



Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe

› **GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO**



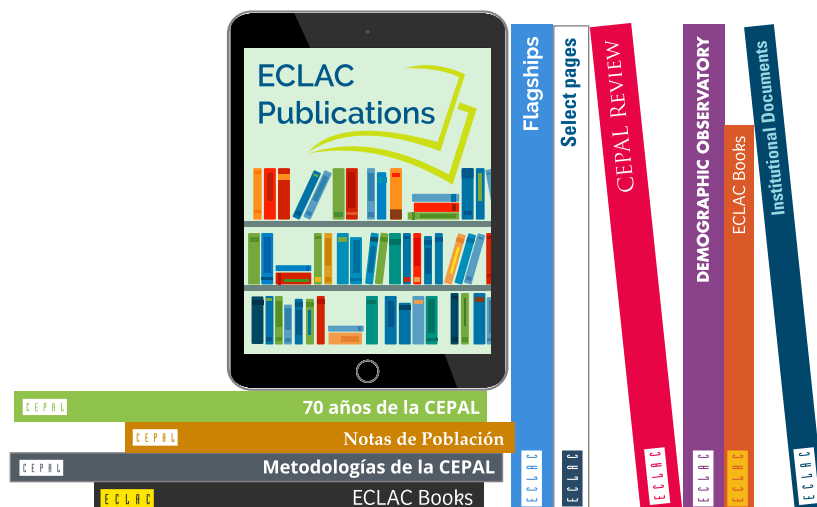
NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



Acordo
de Escazú

Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

[Register](#)



UNITED NATIONS

ECLAC



www.cepal.org/en/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps



Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe

› GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



Acordo
de Escazú

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretário Executivo

Javier Medina Vásquez

Secretário Executivo Adjunto Interino

Carlos de Miguel

Encarregado da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos

Sally Shaw

Diretora da Divisão de Documentos e Publicações

Este documento foi preparado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), na qualidade de Secretariado do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). Foi escrito por Danielle Andrade, David Barrio, Marcelo Cousillas, Carlos de Miguel e Constance Nalegach e revisado pelos especialistas Winston Anderson, Rose-Marie Belle Antoine, Sílvia Capelli, Concepción Escobar, Arancha Hinojal, Jerzy Jendrośka, John H. Knox, Lina Muñoz, David Nanopoulos e Mario Peña. Também colaboraram Guillermo Acuña, Gabriela Burdiles, Artie Dubrie, Valeria Torres e Laverne Walker, da CEPAL.

Durante o processo de consulta pública, foram recebidos comentários das seguintes pessoas e instituições: Rosana Actis; Associação Americana de Juristas (AAJ); Diego Cofré, Universidade de Concepción (Chile); Comunicación y Educación Ambiental S.C. (México); Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA); Earth Law Center; Earth Rights International (ERI); Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (Argentina); Gloria Olimpia Castillo; Natalia Gómez; e Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Apoio financeiro para a preparação deste documento foi proporcionado pela Conta das Nações Unidas para o Desenvolvimento por meio do projeto “Fortalecer o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe para reconstruir de maneira mais verde, justa e melhor”.

A tradução ao português deste guia foi revisada por Rubens Harry Born, advogado, engenheiro civil e doutor em saúde pública e ambiental.

As opiniões expressadas neste documento são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões da Organização ou dos países que representa, ou das pessoas e organizações que contribuíram para a sua preparação. As opiniões expressadas neste documento não refletem necessariamente a posição oficial das Partes ou órgãos do Acordo de Escazú.

Publicação das Nações Unidas

LC/TS.2021/221/Rev.2

Distribuição: L

Copyright © Nações Unidas, 2024

Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago

S.2300522[pt]

Esta publicação deve ser citada como: *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe: guia de implementação (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, 2024.*

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados membros e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL essa reprodução.

Prefácio

O Acordo de Escazú representa um marco histórico não só para a região da América Latina e Caribe, mas para o mundo. É o primeiro tratado que cria um regime para a proteção dos defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais, uma questão importante no meu Apelo à Ação pelos Direitos Humanos.

A humanidade enfrenta uma tripla crise planetária de mudança climática, perda de biodiversidade e poluição. A sociedade civil, inclusive os jovens e os indígenas defensores dos direitos humanos, desempenha um papel vital na hora de defender o direito a um meio ambiente saudável e fazer com que os responsáveis pela tomada de decisões prestem contas.

O Acordo de Escazú procura fortalecer o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais. Habilita os países e comunidades a impulsionar os objetivos de desenvolvimento sustentável a favor das pessoas e do planeta.

Este Guia de Implementação visa a despertar conscientização acerca do processo e alcance do Acordo de Escazú e serve como uma referência essencial.

Confio em que este Guia contribuirá aos esforços para assegurar a rápida ratificação, adesão e implementação deste tratado vital.

Continuemos a trabalhar para tornar realidade a democracia e a justiça ambiental.



António Guterres
Secretário-Geral das Nações Unidas

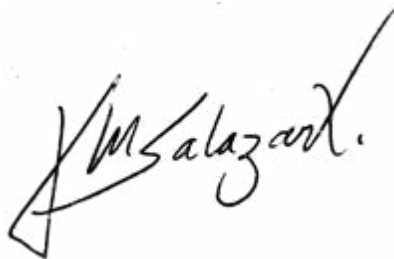
Apresentação

Tenho o prazer de apresentar o guia de implementação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú) na qualidade de Secretário Executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a organização que atua como Secretariado desse tratado.

Fruto de um intenso trabalho de análise, compilação e pesquisa com base na experiência acumulada no processo colaborativo mediante o qual o Acordo Regional foi preparado (reunindo eminentes especialistas em direito internacional, direito dos tratados, direito ambiental, direitos humanos e desenvolvimento sustentável), este guia é apresentado com a esperança de que servirá de referência permanente para todas as pessoas interessadas no Acordo de Escazú.

Esta publicação é um meio de disseminar e despertar conscientização acerca do Acordo, tornando-o acessível a um amplo público com interesse no acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais. Além disso, esclarece o significado e alcance das obrigações estabelecidas no Acordo, oferecendo antecedentes, aspectos a serem considerados em sua interpretação e outros elementos relevantes para a sua implementação.

Por meio deste guia, os Estados, os responsáveis pelas decisões e o público em geral estarão mais bem equipados para atingir o objetivo final do Acordo: assegurar um meio ambiente saudável e desenvolvimento sustentável para as atuais e futuras gerações da nossa região, sem deixar ninguém para trás.



José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretário Executivo
Comissão Econômica para a América Latina
e o Caribe (CEPAL)

Índice

Prefácio	3
Apresentação	5
Sobre os autores	11
Sobre os revisores	12
Sobre o guia	15
I. Introdução	19
A. Breve história do processo	21
1. Fase preparatória	23
2. Fase de negociação	25
B. Visão geral do Acordo: Escazú em resumo	28
1. “Escazú e você”: conceitos básicos	28
2. Visão geral do Acordo de Escazú: estrutura geral	30
C. Como ler o Acordo	35
1. Abordagem holística	35
2. Natureza das obrigações e uso da terminologia	35
3. Titulares de direitos e de obrigações	36
4. Regras de interpretação	37
5. Implementação nacional	38
D. Elementos transversais	39
1. Forças motrizes	39
2. Conexão com os direitos humanos	41
3. Contribuição à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	44
4. Relação com outros tratados internacionais	46
5. Interconexão dos direitos de acesso	46
6. Pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade	48
7. Reafirmar e desenvolver os direitos de acesso em questões ambientais	49

II. Parte Geral	51
A. Preâmbulo	54
B. Artigo 1: Objetivo	66
1. Âmbito material	66
2. Âmbito territorial	67
C. Artigo 2: Definições	68
D. Artigo 3: Princípios	74
E. Artigo 4: Disposições gerais	88
III. Acesso à informação ambiental	99
A. Artigo 5: Acesso à informação ambiental	102
1. Acessibilidade da informação ambiental	104
2. Denegação do acesso à informação ambiental	107
3. Condições aplicáveis ao fornecimento de informação ambiental	112
4. Mecanismos de revisão independentes	116
B. Artigo 6: Geração e divulgação de informação ambiental	118
IV. Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais	133
A. Artigo 7: Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais	138
V. Acesso à justiça em questões ambientais	157
A. Artigo 8: Acesso à justiça em questões ambientais	161
VI. Defensores dos direitos humanos em questões ambientais	177
A. Artigo 9: Defensores dos direitos humanos em questões ambientais	181
VII. Fortalecimento de capacidades e cooperação	191
A. Artigo 10: Fortalecimento de capacidades	195
B. Artigo 11: Cooperação	199
C. Artigo 12: Centro de intercâmbio de informações	207
VIII. Disposições institucionais	209
A. Artigo 13: Implementação nacional	214
B. Artigo 14: Fundo de Contribuições Voluntárias	215
C. Artigo 15: Conferência das Partes	216
D. Artigo 16: Direito a voto	221
E. Artigo 17: Secretariado	222
F. Artigo 18: Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento	224

IX. Disposições finais e anexo 1	229
A. Artigo 19: Solução de controvérsias	234
B. Artigo 20: Emendas	236
C. Artigo 21: Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão	238
1. Assinatura	238
2. Ratificação, aceitação e aprovação	239
3. Adesão	240
D. Artigo 22: Entrada em vigor	241
E. Artigo 23: Reservas	243
F. Artigo 24: Denúncia	245
G. Artigo 25: Depositário	246
H. Artigo 26: Textos autênticos	248
I. Anexo 1	249

Tabelas

Tabela I.1	Fase preparatória	23
Tabela I.2	Exemplos de titulares de direitos e obrigações no Acordo de Escazú	37
Tabela I.3	Direitos de acesso em normas internacionais de direitos humanos	42
Tabela I.4	Direitos de acesso em acordos multilaterais sobre meio ambiente	47
Tabela I.5	Direitos de acesso em instrumentos internacionais relativos aos povos indígenas	48
Tabela II.1	Principais obrigações contidas no artigo 4 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	88
Tabela III.1	Principais obrigações contidas no artigo 5 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	102
Tabela III.2	Principais obrigações contidas no artigo 6 e orientações para a implementação	118
Tabela IV.1	Principais obrigações contidas no artigo 7 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	136
Tabela V.1	Principais obrigações contidas no artigo 8 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	160
Tabela VI.1	Principais obrigações contidas no artigo 9 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	180
Tabela VII.1	Principais obrigações contidas nos artigos 10, 11 e 12 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	194
Tabela VII.2	Acordos multilaterais sobre meio ambiente com referências a grupos específicos de países	201
Tabela VII.3	Categorias de países que são objeto de consideração especial nos marcos das Nações Unidas	203
Tabela VIII.1	Principais obrigações contidas nos artigos 13-18 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	212
Tabela IX.1	Principais obrigações contidas nos artigos 19-26 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação	232

