando, assim, que essas pessoas e outras ao seu redor desistam de sua luta por medo ou pressões externas.

Nesse processo, deve ser dada atenção especial às/aos defensoras/es que militam na causa ambiental e à interseção de sua atuação com o combate ao crime e à corrupção. As denúncias habitualmente apresentadas por esses atores são de diversos tipos: ocupação ilegal de terras, invasão de áreas demarcadas ou protegidas, exploração ilegal de recursos naturais, irregularidade em licitações e licenciamentos ambientais. Trata-se de ilegalidades muitas vezes realizadas por organizações criminosas, sustentadas por esquemas de corrupção. E a proximidade, muitas vezes, dos responsáveis por tais crimes com agentes públicos torna as/os defensoras/es ainda mais vulneráveis a perseguições. Protegê-las/os, então, é fundamental para garantir seus direitos, bem como suas importantes atividades de defesa do meio ambiente e para que mais pessoas venham a se somar a tais esforços.

¹⁸ Para mais informações, ver: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/provita-1/provita>.

¹⁹ É nesse sentido que a Transparência Internacional – Brasil defende, em suas Novas Medidas contra a Corrupção, a aprovação da Nova Medida nº 8, que cria o Programa Nacional de Incentivo e Proteção de Relatos de Suspeita de Irregularidades. Essa iniciativa não apenas cria canais de denúncia e proteção na administração pública direta e indireta, mas também orienta a criação de mecanismos similares na iniciativa privada. Para mais informações, visite: <https://unidoscontraacorrupcao.org.br/#as-novas-medidas>.

²⁰ Para mais informações sobre a Declaração, ver: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declarationPortuguese.pdf>.

²¹ Vale mencionar, por exemplo, o relatório da Comissão Interamericana sobre criminalização de defensoras/es de direitos humanos, disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>.

²² Por exemplo, a decisão de implementar medidas protetivas para defensoras/es de direitos humanos na Nicarágua. Para mais informações, ver: <https://www.cejil.org/es/corte-idh-otorga-medidas-urgentes-defensores-derecho-humanos-y-reconoce-cierre-espacios-defensa>.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado ao longo do texto, a ratificação do Acordo de Escazú tem o potencial de dar um impulso na governança e na democracia ambiental do Brasil. Apesar do país contar com uma legislação avançada e com boas práticas, ainda existe uma série de limitações para a garantia efetiva dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça e para a proteção de defensoras/es ambientais. Além disso, a ratificação do acordo seria uma mensagem do país para seus cidadãos e cidadãs e para o mundo de que ele pretende promover uma mudança de rumo em relação aos recentes retrocessos nas políticas ambientais, entre os quais se destacam a diminuição dos espaços de participação, o aumento da opacidade de informações públicas em questões ambientais e o acirramento dos conflitos socioambientais, com consequências para toda a sociedade, mas especialmente para os grupos em situação de vulnerabilidade.

Ao fortalecer a governança e a democracia ambiental, o acordo também trará contribuições significativas para a prevenção e o combate ao crime e à corrupção em questões ambientais, desafios centrais para a implementação de políticas e ações que coloquem o país no rumo da sustentabilidade socioambiental.

O acordo também fortalecerá a relação do Brasil com os países da América Latina e do Caribe em uma agenda importante e desafiadora para toda a região. Trata-se do primeiro acordo ambiental da região, o qual prevê um conjunto de diretrizes e instrumentos para que sua implementação ocorra por meio do diálogo, da cooperação e da troca de conhecimento e informações. Entre os mecanismos previstos, destacam-se: (i) a Conferência das Partes (COP), órgão máximo de decisão e governança do acordo; (ii) o Centro de Intercâmbio de Informações, que irá compilar e disponibilizar leis, políticas e boas práticas que possam inspirar e serem replicadas entre os países; e (iii) o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento, que promoverá e apoiará a implementação do acordo, assim como examinará o seu cumprimento e formulará recomendações.

Por esses motivos e pelo que foi apresentado ao longo deste documento, a Transparência Internacional - Brasil recomenda que:

- O governo brasileiro ratifique prontamente o Acordo de Escazú e que, em diálogo e cooperação com os demais países da região e com a sociedade civil, contribua para a sua rápida implementação;
- Os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) implementem e fortaleçam os dispositivos e instrumentos de acesso à participação, à informação e à justiça em temas ambientais já previstos na legislação brasileira;
- Sejam respeitados os direitos da população em situação de vulnerabilidade – incluindo minorias étnicas e grupos indígenas – no desenho e implementação de políticas e leis que tratam dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça;
- Sejam fortalecidos e ampliados os programas de proteção de defensores/as de direitos humanos, especialmente defensores/as ambientais, adequando as normas nacionais aos mais elevados parâmetros internacionais;
- Os executivos e legislativos, especialmente estaduais e municipais, utilizem o Acordo de Escazú como referência para proposições legais, reformas administrativas e práticas de acesso à participação, à informação e à justiça em temas ambientais.