Boxes

Boxe I.1	As origens do termo “público” no processo do Acordo de Escazú	24
Boxe I.2	Eleição inicial dos representantes do público	25
Boxe I.3	Principais elementos do Acordo de Escazú	29
Boxe I.4	Declarações de especialistas em direitos humanos das Nações Unidas sobre o Acordo de Escazú	43
Boxe II.1	Princípios de governança efetiva para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas	77
Boxe II.2	Artigos referentes ao princípio pro persona em tratados internacionais de direitos humanos	87
Boxe III.1	Seis passos para estabelecer um registro de emissões e lançamento de contaminantes (RELC)	124
Boxe III.2	A contribuição das revisões por pares à democracia ambiental: avaliações de desempenho ambiental	128
Boxe IV.1	“Diretrizes para os Estados sobre a implementação efetiva do direito a participar na vida pública” do Conselho de Direitos Humanos da ONU	139
Boxe IV.2	Relevância do Acordo de Escazú para os povos indígenas e comunidades locais	153
Boxe V.1	A inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova como exemplos não exaustivos de medidas que facilitam a produção da prova de dano ambiental	169
Boxe VI.1	Quem são os defensores dos direitos humanos?	184
Boxe VI.2	Exemplos de atos cometidos contra defensores dos direitos humanos	187
Boxe VIII.1	Regras de procedimento da Conferência das Partes	217
Boxe VIII.2	Regras de composição e funcionamento do Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento	225
Boxe IX.1	Forma do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação	240
Boxe IX.2	Acordos multilaterais sobre meio ambiente que proíbem expressamente as reservas	244

Diagramas

Diagrama I.1	O caminho para Escazú	22
Diagrama I.2	Estrutura do Acordo de Escazú	30
Diagrama I.3	Arquitetura e mecanismos institucionais do Acordo de Escazú	33
Diagrama I.4	Cronograma do Acordo de Escazú até a primeira reunião da Conferência das Partes	34
Diagrama I.5	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas relacionados diretamente com o Acordo de Escazú	45
Diagrama III.1	Resposta aos pedidos de informação ambiental no âmbito do Acordo de Escazú	113
Diagrama IV.1	Processo em três etapas de participação pública na tomada de decisões ambientais	136
Diagrama VI.1	Estrutura do artigo 9 do Acordo de Escazú	180
Diagrama IX.1	Procedimento estabelecido no artigo 19	235

Sobre os autores

Danielle Andrade

Representante eleita do público para o Acordo de Escazú (2015–2022). Advogada, fez mestrado em direito ambiental (LL.M.) na Universidade Queen Mary de Londres, sócia da firma Gofe Law, Jamaica, e ex-Diretora Jurídica do Jamaica Environment Trust.

David Barrio

Oficial de Assuntos Legais da CEPAL e membro do Secretariado do Acordo de Escazú. Advogado com mestrado em direito (LL.M.), ciência política e relações internacionais, estudou em universidades na Bélgica, Canadá, Espanha e Reino Unido. Trabalhou no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e exerceu a advocacia em várias firmas.

Marcelo Cousillas

Gerente da Área Jurídica do Ministério do Meio Ambiente do Uruguai. Advogado, tem mestrado em direito ambiental e é Professor de Direito Ambiental na Universidade da República e Universidade de Montevideu. Foi o representante do Uruguai durante as negociações do Acordo de Escazú, Presidente do Grupo de Revisão Jurídica do Comitê de Negociação e Presidente da primeira reunião da Conferência das Partes no Acordo.

Carlos de Miguel

Encarregado da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL. Coordena as ações do Secretariado do Acordo de Escazú. É economista; tem doutorado em Economia “*suma cum laude*” da Universidade de Valladolid e mestrado em Economia Ambiental da Universidade do Chile; cursou o programa de Estudos Europeus da Universidade de Tilberg, Países Baixos.

Constance Nalegach

Chefe do Escritório de Assuntos Internacionais do Ministério do Meio Ambiente do Chile. Advogada, tem mestrado em direito público com especialização em direito constitucional e mestrado em direitos humanos. Representante do Chile durante as negociações do Acordo de Escazú, copresidiu o Comitê de Negociação.

Sobre os revisores

Winston Anderson

Juiz da Corte de Justiça do Caribe e Presidente da Academia de Direito da Corte de Justiça do Caribe. Formado em direito (com louvor) pela Universidade das Índias Ocidentais. Doutor em filosofia pela Universidade de Cambridge com especialização em direito internacional e ambiental. Professor de direito e autor de *Principles of Caribbean Environmental Law**.

Rose-Marie Belle Antoine

Professora de direito, Vice-Reitora Adjunta e Diretora do campus de Saint Augustine na Universidade das Índias Ocidentais. Anteriormente foi Vice-Reitora Adjunta da Junta de Estudos de Pós-Graduação e Pesquisa e primeira Decana da Faculdade de Direito do campus de Saint Augustine.

Sílvia Cappelli

Procuradora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Diretora Cultural e ex-Presidente do instituto O Direito por um Planeta Verde. Anteriormente, foi Presidente da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente.

Concepción Escobar

Professora de Direito Internacional Público na Universidade Nacional de Educação a Distância (UNED). Membro e Relatora Especial da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas.

Arancha Hinojal

Chefe das Unidades de Depósito e Registro da Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos da Secretaria das Nações Unidas.

Jerzy Jendrośka

Vice-Presidente do Comitê de Cumprimento da Convenção de Aarhus. Sócio diretor de Jendrośka Jerzmański Barand Partners (JJB) e professor da Universidade de Opolee da Faculdade de Direito de Riga. Tem mestrado em direito da Universidade de Wrocław e doutorado e habilitação para exercer a docência universitária do Instituto de Estudos Jurídicos da Academia de Ciências da Polônia.

John H. Knox

Professor de Direito Internacional Henry C. Lauerman na Universidade Wake Forest. Primeiro relator especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e meio ambiente. Fez doutorado em jurisprudência na Faculdade de Direito de Stanford.

* *Principles of Caribbean Environmental Law*, Washington, D. C., Environmental Law Institute (ELI), 2012.

Lina Muñoz

Advogada, tem doutorado “suma cum laude” em direito. Diretora de Especialização e Mestrado em Direito e Gestão Ambiental e assessora da clínica jurídica Grupo de Acciones Públicas (GAP) da Faculdade de Jurisprudência da Universidade de Rosario em Bogotá.

David Nanopoulos

Chefe da Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos das Nações Unidas.

Mario Peña

Coordenador do programa de mestrado em direito ambiental da Universidade da Costa Rica. Advogado litigante, consultor, pesquisador e professor da Faculdade de Direito da Universidade da Costa Rica e docente de mestrado em direito ambiental e direito público no programa de pós-graduação da Universidade da Costa Rica.

Sobre o guia

O que esperar do guia e como aproveitá-lo?

Este guia foi preparado para apoiar a implementação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”). Visa a despertar conscientização acerca do Acordo e proporcionar orientação, informação e opções de implementação para ajudar os Estados e outras partes interessadas a entender e cumprir as disposições do tratado. O guia também é um documento de apoio aos Estados que estão considerando a possibilidade de tornar-se Partes e uma ferramenta para o público em geral familiarizar-se com o Acordo.

Embora o conteúdo do guia não seja preceptivo e não estabeleça uma interpretação definitiva das disposições do Acordo, visa a servir de documento de referência para representantes do governo, legisladores, formuladores de políticas, funcionários públicos, acadêmicos, advogados e praticantes no estudo, prática e operação do Acordo.

Ao oferecer essa orientação, o guia não prejudica a vontade ou intenção dos Estados ou órgãos estabelecidos pelo Acordo, nem substitui o texto do Acordo. Assim, ao avaliar o alcance e as implicações de cada disposição, é sempre importante referir-se ao texto do tratado.

O guia menciona alguns casos relacionados com a legislação, políticas ou prática dos Estados, que acompanham a explicação das disposições a título de exemplo para ilustrar como algumas questões foram abordadas. Contudo, não devem ser considerados exclusivos ou exaustivos.

O guia é uma obra em processo de elaboração. Receberemos com agrado sugestões e comentários para melhorar a aplicação prática do guia e a experiência dos usuários.

Como foi preparado?

O guia foi preparado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como Secretariado do Acordo de Escazú, com o apoio de um grupo de especialistas em direito internacional e ambiental.

Para realizar a análise, os redatores basearam-se principalmente nos textos autênticos e no sentido comum dos termos em seu contexto e à luz do objetivo do tratado, de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Os relatórios das reuniões, as versões anteriores do documento e o espírito e intenção das disposições foram cuidadosamente examinados¹. A linguagem utilizada em ambos os textos autênticos (espanhol e inglês) foi devidamente considerada. A base documental também incluiu os avanços nacionais e regionais na América Latina e no Caribe².

Além disso, identificou-se um grupo mais amplo com base na área de especialização para revisar o guia e apresentar comentários. Finalmente, o documento foi disponibilizado para consulta pública on-line, levando-se em consideração todos os comentários recebidos.

Como está estruturado?

O guia apresenta tanto uma visão geral do Acordo como uma análise detalhada de cada disposição, artigo por artigo, junto com orientações para sua implementação.

O primeiro capítulo inclui uma breve história do processo, uma visão geral do Acordo de Escazú, considerações gerais para a leitura do Acordo e elementos transversais. Subsequentemente, os capítulos foram estruturados em agrupamentos de artigos, da seguinte maneira:

¹ A história legislativa do Acordo está disponível em: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), "Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe" [on-line] <https://www.cepal.org/pt-br/taxonomy/term/8280>.

² Os acontecimentos nacionais e regionais relativos ao Acordo de Escazú podem ser consultados em: Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe [on-line] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

**CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO**

- > Breve história do processo
- > Visão geral do Acordo
- > Como ler o Acordo
- > Elementos transversais

CAPÍTULO II: PARTE GERAL

- > Preâmbulo
- > Artigos 1-4

CAPÍTULO III: ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

- > Artigos 5-6

CAPÍTULO IV: PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES AMBIENTAIS

- > Artigo 7

CAPÍTULO V: ACESSO À JUSTIÇA EM QUESTÕES AMBIENTAIS

- > Artigo 8

CAPÍTULO VI: DEFENSORES DOS DIREITOS HUMANOS EM QUESTÕES AMBIENTAIS

- > Artigo 9

CAPÍTULO VII: FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES E COOPERAÇÃO

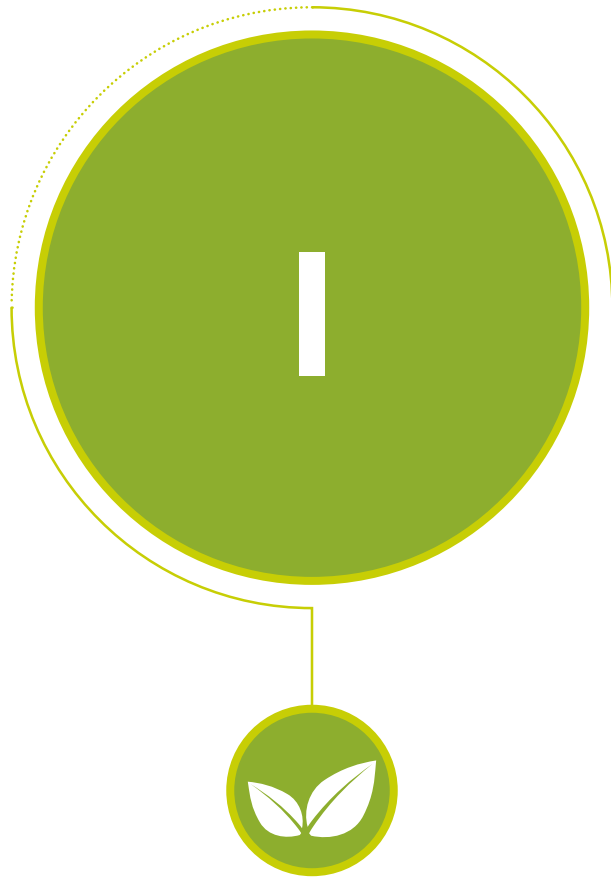
- > Artigos 10-12

CAPÍTULO VIII: DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS

- > Artigos 13-18

CAPÍTULO IX: DISPOSIÇÕES FINAIS E ANEXO 1

- > Artigos 19-26
- > Anexo 1



Introdução

A. Breve história do processo

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”) foi aprovado em 4 de março de 2018, em Escazú, Costa Rica, com o apoio da CEPAL como secretariado e a participação significativa do público. Entrou em vigor em 22 de abril de 2021.

Este Acordo Regional dos países da América Latina e do Caribe é resultado de um processo aberto, transparente e participativo iniciado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20), com a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe¹. Nessa Declaração, 20 anos após a Cúpula da Terra, os governos do Chile, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai reiteraram que, conforme reconhecido no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, as questões ambientais são abordadas melhor com a participação de todos os cidadãos. Eles afirmaram que os direitos de acesso em assuntos ambientais são essenciais e reconheceram que, apesar dos esforços e avanços, permanecem desafios e lacunas de implementação que impedem o pleno exercício dos direitos de acesso. Com esse objetivo, decidiram explorar a viabilidade de adotar um instrumento regional aberto a todos os países da região e com a participação do público.

Para criar esse instrumento, os países decidiram redigir e implementar o Plano de Ação 2012-2014, com o apoio da CEPAL como secretaria técnica. Como insumo para o plano, solicitou-se que a CEPAL realizasse um estudo da situação, boas práticas e necessidades de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe. A avaliação foi apresentada em 2013 e atualizada em 2018. Durante a fase de negociação, a revisão serviu de base para o documento preliminar do instrumento regional e do Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe (que atualmente atua como centro de intercâmbio de informações sobre os direitos de acesso estabelecido pelo Acordo). Portanto, a CEPAL desempenhou um papel fundamental ao fazer um balanço e proporcionar análises e conhecimentos aos países e ao público em apoio ao processo.

Em 2018, 24 países haviam endossado a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e adotado o Acordo de Escazú. Esse processo consistiu de duas fases distintas: uma fase preparatória e uma fase de negociação (veja o diagrama I.1).

¹ A/CONF.216/13.

Diagrama I.1

O caminho para Escazú

Contexto internacional		Avanços na América Latina e no Caribe	
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Princípio 10 da Declaração do Rio) (Rio de Janeiro, Brasil)	2012	Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
1994	Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Bridgetown)	2013	Declaração de Santiago aprovada na primeira Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)
1998	Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) da Comissão Econômica para a Europa (CEPE) (Aarhus, Dinamarca)	2013	Plano de ação até 2014 para a implementação da Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe e seu roteiro (Guadalajara, México)
2002	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo, África do Sul)	2013	Visão de Lima para um instrumento regional sobre o direito de acesso em assuntos ambientais
2010	Aprovação das Diretrizes para a Elaboração de Legislação Nacional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais (Diretrizes de Bali) por parte do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Bali, Indonésia)	2014	Declaração da XIX Reunião do Fórum de Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)	2014	Resolução 686 (XXXV) do trigésimo quinto período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
2014	Resolução sobre a aplicação do Princípio 10 na primeira sessão da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente	2014	Conteúdos de San José para o Instrumento Regional
2014	Declaração Ministerial de Lima sobre Educação e Sensibilização (COP 20 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)	2014	Início das negociações acerca do instrumento regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe
2016	Resolução sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na região da América Latina e Caribe na segunda sessão da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente	2016	Declaração da XX Reunião do Fórum de Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe
2018	Relatório final do Relator Especial das Nações Unidas sobre direitos humanos e meio ambiente	2016	Resolução 706 (XXXVI) do trigésimo sexto período de sessões da CEPAL
		2018	Aprovação do Acordo de Escazú
		2018	Resolução 725 (XXXVII) do trigésimo sétimo período de sessões da CEPAL
		2020	Resolução 744 (XXXVIII) do trigésimo oitavo período de sessões da CEPAL
		2021	Entrada em vigor do Acordo de Escazú
		2021	Resolução 2021/31 do Conselho Econômico e Social

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

1. Fase preparatória

Entre 2012 e 2014, foram realizadas quatro reuniões dos pontos focais designados pelos governos dos países signatários da Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe (veja a tabela I.1).



Tabela I.1
Fase preparatória

Reuniões de pontos focais	Documentos aprovados
Primeira reunião (Santiago, 2012)	Mapa
Segunda reunião (Guadalajara, México, abril de 2013)	Plano de ação até 2014
Terceira reunião (Lima, outubro de 2013)	Visão de Lima Linhas de ação prioritárias para fortalecimento de capacidades e cooperação
Quarta reunião (Santiago, novembro de 2014)	Conteúdo de San José Decisão de Santiago Início da fase de negociação

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nessas reuniões, os países aprovaram os seguintes documentos:

a) Mapa (2012)

O mapa lançou um processo destinado a fortalecer o diálogo e a cooperação regional e desenvolver um instrumento regional sobre os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais. Definiu os princípios e objetivos do instrumento.

b) Plano de ação até 2014 (2013)

O plano de ação estabeleceu as tarefas a serem realizadas até 2014 para implementar a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Incluiu tarefas específicas, objetivos, ações a serem realizadas, recursos e resultados esperados. Além disso, definiu a coordenação do processo, inclusive o estabelecimento de grupos de trabalho, e as modalidades de participação das partes interessadas.

c) Visão de Lima para um instrumento regional sobre os direitos de acesso à informação em assuntos ambientais (2013)

A Visão de Lima descreve a importância e os benefícios dos direitos de acesso e estabelece os valores e princípios do futuro instrumento regional.

d) Linhas de ação prioritárias para 2014 (2014)

As linhas de ação prioritárias estabeleceram sete prioridades para o grupo de trabalho sobre fortalecimento de capacidades e cooperação para 2014, inclusive a identificação de boas práticas, a organização de atividades regionais e nacionais de fortalecimento de capacidades e a elaboração de materiais educacionais e recursos de treinamento, entre outros.

e) Conteúdo de San José (2014)

O Conteúdo de San José consistiu de um índice anotado de temas a serem considerados na negociação do instrumento regional sobre os direitos de acesso à informação em assuntos ambientais.

f) Decisão de Santiago (2014)

A Decisão de Santiago iniciou formalmente as negociações sobre o instrumento regional, estabeleceu um comitê de negociação e solicitou a preparação de um documento preliminar sobre o instrumento regional.

Para realizar a fase preparatória, os países signatários da Declaração designaram Chile, México e República Dominicana para integrar a Mesa Diretora, que forneceu apoio para a implementação do plano de ação, realizou consultas e convocou reuniões intergovernamentais para impulsionar o processo.

Além disso, durante esse período, foram criados dois grupos de trabalho para avançar nas discussões: grupo de trabalho sobre fortalecimento de capacidades e cooperação (Grupo I), liderado pela Colômbia e Jamaica; grupo de trabalho sobre direitos de acesso e instrumento regional (Grupo II), liderado pelo Brasil e pela Costa Rica. Esses grupos de trabalho se reuniram 14 vezes e concluíram seu mandato em novembro de 2014.

O público teve uma participação significativa nesse processo. A fase preparatória assentou as bases para uma maior participação (veja o boxe I.1).

Boxe I.1

As origens do termo “público” no processo do Acordo de Escazú



No processo do Acordo de Escazú, o termo “público” apareceu pela primeira vez no plano de ação até 2014 para a implementação da Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe e seu mapa, aprovado em Guadalajara, México, em 17 de abril de 2013.

Durante a fase preparatória e a fase de negociação, definiu-se “público” como qualquer pessoa física ou jurídica ou organização comunitária. Essa definição pretendia ser ampla e inclusiva para assegurar a mais ampla participação possível das diferentes partes interessadas durante o processo.

O plano de ação até 2014 também estabeleceu um Mecanismo Público Regional. Seus objetivos eram manter informadas todas as partes interessadas no processo e facilitar seu envolvimento, coordenar a participação pública em reuniões internacionais e contribuir para a transparência do processo. O Mecanismo também serviu como complemento para ações de participação realizadas no âmbito nacional e estava aberto para inscrição de qualquer pessoa por meio do site da CEPAL.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

2. Fase de negociação

Com a Decisão de Santiago, aprovada em novembro de 2014, os países signatários da Declaração começaram formalmente a negociação do Acordo Regional com o apoio da CEPAL como secretaria técnica. Para isso, foi estabelecido um comitê de negociação com significativa participação do público. Constituiu-se uma Mesa Diretora, composta do Chile e Costa Rica como copresidentes e Argentina, México, Peru, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago. Foram eleitos seis representantes do público (dois titulares e quatro suplentes) para manter o diálogo com a Mesa Diretora e estabeleceu-se o Mecanismo Público Regional (veja o boxe I.2).

O processo de negociação foi caracterizado por sua transparência, abertura e caráter participativo.

Todas as reuniões de negociação foram transmitidas ao vivo pela internet e estavam abertas à participação do público, de acordo com as modalidades de participação pública, com a única exigência de inscrição prévia e sujeito à limitação de espaço das salas de conferência. Além disso, qualquer pessoa ou organização podia pedir a palavra e enviar comentários por escrito antes, durante ou após a reunião, que seriam incluídos no site da conferência e distribuídos entre os participantes². Participaram das reuniões do comitê de negociação membros das organizações da sociedade civil, academia, setor privado, organizações regionais e sub-regionais, povos indígenas, jovens, grupos comunitários e outras organizações relevantes da região.

Boxe I.2

Eleição inicial dos representantes do público



Segundo a Decisão de Santiago, o público foi convidado a designar, dois meses após a aprovação da Decisão, dois representantes para manter um diálogo contínuo com a Mesa Diretora.

Os representantes do público foram selecionados por meio de um processo de eleição através do mecanismo público regional e com o apoio da CEPAL como secretaria técnica. As modalidades de eleição e os termos de referência foram sujeitos a uma consulta no Mecanismo Público Regional. Os candidatos foram aceitos e no início de 2015 realizou-se uma eleição virtual entre as pessoas registradas no mecanismo.

O resultado do processo foi a designação dos dois candidatos que receberam o maior número de votos (um da América Latina e um do Caribe). Além disso, os quatro candidatos seguintes com o maior número de votos foram designados como suplentes. Como resultado, o número total de representantes ascendeu a seis.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

² As modalidades de participação do público previam três níveis de participação:

- i) **Presencial:** O público podia participar das reuniões e tinha acesso aos documentos oficiais da reunião. As reuniões também podiam ser acompanhadas por webcast.
- ii) **Informativo:** O público tinha o direito de compartilhar informações e apresentar propostas sobre os temas discutidos, por escrito, aos representantes do governo, especialistas ou representantes de organismos internacionais em reuniões informais ou eventos paralelos, quando possível.
- iii) **Participativo:** O público tinha o direito de solicitar o uso da palavra. O presidente concedia a palavra na ordem em que foi solicitada, independentemente do fato de o orador ser um representante do governo, representante de organismo internacional ou membro do público (pessoa física ou jurídica ou organização comunitária), visando assegurar a participação de todos e a efetividade da reunião.

Os países também solicitaram que a CEPAL preparasse um documento preliminar sobre o instrumento regional para iniciar as discussões. Na preparação desse documento preliminar foram considerados os resultados do processo, o Conteúdo de San José para o instrumento regional, o estudo regional preparado pela CEPAL, e também leis, práticas e instituições nacionais dos 33 países da América Latina e do Caribe, junto com os desafios e necessidades da região.