REFERÊNCIAS

- ARTIGO 19, INSTITUTO ETHOS. A importância da ratificação do Acordo de Escazú para a implementação do Acordo de Paris. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/08/Paris_Escazu_2020.pdf.%202020. Último acesso em: 24 set. 2020.
- ARTIGO 19, IMAFLORA. Democracia Ambiental e Princípio 10 no Brasil: panorama, estudos de caso e o potencial do acordo regional. 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/?p=7692>. Último acesso em: 24 set. 2020.
- CAMARGO, C. B. Harnessing the power of communities against corruption. A framework for contextualising social accountability. U4 Brief nº 4, 2018.
- CAPPELLI, S.; BORN, R.; GÓES, H. R. O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro. Revista de Direito Ambiental, vol. 91. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, jul.-set. de 2018.
- CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. Acesso à justiça ambiental: um novo enfoque do acesso à justiça a partir da sua aproximação com a teoria da justiça ambiental. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI, Manaus, 2006.
- COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Curitiba: Terra de Direitos, 2017. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/WEB_Terra-de-Direitos_Vidas-em-Luta_100817_web.pdf. Último acesso em 24 set. 2020.
- CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf.%202018. Último acesso em 24 set. 2020.
- DURI, J. Corruption and environmental crime in Latin America. U4 Helpdesk Answer, 2020
- FLORINI, A. The right to know: transparency for an open world. Columbia University Press, 2007.
- FRONT LINE DEFENDERS. Front Line Defenders Global Analysis 2018. Disponível em: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf. Último acesso em 24 set. 2020.
- FRONT LINE DEFENDERS. Front Line Defenders Global Analysis 2019. Disponível em: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2019_web.pdf. Último acesso em 24 set. 2020.
- GLOBAL WITNESS. Enemies of the State? How governments and business silence land and environmental defenders. Julho de 2019. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/pt/campaigns/environmental-activists/enemies-state/%5d>. Último acesso em 24 set. 2020.
- GLOBAL WITNESS. Defending Tomorrow: The climate crisis and threats against land and environmental defenders. Julho de 2020. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>. Último acesso em 24 set. 2020.
- GUPTA, A. Transparency in Global Environmental Governance: A Coming of Age? Global Environmental Politics, v. 10, n. 3, p. 1–9, 2010.
- HUMAN RIGHTS WATCH. Máfias do Ipê: Como a Violência e a Impunidade Impulsionam o Desmatamento na Amazônia Brasileira. Setembro de 2019. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2019/09/17/333519>. Último acesso em 24 set. 2020.

- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos municípios brasileiros: 2017. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>. Último acesso em: 6 set. 2020.
- INSTITUTO CENTRO DE VIDA. Avaliação da transparência das informações ambientais na Amazônia. Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/02/2019-transparenciaflorestal-amazonia.pdf>. Último acesso em 24 set. 2020.
- INTERPOL. Uncovering the Risks of Corruption in the Forestry Sector. 2016. Disponível em: <https://www.interpol.int/content/download/5150/file/Uncovering%20the%20Risks%20of%20Corruption%20in%20the%20Forestry%20Sector.pdf>. Último acesso em 24 set. 2020.
- KOLSTAD, I.; WILG, A. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource Rich Countries? *World Development*, v. 37, n. 3, p. 521–532, mar. 2009.
- MILLNER, F. Access to environmental justice. *16 Deakin L. Rev.* 189, 2011.
- OCDE. Avaliações de Desempenho Ambiental: Brasil 2015. Dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/EPR-Brasil-AR-Portugues.pdf>. Último acesso em: 24 set. 2020.
- OEA. Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. OEA/Ser.D/XXIII.1. Washington, D.C., 2001.
- PNUMA. Putting Rio Principle 10 into action: an implementation guide. 2015.
- PNUMA. Towards Achieving the Environmental Dimension of the SDG in Latin America and the Caribbean - SDG Issue 8. 2019.
- PNUMA. Environmental rule of law. First Global Report. 2019
- RIBEIRO, E.; MACHADO, B. O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil. *Revista de Direito Internacional*, v. 15, n. 3, 2018.
- STIGLITZ, J. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. Oxford, UK: Oxford Amnesty Lecture, 1999.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Corruption and climate finance topic guide. 2017. Disponível em: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/topic_guide_climate_finance.pdf. Último acesso em: 24 set. 2020.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Global Corruption Barometer – Latin America & the Caribbean. Citizens' views and experiences of corruption. 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>. Último acesso em: 24 set. 2020.
- UNODC. World Wildlife Crime Report. Trafficking in protected species. 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wildlife.html>. Último acesso em: 24 set. 2020.
- ZÚÑIGA, N. Does more transparency improve accountability? U4 Helpdesk Answer nº 22, 2018. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/does-more-transparency-improve-accountability>. Último acesso em: 24 set. 2020.

Coordenador | Renato Morgado

Autores | Maria Dominguez / Renato Morgado / Vinicius Reis

Revisores | Guilherme France / Joara Marchezini / Júlia Rocha / Rubens Born / Sílvia Capelli / Yumna Ghani

Designer gráfico | Rafael Regatieri

Apoio | Climate and Land Use Alliance*

*As opiniões expressas neste policy paper não se destinam a refletir a visão da Climate and Land Use Alliance ou de suas afiliadas.

Todos os esforços foram empenhados para verificar a exatidão das informações contidas neste relatório. Acredita-se que todas as informações estavam corretas em setembro de 2020. No entanto, a Transparência Internacional - Brasil não se responsabiliza pelas consequências do uso dessas informações para outros fins ou em outros contextos.

Exceto se apontado de outra forma, este trabalho está sob licença CC BY-ND 4.0 DE. Citações são permitidas. Favor entrar em contato com a Transparência Internacional - Brasil – brasil@br.transparency.org – para tratar de pedidos para usar o relatório.



www.transparenciainternacional.org.br

Transparência Internacional – Brasil
Associação Transparência e Integridade
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
São Paulo, SP