Além disso, foram considerados os acordos internacionais e acordos multilaterais sobre meio ambiente, como a Convenção Aarhus da Comissão Econômica para a Europa. Também foram considerados os insumos e comentários do grupo de especialistas estabelecido pela CEPAL com esse objetivo, junto com insumos dos países signatários e do público, conforme estabelecido na Decisão de Santiago. Cada item incluído no documento preliminar estava acompanhado de referências a leis e políticas nacionais ou acordos internacionais e regionais, conforme o caso, para ilustrar como as questões foram abordadas no direito nacional, regional e internacional. Esse corpo jurídico serviu de base para o Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe³.

Usando o documento preliminar como base, a Mesa Diretora incluiu as propostas dos países num texto compilado. Após cada reunião do comitê de negociação, os avanços da negociação eram registrados nas novas versões do texto compilado (oito no total).

O comitê de negociação aprovou sua organização e plano de trabalho em 2015 e as modalidades de participação do público em 2016.

O comitê era composto pelos seguintes países: Antígua e Barbuda, Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago e Uruguai.

O comitê de negociação realizou nove reuniões presenciais e seis reuniões virtuais.

Foram realizadas as seguintes reuniões presenciais:

- > **Primeira reunião:** 5-7 de maio de 2015 (CEPAL, Santiago, Chile)
- > **Segunda reunião:** 27-29 de outubro de 2015 (Cidade do Panamá, Panamá)
- > **Terceira Reunião:** 5-8 de abril de 2016 (Montevideú, Uruguai)
- > **Quarta Reunião:** 9-12 de agosto de 2016 (Santo Domingo, República Dominicana)
- > **Quinta Reunião:** 21-25 de novembro de 2016 (CEPAL, Santiago, Chile)
- > **Sexta Reunião:** 20-24 de março de 2017 (Brasília, Brasil)
- > **Sétima Reunião:** 31 de julho a 4 de agosto de 2017 (Buenos Aires, Argentina)
- > **Oitava Reunião:** 27 de novembro a 1º de dezembro de 2017 (CEPAL, Santiago, Chile)
- > **Nona Reunião:** 28 de fevereiro a 4 de março de 2018 (Escazú, Costa Rica)

³ Veja o Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe [on-line]: <https://observatoriop10.cepal.org/en>.

A ata final da nona reunião do comitê de negociação incluiu a aprovação formal do Acordo de Escazú e estabeleceu diretrizes para o período entre a abertura para assinatura e a realização da primeira Conferência das Partes. Na ata final, os países solicitaram que a Mesa Diretora continuasse a conduzir o trabalho necessário com os países signatários, participação do público e apoio da CEPAL como secretaria técnica. Além disso, decidiu-se aplicar *mutatis mutandis*⁴ as modalidades de participação do público até a primeira Conferência das Partes e convidar todos os Estados da América Latina e do Caribe a assinar o Acordo e ratificá-lo, aceitá-lo, aprová-lo ou aderir a ele, conforme o caso, o mais breve possível.

O texto do Acordo foi negociado por consenso, usando modalidades de trabalho flexíveis que incluíram reuniões virtuais e *ad hoc*, webinários, sessões informativas, grupos informais, propostas dos países facilitadores e a participação de especialistas internacionais para proporcionar assessoramento técnico.

Paralelamente às fases preparatória e de negociação, foram realizadas atividades de fortalecimento da capacidade em vários países, com apoio da CEPAL, sociedade civil e parceiros, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Comissão Econômica para a Europa (ECE), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros. Isso foi particularmente relevante para os países que não eram membros do comitê de negociação, pois ajudou a despertar conscientização acerca do processo e facilitou o envolvimento de outros países.

⁴ Expressão latina que significa “mudando o que deve ser mudado”.

B. Visão geral do Acordo: Escazú em resumo

1. “Escazú e você”: conceitos básicos

O Acordo de Escazú é o primeiro tratado sobre assuntos ambientais dos países da América Latina e do Caribe, o único derivado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e o único tratado no mundo a incluir disposições específicas para a proteção dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais.

Seu objetivo é garantir na região a implementação plena e efetiva 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 de capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver num meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável (artigo 1).

O Acordo baseia-se no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que estabelece: “O melhor meio de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em todos os níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, inclusive a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes”.

Por ser um tratado, o Acordo de Escazú é governado pelo direito internacional e estabelece obrigações para os Estados Partes. Foi depositado com o Secretário-Geral das Nações Unidas, está aberto aos 33 países da América Latina e do Caribe e sujeito a ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados que o assinaram e adesão dos outros países da região.

O processo que resultou no Acordo de Escazú é um exemplo de como os países da América Latina e do Caribe podem juntar forças para enfrentar desafios comuns e fortalecer a governança ambiental com desenvolvimento social e econômico, com base no diálogo, cooperação e fortalecimento de capacidades. É um magnífico exemplo de multilateralismo para o desenvolvimento sustentável e oferece uma ferramenta valiosa para melhorar a formulação de políticas e a tomada de decisões em assuntos ambientais nos países da região.

O público é o principal titular de direitos, definido no Acordo como uma ou várias pessoas físicas ou jurídicas e as associações, organizações e grupos constituídos por essas pessoas, que são nacionais ou que estão sujeitos à jurisdição nacional do Estado Parte. Atribui-se atenção especial a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, que correm mais risco de sofrer danos ambientais ou enfrentam maiores dificuldades para exercer esses direitos.

Contudo, os benefícios do Acordo vão além de garantir que as pessoas possam exercer seus direitos (veja o boxe I.3). Os titulares de obrigações, seja órgãos estatais, autoridades públicas ou entidades privadas (conforme o caso), têm uma norma clara a ser cumprida. Além disso, os Estados e as partes interessadas poderão criar ou fortalecer sua capacidade e apoiar o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo tratado. O Acordo também fomenta uma maior harmonização de leis e práticas, igualando as condições, e permite a abordagem de alguns dos principais desafios da região, como a mudança climática e a proteção dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais.

Boxe I.3

Principais elementos do Acordo de Escazú



- > Primeiro tratado ambiental regional da América Latina e do Caribe.
- > Procura salvaguardar o direito das gerações atuais e futuras a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável mediante direitos procedimentais.
- > Coloca em prática o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- > Vincula os direitos humanos ao meio ambiente.
- > Primeiro tratado a incluir disposições específicas sobre defensores dos direitos humanos em questões ambientais.
- > Expressão tangível do objetivo final da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: não deixar ninguém para trás.
- > Reflete as prioridades da região e visa superar as principais barreiras à implementação dos direitos de acesso.
- > Baseado na interconexão dos direitos de acesso.
- > Estabelece obrigações nacionais com cooperação e apoio regional, criando um padrão comum para todos.
- > Centralidade do fortalecimento de capacidades e cooperação para apoiar a implementação.
- > Exemplo de multilateralismo para o desenvolvimento sustentável e inclusão do público em negociações internacionais.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

2. Visão geral do Acordo de Escazú: estrutura geral

O Acordo Regional contém um preâmbulo, 26 artigos e um anexo (veja o diagrama I.2).

Diagrama I.2

Estrutura do Acordo de Escazú

Parte geral			
> Preâmbulo			
> Objetivo (art. 1)			
> Definições (art. 2)			
> Princípios (art. 3)			
> Disposições gerais (art. 4)			
Parte substantiva			
Primeiro pilar	Segundo pilar	Terceiro pilar	Quarto pilar
Acesso à informação ambiental (art. 5 e 6)	Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais (art. 7)	Acesso à justiça em questões ambientais (art. 8)	Defensores dos direitos humanos em questões ambientais (art. 9)
Quinto pilar			
Fortalecimento de capacidades e cooperação (arts. 10-12)			
Disposições institucionais (art. 13-18)			
Disposições finais (art. 19-26)			
Anexo 1			

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Pode ser dividido em quatro partes:

- a) **Parte geral:** preâmbulo, objetivo, definições, princípios e disposições gerais.
- b) **Parte substantiva:** quatro pilares substantivos (acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, acesso à justiça em questões ambientais e defensores dos direitos humanos em questões ambientais) e um pilar transversal (fortalecimento de capacidades e cooperação).
- c) **Disposições institucionais.**
- d) **Disposições finais e anexo 1.**

a) Parte geral

i) Preâmbulo

O preâmbulo contém as aspirações e considerações gerais do Acordo de Escazú, recordando suas origens (Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Declaração de 2012 sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe) e os principais documentos e instrumentos internacionais (como, entre outros, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a Declaração do Rio sobre Meio

Ambiente e Desenvolvimento, “O futuro que queremos”, e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável). Além disso, enfatiza valores e conhecimentos fundamentais, como a interconexão dos direitos de acesso, o papel importante do público e dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais e a decisão de alcançar a plena implementação dos direitos de acesso.

ii) Objetivo

O Artigo 1 estabelece o objetivo do Acordo: garantir a implementação plena e efetiva na região 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 de capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver num meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável.

iii) Definições

As definições incluídas no artigo 2 determinam o alcance e significado dado pelas Partes aos termos empregados no Acordo de Escazú. O Acordo contém cinco definições: “direitos de acesso”, “autoridade competente” (somente para os fins dos artigos 5 e 6), “informação ambiental”, “público” e “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade”.

iv) Princípios

O artigo 3 refere-se aos 14 princípios que devem orientar as Partes na implementação do Acordo: igualdade, não discriminação, transparência, prestação de contas, vedação do retrocesso, progressividade, boa-fé, prevenção, precaução, equidade intergeracional, máxima publicidade, soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais, igualdade soberana dos Estados e *pro persona*.

v) Disposições gerais (artigo 4)

As disposições gerais do artigo 4 estabelecem certas obrigações que se aplicam ao tratado em geral. Elas incluem a obrigação de garantir o direito de toda pessoa a viver num meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido que esteja relacionado com o Acordo, e assegurar que os direitos reconhecidos no Acordo sejam livremente exercidos. Além disso, cada Parte garantirá um ambiente propício para o trabalho das pessoas, associações, organizações e grupos que promovam a proteção do meio ambiente, proporcionando-lhes reconhecimento e proteção. Também inclui a obrigação de adotar as medidas necessárias para garantir a implementação das disposições do Acordo e o reconhecimento de que ele estabelece um nível mínimo, e não um nível máximo: nenhuma disposição do Acordo impedirá as Partes de conceder direitos de acesso mais amplos. Cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável ao pleno exercício e respeito dos direitos de acesso.

b) Parte substantiva: cinco pilares

O Acordo de Escazú baseia-se em cinco pilares, que constituem a essência de seu texto, apresentados nos artigos 5 a 12. Todos os pilares estão interconectados e dependem uns dos outros para atingir o objetivo do Acordo.

i) Acesso à informação ambiental

Os artigos 5 e 6 estabelecem medidas de transparência ativa e passiva. Cada Parte deverá garantir o direito do público de acessar a informação ambiental que esteja em seu poder, controle ou custódia sem necessidade de mencionar um interesse especial nem justificar as razões pelas

quais se solicita, e terá o direito de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida. As autoridades competentes deverão responder aos pedidos com a máxima rapidez possível, num prazo não superior a 30 dias úteis contados a partir da data de recebimento do pedido, ou num prazo menor se assim estiver previsto na legislação nacional. A informação deve ser entregue sem custo, desde que não seja preciso reproduzi-la ou enviá-la, em cujo caso os custos deverão ser razoáveis e divulgados antecipadamente, e o pagamento poderá ser dispensado se o solicitante estiver em situação de vulnerabilidade. Cada Parte garantirá, na medida dos recursos disponíveis, que a informação ambiental relevante seja gerada, coletada, colocada à disposição do público e difundida de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível. As Partes adotarão medidas para estabelecer sistemas de informação ambiental e um registro de emissões e lançamento de contaminantes e incentivarão a realização de avaliações independentes de desempenho ambiental, entre outras. Cada Parte estabelecerá ou designará mecanismos de revisão independentes.

ii) Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais

Em termos de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, segundo o artigo 7 o público disporá de mecanismos para participar no processo de emissão de autorizações ou licenças (e revisões) de projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo no meio ambiente. Deve-se promover a participação pública em outros processos de tomada de decisões (como planos, políticas, estratégias, normas e regulamentos). A participação deve ocorrer nas etapas iniciais de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas. Cada Parte deve fornecer ao público a informação necessária de maneira clara, oportuna e abrangente e estipular prazos razoáveis. As autoridades públicas devem envidar esforços para identificar o público diretamente afetado por projetos ou atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo no meio ambiente e promover ações específicas para facilitar a participação de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Além disso, o artigo cobre a promoção da participação pública em fóruns e negociações internacionais em matéria ambiental ou com incidência ambiental.

iii) Acesso à justiça em questões ambientais

No tocante ao acesso à justiça em questões ambientais, discutido no artigo 8, cada Parte garantirá o acesso a instâncias judiciais e administrativas para impugnar e recorrer de qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com o acesso à informação ambiental e participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, bem como qualquer decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente ou infringir normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente. Considerando suas circunstâncias, cada Parte contará com órgãos estatais competentes com acesso a conhecimentos especializados em matéria ambiental; procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciais e sem custos proibitivos; legitimação ativa ampla em defesa do meio ambiente em conformidade com a legislação nacional; e medidas para facilitar a produção de provas e mecanismos de reparação. O artigo também prevê o uso de mecanismos alternativos de solução de controvérsias.

iv) Defensores dos direitos humanos em questões ambientais

Conforme indicado anteriormente, o Acordo de Escazú é o único a oferecer proteção específica aos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. O artigo 9 contém uma abordagem preventiva e uma reativa para proteger esses grupos de pessoas. Cada Parte garantirá um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem direitos

humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança. Cada Parte tomará as medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Além disso, cada Parte tomará as medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no Acordo. Enfatiza a necessidade de proteger e salvaguardar esses defensores tendo em vista a situação dramática que enfrentam na região e seu papel importante na proteção do meio ambiente.

v) Fortalecimento de capacidades e cooperação

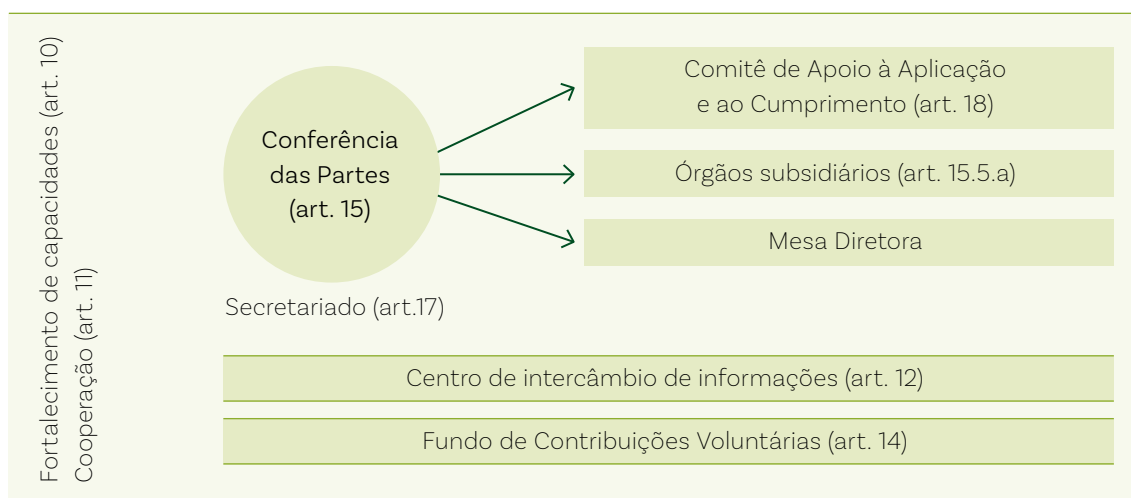
Os artigos 10 a 12 podem ser considerados como um pilar transversal subjacente aos outros quatro pilares. Eles estabelecem disposições concretas de fortalecimento de capacidades e cooperação, com base nas prioridades e necessidades de cada Parte, inclusive a capacitação de autoridades e funcionários públicos, programas de fortalecimento de capacidades, provisão de equipamento e recursos adequados e promoção de educação e conscientização pública. Também foi estabelecido um centro de intercâmbio de informações operado pela CEPAL (Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe).

c) Disposições institucionais

O Acordo de Escazú prevê o estabelecimento de uma arquitetura institucional e de apoio (veja o diagrama I.3).

Diagrama I.3

Arquitetura e mecanismos institucionais do Acordo de Escazú



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Esta parte do Acordo estabelece a Conferência das Partes (artigo 15), designa a CEPAL como secretariado (artigo 17) e estabelece o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento (artigo 18). O Artigo 14 dispõe o estabelecimento de um fundo voluntário para apoiar o financiamento da implementação do Acordo. As Regras de Procedimento da Conferência das Partes estabeleceram a Mesa Diretora (decisão I/1).

d) Disposições finais e anexo 1

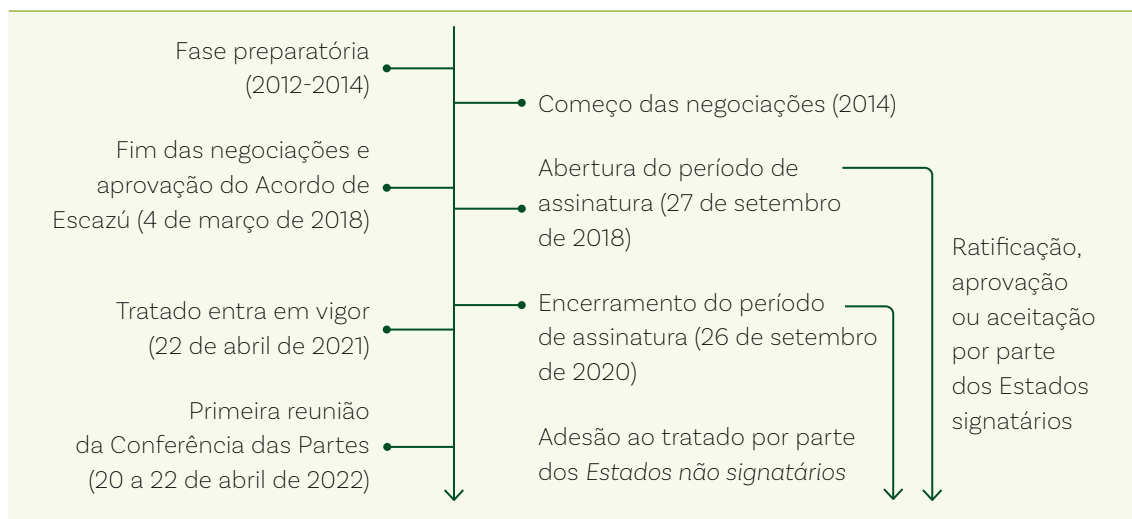
As disposições finais contêm as formalidades que governam o tratado, inclusive disposições sobre assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão, entrada em vigor e o depositário, que é o Secretário-Geral das Nações Unidas.

O anexo 1 indica os países da América Latina e do Caribe aos quais o Acordo está aberto.

O diagrama I.4 apresenta um cronograma do Acordo.

Diagrama I.4

Cronograma do Acordo de Escazú até a primeira reunião da Conferência das Partes



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

C. Como ler o Acordo

1. Abordagem holística

Para compreender plenamente a natureza, extensão e alcance de suas obrigações e implicações, o Acordo de Escazú deve ser analisado de maneira holística e abrangente. Suas disposições não operam como silos ou compartimentos estanques, mas são componentes que se comunicam entre si e, portanto, não devem ser considerados de maneira isolada. Assim, é importante examinar o Acordo em seu conjunto e considerar as conexões e interconexões entre as disposições. Por exemplo, as disposições sobre participação pública devem ser lidas, entre outras, junto com as disposições sobre acesso à informação, que orientam a provisão de informação nos processos de participação pública, e acesso à justiça, que se aplicam em casos nos quais se impugna uma decisão, ação ou omissão relacionada com a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais.

Além disso, ao ler as disposições, deve-se ter em mente o objetivo do Acordo (artigo 1), bem como as definições (artigo 2) e princípios (artigo 3). As disposições gerais (artigo 4) também se aplicam ao resto do tratado. Assim, os artigos 1 a 4 preparam o terreno para o resto do Acordo, fixando os objetivos gerais, definindo os termos e estabelecendo o tom e os requisitos gerais. Além disso, os artigos sobre fortalecimento de capacidades e cooperação apoiam fortemente a implementação das obrigações relativas ao acesso à informação ambiental, participação pública em processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais.

É importante levar em conta abordagens transversais, como a de gênero, intergeracional e intercultural (das múltiplas culturas encontradas na região), que asseguram a plena e efetiva implementação do Acordo para toda a sociedade, conforme o caso

2. Natureza das obrigações e uso da terminologia

As obrigações estipuladas no Acordo de Escazú são legalmente vinculantes para as Partes, seguindo o princípio fundamental do direito internacional dos tratados “*pacta sunt servanda*” (os acordos devem ser observados), codificado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Como em qualquer outro tratado, ao tornar-se Parte no Acordo um Estado assume o compromisso de respeitar os direitos e obrigações nele consagrados. Portanto, os Estados se comprometem a adaptar-se às normas do tratado e cumprir fielmente suas disposições, seja pela aplicação direta das disposições ou pela adoção de medidas para implementação ou desenvolvimento do Acordo, se for necessário.

Contudo, a natureza de cada obrigação varia de uma disposição a outra, dependendo da linguagem e da terminologia. As disposições do Acordo de Escazú foram acordadas mediante um consenso cuidadosamente construído e o texto foi revisado por um grupo de especialistas jurídicos designados pelo comitê de negociação antes da aprovação⁵. Enquanto algumas obrigações empregam uma linguagem mais específica, imperativa e obrigatória, outras foram redigidas com bastante flexibilidade e permitem ações alternativas por parte dos Estados.

Por exemplo, o verbo *dever* conjugado no futuro (*deverá/deverão*) e os demais verbos conjugados nesse tempo são empregados para descrever obrigações. Usualmente criam uma obrigação de agir. Em geral, o emprego de verbos conjugados no futuro cria para o destinatário a obrigação de atuar (como *garantirá/garantirão*). O verbo *dever* conjugado no presente (*deve*) implica a obrigação de considerar o conselho ou recomendação de realizar uma ação e supõe um imperativo mais forte do que o verbo *poder* conjugado no futuro (*poderá/poderão*). Este último normalmente implica uma ação discricionária e, embora não crie uma obrigação formal, estabelece orientação e recomendações para um Estado Parte, informando sua conduta de maneira persuasiva e convincente⁶.

Muitas disposições do Acordo de Escazú também incluem e numerações que em sua maioria são indicativas e não exaustivas (por exemplo, o conteúdo dos sistemas de informação ambiental no artigo 6.3 ou os relatórios sobre o meio ambiente no artigo 6.7). As expressões “podem incluir” e “entre outros” indicam que são apenas exemplos dos elementos que podem ser incluídos. Por outro lado, algumas e numerações representam um nível mínimo, como as relacionadas com a divulgação de informações nos processos de participação pública (artigo 7, incisos 6 e 17).

Outras expressões recorrentes no Acordo de Escazú são qualificativas, como “conforme o caso”, “se necessário” e “na medida do possível”, para permitir que as Partes se adaptem a cada obrigação caso por caso e proporcionar flexibilidade na implementação da obrigação de acordo com cada sistema e contexto nacional. Contudo, esses qualificativos não concedem discricionariedade absoluta aos Estados e o cumprimento pode ser medido por elementos ou critérios objetivos.

3. Titulares de direitos e de obrigações

Como tratado ambiental que incorpora um enfoque de direitos humanos, o Acordo de Escazú estabelece claramente titulares de direitos e de obrigações. Os titulares de direitos são as pessoas e grupos aos quais se reconhece um direito específico ou conjunto de direitos e que podem reclamá-los e responsabilizar os titulares de obrigações. Os titulares de obrigações são os atores que têm uma obrigação ou responsabilidade específica no âmbito do Acordo. O termo normalmente se refere aos atores estatais; contudo, dependendo do sistema do país, atores não estatais podem ser chamados a cumprir uma obrigação específica de acordo com a legislação nacional.

No âmbito do Acordo de Escazú podemos identificar vários titulares de direitos e obrigações (veja a tabela I.2).

⁵ O grupo de especialistas jurídicos foi presidido pelo Uruguai e apoiado pela Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos das Nações Unidas, membros da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas e outros especialistas em direito ambiental e internacional. A CEPAL atuou como secretaria técnica. Todas as reuniões do grupo estavam abertas aos delegados dos países e ao público.

⁶ O emprego do verbo *poder* conjugado no futuro (*poderá/poderão*) varia em algumas disposições do Acordo. Por exemplo, no artigo 5.6 *poderá* significa a permissão para usar uma exceção que permite recusar o acesso à informação ambiental e não uma recomendação. Veja mais informações no capítulo III.



Tabela I.2

Exemplos de titulares de direitos e obrigações no Acordo de Escazú

Titulares de direitos
<ul style="list-style-type: none">> Todas as pessoas (das gerações presentes e futuras)> Público^a> Pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade^a> Pessoas, associações, organizações ou grupos que promovem a proteção do meio ambiente> Solicitantes> Público diretamente afetado> Defensores dos direitos humanos em questões ambientais> Povos indígenas e comunidades locais^d
Titulares de obrigações
<ul style="list-style-type: none">> Partes> Autoridades competentes^a> Autoridades públicas^b> Órgãos estatais competentes^c

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a Conforme definido no artigo 2.

^b Conforme empregado no artigo 7.

^c Conforme empregado no artigo 8.

^d Conforme empregado no artigo 7, parágrafo 15.

4. Regras de interpretação

Os artigos 31-33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados estabelecem princípios e regras para a interpretação dos tratados que também se aplicam ao Acordo de Escazú. Segundo a Convenção, a regra geral é: “um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade” (artigo 31.1 da Convenção).

No tocante ao Acordo de Escazú, além do critério de “boa-fé”, qualquer interpretação deve considerar seu texto, contexto, objetivo e finalidade. Portanto, dá-se preferência ao sentido comum das palavras. Contudo, a determinação do sentido comum dos termos só pode ser feita no contexto e à luz do objetivo e finalidade do Acordo. Assim, o Acordo de Escazú deve ser visto como um todo, inclusive o preâmbulo e o anexo, e os termos devem ser considerados no contexto em que são empregados (isto é, no campo ambiental e aplicando uma abordagem baseada em direitos). O objetivo do Acordo, descrito no artigo 1, também é essencial. As definições apresentadas no artigo 2 dão um significado especial a certos termos incluídos no Acordo.

Pode-se utilizar meios suplementares de interpretação, inclusive o trabalho preparatório do tratado (“*travaux préparatoires*”) e as circunstâncias de sua conclusão, para confirmar o sentido resultante da aplicação dessa regra geral, ou determinar o sentido quando a interpretação segundo essa regra o deixa ambíguo ou obscuro ou leva a um resultado obviamente absurdo ou despropositado. A interpretação deve ser sempre feita de “boa-fé”.

Outro documento útil para a interpretação do Acordo de Escazú é a ata final da nona reunião do comitê de negociação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, que aprovou o Acordo de Escazú.

As decisões tomadas pelos órgãos do Acordo (como a Conferência das Partes e o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento) podem proporcionar mais clareza para a interpretação de suas disposições, de acordo com o artigo 31.3 (a) e (b) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Para confirmar o sentido dos termos no contexto e à luz do objetivo e finalidade do Acordo, deve-se atribuir especial relevância ao trabalho preparatório, inclusive os relatórios das reuniões, o texto compilado pela Mesa Diretora incorporando os textos propostos pelos países para o documento preliminar do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe e os artigos propostos pelos países durante as negociações.

Finalmente, o Acordo de Escazú foi aprovado em inglês e espanhol e ambas as versões são igualmente autênticas. De acordo com o artigo 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, presume-se que os termos empregados em ambas as versões têm o mesmo significado. Se surgir alguma diferença de significado, deve-se adotar um sentido que reconcilie os textos em inglês e espanhol, levando em conta o objetivo e a finalidade do Acordo.

5. Implementação nacional

A implementação no âmbito nacional é o núcleo da efetividade do Acordo, deixando à cada Parte a responsabilidade final pelo cumprimento de suas disposições. Portanto, cada Parte é responsável por cumprir as obrigações e tomar as medidas necessárias para esse cumprimento. Ao implementar o Acordo, as Partes o tornam efetivo em seus sistemas jurídicos nacionais.

A implementação está incluída no objetivo do Acordo de Escazú, que visa a garantir a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso à informação ambiental na América Latina e no Caribe. A implementação é regida pelos princípios incluídos no artigo 3, como o princípio de vedação do retrocesso e o princípio de progressividade. O artigo 4.3 estipula: “Cada Parte adotará todas as medidas necessárias, de natureza legislativa, regulamentar, administrativa ou de outra índole, no âmbito de suas disposições internas, para garantir a implementação do presente Acordo”. Além disso, o artigo 13 estabelece: “Cada Parte, de acordo com suas possibilidades e em conformidade com as prioridades nacionais, compromete-se a facilitar meios de implementação das atividades nacionais necessárias para cumprir as obrigações derivadas do presente Acordo.” Como resultado, o Acordo de Escazú oferece uma ampla gama de opções quanto aos tipos de medidas e abordagens que um Estado pode implementar e os recursos que pode dedicar ao cumprimento de suas obrigações.

As Partes podem adotar várias medidas de implementação e, desde que cumpram suas obrigações, também desfrutam de uma margem discricionária quanto aos meios a serem utilizados. Alguns países exigem a aprovação de legislação nacional, inclusive legislação subordinada (por exemplo, medidas legais adotadas pelo poder executivo, como ordens, regulamentos, decretos ou políticas). Outros países não prescrevem um formato específico para essas medidas, deixando que o implementador escolha os meios a serem usados. A consistência e a compatibilidade devem ter prioridade para que não haja discrepâncias entre o Acordo de Escazú e a legislação nacional. Portanto, as medidas de implementação merecem atenção cuidadosa e devem ser avaliadas em cada caso.

A doutrina de autoexecução também é relevante para a implementação nacional. Por meio dessa doutrina geralmente aceita no direito internacional, as disposições autoexecutáveis de um tratado podem ter efeito jurídico no país sem a necessidade de elaborar legislação nacional. Embora o caráter de autoexecução das disposições de um tratado deva ser determinado em cada sistema jurídico, alguns critérios devem ser considerados no caso do Acordo de Escazú. Eis uma lista não exaustiva

desses critérios: (i) que a disposição crie direitos e deveres claros e exigíveis e não seja meramente programática; (ii) que esses direitos e obrigações estejam claramente definidos e tenham sido criados para indivíduos ou grupos; (iii) que a disposição possa ser aplicada sem a necessidade de medidas nacionais que a desenvolvam ou completem. Em outras palavras, a norma é autossuficiente, com todos os componentes necessários para sua aplicação direta e imediata.

O Acordo de Escazú refere-se à legislação nacional em várias disposições empregando expressões diferentes: “de acordo com”, “no âmbito de”, “com base em” ou “levando em conta”. Dependendo do caso, essas expressões visam a especificar as obrigações ou permitir que as Partes usem seus próprios métodos ou meios de implementação, sem afetar a obrigação básica. Contudo, a flexibilidade não é ilimitada: as Partes não podem introduzir ou manter legislação que seja contrária, enfraqueça ou não seja coerente com a obrigação.

D. Elementos transversais

1. Forças motrizes

O Acordo de Escazú baseia-se em várias forças motrizes. Durante a negociação, os países foram enfáticos quanto às ideias comuns subjacentes ao Acordo, que influenciaram e formaram a base de seu espírito e de suas disposições. Essas forças motrizes estão refletidas, em menor ou maior grau, no texto do Acordo, como a plena e efetiva implementação de direitos incluída no objetivo e as ideias de prestação de contas, progressividade e vedação do retrocesso, incluídas nos princípios. Essas forças inspiracionais também estão incorporadas no Acordo em geral: por exemplo, na acomodação dos diferentes contextos e realidades dos países e complementaridade das disposições do Acordo de Escazú com outros compromissos internacionais.

Eis algumas dessas forças motrizes:

- i) **Diferentes abordagens para problemas comuns:** a região enfrenta desafios ambientais comuns, mas os países podem aplicar abordagens e medidas diferentes para atingir o mesmo objetivo. Mesmo que os países já possuam sistemas avançados antes de se tornar Partes, ter um padrão regional para todos os países é melhor para todos, pois estabelece igualdade de condições em que os direitos e normas ambientais não são negociáveis, evitando ou minimizando as compensações e desequilíbrios de poder entre os países.
- ii) **Embora os países tenham níveis diferentes de implementação, todos têm algo a ganhar e a oferecer:** o Acordo de Escazú não é somente para os países com sistemas menos desenvolvidos ou menos experiência na implementação dos direitos de acesso. Os países mais avançados também têm uma margem para melhorar e desenvolver os direitos de acesso em questões ambientais. Ao mesmo tempo, os países menos desenvolvidos podem compartilhar experiências e práticas positivas com seus pares. Nesse sentido, o Acordo é uma situação em que todos saem ganhando.
- iii) **Enfoque não punitivo:** o objetivo do Acordo de Escazú não é punir os países, mas fortalecer capacidades e oferecer uma plataforma para cooperação e intercâmbio em benefício de todos. Por esse motivo, o Acordo inclui o princípio de progressividade e estipula que o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento não é contencioso, nem judicial ou punitivo, com ênfase na assistência, fortalecimento de capacidades e cooperação.

- iv) **Um nível mínimo, e não um nível máximo, refletindo a complementaridade com outros compromissos:** o padrão regional incluído no Acordo é um mínimo, mas não estabelece um grau máximo de proteção. Portanto, os Estados que já possuem sistemas ou práticas avançadas continuarão a aplicá-los apesar da entrada em vigor do Acordo. Do mesmo modo, se um Estado Parte adotar normas nacionais mais avançadas, será dada preferência a essas novas normas.
- v) **Espírito de parceria:** implica que as Partes e titulares de direitos atuarão entre si com um espírito de honestidade, justiça e sinceridade de intenção, a fim de trabalhar diligentemente para atingir o objetivo do Acordo e não obstruir deliberadamente os direitos e obrigações dos outros.
- vi) **Não deixar ninguém para trás:** a ideia básica do Acordo é proporcionar oportunidades iguais a todas as pessoas, para que todos possam exercer seus direitos em igualdade de condições e sem discriminação. Esse ideal inspira todas as disposições e está materializado na obrigação geral de orientar e ajudar o público, particularmente as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, e nas medidas específicas contidas em cada pilar. O lema “não deixar ninguém para trás” aplica-se não somente a pessoas, mas também dentro de cada Estado e entre Estados. Nesse sentido, em sua cooperação destinada a fortalecer capacidades nacionais para a implementação do Acordo, as Partes deverão dar consideração especial aos países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares na América Latina e no Caribe.

2. Conexão com os direitos humanos

O Acordo de Escazú vincula expressamente as questões ambientais aos direitos humanos e assegura direitos procedimentais que são essenciais para concretizar o direito a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

Em termos gerais, os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça são governados pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigos 19, 25 e 2.3 e 14, respectivamente) e outras normas internacionais de direitos humanos (veja a tabela I.3). A Convenção Americana sobre Direitos humanos e outras normas internacionais de direitos humanos também se aplicam. Como resultado, os Estados estão obrigados a respeitar e garantir esses direitos em condições de igualdade e sem discriminação. A proteção especial concedida pelo direito internacional dos direitos humanos baseia-se no caráter fundamental desses direitos para a vida democrática e seu valor como catalisadores para o exercício de outros direitos, apoiando a boa governança, transparência, prestação de contas e gestão pública inclusiva e participativa.

A conexão com os direitos humanos existe não só por causa dos direitos humanos substantivos regulados pelo Acordo de Escazú, mas também devido ao enfoque de direitos humanos aplicado em todo o seu texto. O Acordo de Escazú visa abordar as desigualdades na gestão ambiental e sistematicamente menciona e aplica princípios e normas de direitos humanos. Concentra-se nos direitos, em vez das necessidades, favorece o processo e os resultados e inclui medidas específicas para ajudar pessoas e grupos, empoderando pessoas e sociedades para proteger nosso planeta. Atribui atenção especial a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, visando assegurar a igualdade e a não discriminação a todo momento. Além disso, identifica os titulares de direitos e titulares de obrigações e prevê mecanismos de supervisão específicos.

As referências aos direitos humanos são recorrentes no texto do Acordo de Escazú. Em seu preâmbulo, por exemplo, o Acordo estabelece que os direitos de acesso contribuem para o fortalecimento dos direitos humanos, entre outros aspectos, e reafirma a importância da Declaração Universal de Direitos

Humanos e outros instrumentos internacionais de direitos humanos. Seus princípios também incluem normas fundamentais de direitos humanos, notadamente os princípios de igualdade e não discriminação, vedação do retrocesso, progressividade e *pro persona*. Além disso, o artigo 9 do Acordo estipula que as Partes devem reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais.



Tabela I.3

Direitos de acesso em normas internacionais de direitos humanos

	Informação	Participação	Justiça
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	X	X	X
Comentário Geral nº 37 (direito de reunião pacífica)			
Comentário Geral nº 36 (direito à vida)			
Comentário Geral nº 34 (liberdade de expressão)	x	x	x
Comentário Geral nº 31 (obrigação jurídica geral)			
Comentário Geral nº 25 (participação pública)			
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais			
Comentário Geral nº 26 (terra e direitos econômicos, sociais e culturais)			
Comentário Geral nº 25 (ciência e direitos econômicos, sociais e culturais)			
Comentário Geral nº 24 (atividades empresariais)	x	x	x
Comentário Geral nº 21 (direito à vida cultural)			
Comentário Geral nº 15 (direito à água)			
Comentário Geral nº 14 (direito à saúde)			
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	X	X	X
Recomendação Geral nº 34 (afrodescendentes)			
Comentário Geral nº 23 (povos indígenas)		x	x
Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher		X	X
Recomendação Geral nº 39 (direitos de mulheres e meninas indígenas)			
Comentário Geral nº 37 (redução do risco de desastres no contexto da mudança climática)			
Recomendação Geral nº 34 (mulheres rurais)	x	x	x
Recomendação Geral nº 27 (mulheres idosas)			
Recomendação Geral nº 24 (as mulheres e a saúde)			
Recomendação Geral nº 23 (vida política e pública)			
Convenção sobre os Direitos das Crianças	X	X	X
Comentário Geral nº 26 (direitos das crianças e meio ambiente com foco especial na mudança climática)			
Comentário Geral nº 25 (ambiente digital)			
Comentário Geral nº 24 (sistema de justiça da infância)	x	x	x
Comentário Geral nº 16 (impacto do setor empresarial)			
Comentário Geral nº 15 (direito à saúde)			
Comentário Geral nº 12 (direito a ser escutado)			
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	X	X	X
Comentário Geral nº 2 (acessibilidade)	x	x	x
Comentário Geral nº 1 (igualdade perante a lei)			

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Um importante direito humano reconhecido no Acordo é o direito a viver num meio ambiente saudável. Essa inclusão reforça o círculo virtuoso entre o meio ambiente e os direitos humanos, em que os direitos de acesso contribuem para um meio ambiente saudável, mas o direito a um meio ambiente saudável é um direito em si e habilita a realização de outros direitos humanos.

A diversidade e diferentes capacidades, vulnerabilidades e condições das pessoas e grupos nos países da região são reconhecidas no Acordo. Cada pilar inclui medidas que se referem a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade com um enfoque de direitos. Outro pilar importante do Acordo é a proteção e promoção dos direitos de defensores dos direitos humanos em questões ambientais.

Vários órgãos e mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas, inclusive o Conselho de Direitos Humanos e seus procedimentos especiais, sublinharam a interconexão entre o Acordo de Escazú e os direitos humanos (veja o boxe I.4).

Boxe I.4

Declarações de especialistas em direitos humanos das Nações Unidas sobre o Acordo de Escazú



Os especialistas em direitos humanos das Nações Unidas aplaudiram o Acordo de Escazú, seu processo de negociação e entrada em vigor mediante declarações públicas conjuntas.

Numa declaração emitida em outubro de 2015, 15 especialistas do Conselho de Direitos Humanos expressaram seu forte apoio aos esforços dos governos da América Latina e do Caribe para estabelecer um instrumento jurídico regional sobre os direitos de acesso. Eles afirmaram: “a negociação é um dos passos mais importantes já dados para proteger e promover a democracia ambiental no âmbito internacional e proporcionará um modelo para passos semelhantes em outras regiões e países.” Além disso, os especialistas declararam:

- > Os direitos de acesso estão no centro das relações entre direitos humanos e desenvolvimento sustentável.
- > Um forte instrumento regional reforçará as leis nacionais que implementam acordos multilaterais sobre meio ambiente e as políticas em outras áreas, inclusive mudança climática, gestão de produtos químicos e resíduos e diversidade biológica.
- > Um marco legal adequado é indispensável para concretizar os direitos de acesso e um tratado habilita a adoção e aplicação de leis internas adequadas.
- > O instrumento pode canalizar desenvolvimento e assistência técnica para fortalecer as capacidades institucionais, proporcionando os mecanismos estruturais para assistência Norte-Sul ao desenvolvimento e cooperação Sul-Sul.
- > O processo de negociação transparente e inclusivo é louvável e uma boa prática internacional.

Numa declaração emitida em setembro de 2018, 28 especialistas do Conselho de Direitos Humanos destacaram que o “tratado regional não só garante boa governança e direitos democráticos básicos, mas também promove a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável”. Os especialistas instaram os países da América Latina e do Caribe a prontamente ratificarem esse tratado ambiental.

Em novembro de 2020, 39 titulares de mandatos acolheram com satisfação a entrada em vigor do Acordo de Escazú, considerando-o um pacto inovador para combater a poluição e assegurar um meio ambiente saudável.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

3. Contribuição à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Os direitos de acesso regulados pelo Acordo são essenciais para erradicar a pobreza, reduzir a desigualdade e proteger nosso planeta. Também são fundamentais para fortalecer democracias transparentes e participativas nas quais as pessoas estejam envolvidas nas decisões que afetam sua vida e o meio ambiente. A geração de dados sobre desenvolvimento sustentável, o acesso oportuno à informação, conhecimento e tecnologias da informação e comunicação, educação para o desenvolvimento sustentável, planejamento e gestão participativa e fomento de instituições pacíficas e fortes são algumas das áreas em que o Acordo de Escazú oferece valor adicionado. Isso torna o Acordo particularmente relevante na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O Acordo de Escazú fomenta o multilateralismo para um desenvolvimento sustentável e apoia a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Seus princípios estão entrelaçados com todos os ODS (veja o diagrama I.5). Em particular, o Acordo de Escazú apoia o Objetivo 16, que consiste em promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar o acesso à justiça para todos, construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas e garantir a tomada de decisão inclusiva, participativa e representativa, além de assegurar o acesso público à informação e promover leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

A implementação efetiva do Acordo de Escazú fortalece a implementação equilibrada das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Assim, assegura que o desenvolvimento não ocorra às custas do meio ambiente e que as preocupações ambientais sejam devidamente consideradas nas esferas econômica e social.

Diagrama I.5

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas relacionados diretamente com o Acordo de Escazú

 <p>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.</p> <p>Metas 1.4, 1.5 e 1.a</p>	 <p>Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.</p> <p>Metas 2.4 e 2.a</p>	 <p>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.</p> <p>Metas 3.9 e 3.d</p>	 <p>Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.</p> <p>Meta 4.7</p>	 <p>Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.</p> <p>Metas 5.5 e 5.b</p>	 <p>Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.</p> <p>Metas 6.5 e 6.b</p>
 <p>Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.</p> <p>Meta 7.a</p>	 <p>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.</p> <p>Meta 8.8</p>	 <p>Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.</p> <p>Meta 9.c</p>	 <p>Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.</p> <p>Metas 10.2 e 10.3</p>	 <p>Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.</p> <p>Meta 11.3</p>	 <p>Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.</p> <p>Meta 12.8</p>
 <p>Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.</p> <p>Meta 13.3</p>	 <p>Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.</p> <p>Metas 14.4, 14.a e 14.c</p>	 <p>Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.</p> <p>Metas 15.7 e 15.c</p>	 <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.</p> <p>Metas 16.3, 16.6, 16.7, 16.8, 16.10 e 16.b</p>	 <p>Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável</p> <p>Metas 17.9, 17.14, 17.17, 17.18 e 17.19</p>	

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

4. Relação com outros tratados internacionais

O Acordo de Escazú complementa e apoia outros tratados internacionais, inclusive acordos multilaterais sobre o meio ambiente (veja a tabela I.4) e tratados de direitos humanos. Como resultado, ao implementar o Acordo de Escazú os Estados também contribuem para a implementação de outros compromissos internacionais e vice-versa.

O Acordo de Escazú permite expressamente a aplicação de normas mais favoráveis contidas em outros instrumentos internacionais. O artigo 4.7 estipula: “Nenhuma disposição do presente limitará ou derrogará outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação de um Estado Parte ou em qualquer outro acordo internacional de que um Estado seja Parte, nem impedirá um Estado Parte de conceder um acesso mais amplo à informação ambiental, à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e à justiça em questões ambientais.”

Além disso, no tocante aos direitos dos povos indígenas, o artigo 7.15 do Acordo de Escazú estabelece: “...cada Parte garantirá o respeito de sua legislação e de suas obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais”. Como resultado, o Acordo de Escazú não altera esses direitos e os países que, por exemplo, são Partes na Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais continuarão a aplicar suas normas nas questões relacionadas com o Acordo. O Acordo também complementa outros instrumentos internacionais relativos a povos indígenas e comunidades locais (veja a tabela I.5).

5. Interconexão dos direitos de acesso

Como os Estados reconheceram no preâmbulo do Acordo de Escazú e durante o processo de preparação⁷ e negociação, os direitos de acesso à informação, participação pública e justiça em questões ambientais estão interligados, inter-relacionados e interconectados. Os três direitos são interdependentes e se reforçam mutuamente. Isso significa que um direito de acesso não pode ser plenamente implementado sem os outros e a violação de um direito afeta o exercício dos outros. A consideração da interconexão dos direitos de acesso é um corolário da abordagem holística que deve ser adotada ao examinar o Acordo de Escazú.

⁷ Veja o parágrafo (e) da Visão de Lima (2013).

**Tabela I.4****Direitos de acesso em acordos multilaterais sobre meio ambiente**

		Acesso à informação	Participação	Acesso à justiça	Fortalecimento de capacidades
	Acordo de Paris	x	x		x
	Convenção de Minamata sobre o Mercúrio	x	x		x
	Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes	x	x		x
	Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos	x	x	x	x
	Convenção de Combate à Desertificação	x	x	x	x
	Convenção sobre Diversidade Biológica	x	x	x	x
	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	x	x		x
	Protocolo de Kyoto, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	x	x		x
	Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito	x	x	x	x
	Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio	x	x	x	x
	Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio	x	x		x
	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Silvestres Ameaçadas de Extinção	x	x	x	x
	Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional	x	x		x

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe.



Tabela I.5

Direitos de acesso em instrumentos internacionais relativos aos povos indígenas

	Acesso à informação	Participação	Acesso à justiça
Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989	x	x	x
Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas	x	x	x
Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas	x	x	x

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

6. Pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade

Atribui-se atenção especial a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, definidas como as pessoas ou grupos que enfrentam dificuldades no exercício pleno dos direitos de acesso devido a circunstâncias ou condições identificadas no contexto nacional de cada Parte e de acordo com suas obrigações internacionais. Nesse sentido, deve-se proporcionar orientação e assistência ao público para facilitar o exercício de seus direitos de acesso e cada pilar contém disposições específicas com esse objetivo. Por exemplo, cada Parte deverá fazer com que, conforme o caso, as autoridades competentes divulguem a informação ambiental nos diversos idiomas usados no país e elaborem formatos alternativos compreensíveis para esses grupos, por meio de canais de comunicação adequados (artigo 6.6). As autoridades públicas evitarão 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 (artigo 7.14). Além disso, o artigo 8.4 estipula que cada Parte estabelecerá medidas para reduzir ou eliminar as barreiras ao exercício do direito de acesso à justiça, entre outras.

O estabelecimento de medidas afirmativas para grupos específicos é contemplado pelo direito internacional dos direitos humanos. Os instrumentos de direitos humanos visam a proteger todas as pessoas e particularmente abordar os desafios enfrentados pelas pessoas com maior probabilidade de sofrer violações de direitos humanos. Como resultado, as normas e disposições sobre direitos humanos preveem obrigações e salvaguardas específicas para proteger indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade. Alguns tratados de direitos humanos concentram-se especificamente em certos grupos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Portanto, os Estados estão obrigados a adotar as medidas necessárias para combater ou modificar as práticas e situações discriminatórias e proporcionar a todas as pessoas igualdade de condições para o exercício de seus direitos.

Essas medidas asseguram igualdade de condições e não discriminação entre todas as pessoas e, dependendo das circunstâncias, podem justificar diferenças de tratamento com base em motivos

objetivos e razoáveis, desde que sejam necessários para o pleno e efetivo exercício dos direitos por todos⁸. As diferenças de fato podem permitir diferenças na legislação que não constituem discriminação, mas visam evitá-la. As pessoas de igual condição devem receber tratamento igual e as de condição diversa tratamento diferenciado. A existência dessas medidas não implica categorias diferentes de ‘cidadãos’ ou de ‘direitos’. Todos os indivíduos têm os mesmos direitos e deveres, mas alguns, como as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, podem precisar de apoio proativo por parte dos titulares de obrigações para habilitá-los a exercer plenamente os mesmos direitos que os demais em condições de igualdade e não discriminação⁹.

7. Reafirmar e desenvolver os direitos de acesso em questões ambientais

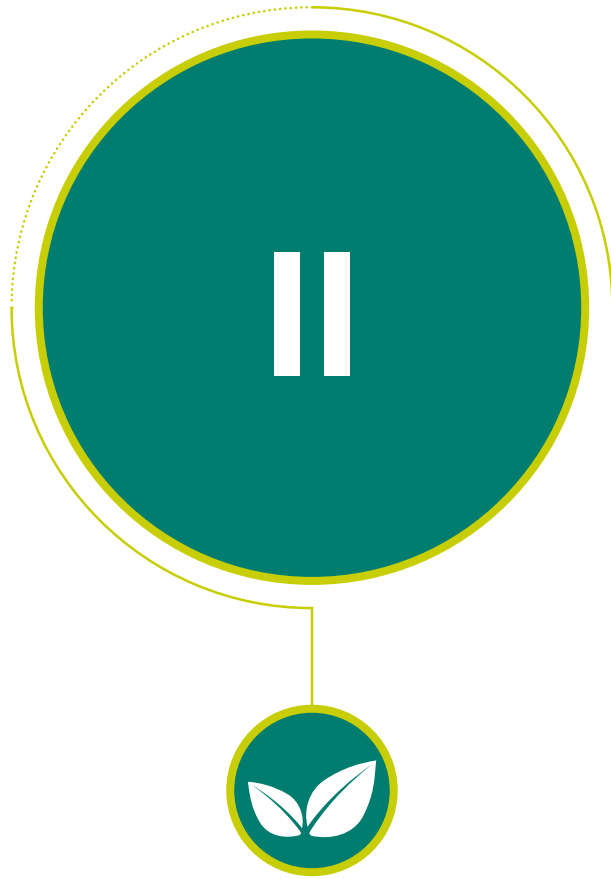
O Acordo de Escazú reafirma os direitos existentes e especifica as obrigações correspondentes em questões ambientais.

Isso é evidente na maneira como cada direito é desenvolvido no Acordo. No primeiro item da disposição correspondente a cada direito de acesso utiliza-se uma linguagem forte e claramente obrigatória. Por exemplo, o artigo 8 estipula: “Cada Parte garantirá o direito de acesso à justiça em questões ambientais de acordo com as garantias do devido processo”.

Os itens subsequentes descrevem a norma aplicável a cada direito em termos mais específicos e ajusta-a às particularidades e especificidades das questões ambientais (no exemplo do acesso à justiça, concentrando-se em questões como os danos ambientais, legitimidade processual ou conhecimentos especializados em questões ambientais).

⁸ Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “A eliminação da discriminação na prática requer que se atribua atenção suficiente a grupos de indivíduos que sofrem preconceito histórico ou persistente em vez de meramente comparar o tratamento formal de indivíduo sem situação semelhante. Portanto, os Estados Partes devem adotar imediatamente as medidas necessárias para prevenir, diminuir e eliminar as condições e atitudes que causam ou perpetuam discriminação substantiva ou *de facto*” (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), “Comentário Geral No. 20” (E/C.12/GC/20), Genebra, 2009).

⁹ O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais indicou que essas medidas são legítimas desde que “representem meios razoáveis, objetivos e proporcionais de combater a discriminação de fato e deixem de ser aplicadas quando for obtida uma igualdade substantiva. Contudo, excepcionalmente essas medidas positivas podem ter um caráter permanente, como os serviços de interpretação para minorias linguísticas” (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), “Comentário Geral N° 20” (E/C.12/GC/20), Genebra, 2009).



Parte Geral

A parte geral do Acordo de Escazú é composta pelo preâmbulo, objetivo (artigo 1), definições (artigo 2), princípios (artigo 3) e disposições gerais (artigo 4). Esses cinco componentes assentam as bases do Acordo e facilitam sua implementação geral.

O preâmbulo faz uma apresentação do Acordo, indica a argumentação que o sustenta e estabelece diretrizes importantes para sua interpretação. Por sua vez, o objetivo define a finalidade geral do Acordo, indicando seu objeto e seu propósito. As definições proporcionam um sentido comum de certos termos do Acordo e os princípios oferecem orientação para sua implementação. Por fim, as disposições gerais regulam diferentes obrigações que se aplicam a todos os pilares do Acordo.

A. Preâmbulo

O preâmbulo de um tratado introduz seu texto. Embora seja parte integral do tratado, não contém obrigações para as Partes e, portanto, é considerado expositivo.

Não obstante, o preâmbulo desempenha funções importantes. Situa o tratado em seu contexto mais amplo, oferece orientação valiosa para interpretação e proporciona a narrativa por trás do tratado, explicando suas origens, os acontecimentos conexos, entendimentos comuns e aspirações. O preâmbulo também enfatiza certos ideais e motivações que inspiraram as Partes na elaboração do tratado.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados dá ao preâmbulo uma clara função interpretativa. O artigo 31 (parágrafos 1 e 2) da Convenção de Viena estabelece que um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade, e o contexto estará refletido no preâmbulo do tratado. O preâmbulo pode contribuir para o entendimento do objetivo e finalidade do tratado.

Deve-se assinalar que os preâmbulos em geral incluem referências a instrumentos de direito indicativo, principalmente declarações ou resoluções que serviram de motivação para o tratado. Contudo, sua inclusão na parte preambular do tratado não faz com que esses instrumentos sejam vinculantes.

O preâmbulo do Acordo de Escazú consiste de 14 parágrafos que, seguindo a redação tradicional dos preâmbulos em instrumentos internacionais, não são numerados. Contudo, para fins de explicação, o guia numera os parágrafos na ordem em que aparecem no preâmbulo.

Esses parágrafos podem ser divididos em cinco grupos principais: (1) os parágrafos 1 e 2 referem-se às origens do tratado; (2) os parágrafos 3 e 4 referem-se à natureza e contribuição dos direitos de acesso; (3) os parágrafos 5 a 9 mencionam os instrumentos de direito indicativo; (4) os parágrafos 10 e 11 contêm outros temas relevantes para a região, como a multiculturalidade e o trabalho do público e dos defensores dos direitos humanos; (5) os parágrafos 12 a 14 referem-se ao reconhecimento do progresso registrado, necessidade de fortalecimento de capacidades e cooperação e resolução de obter a implementação plena dos direitos de acesso.

As Partes no presente Acordo,

[1] Recordando a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio, formulada por países da América Latina e do Caribe na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro (Brasil) em 2012, na qual se reafirma o compromisso com os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, se reconhece a necessidade de assumir compromissos para a aplicação cabal desses direitos e se manifesta a vontade de iniciar um processo que examine a viabilidade de contar com um instrumento regional,

O preâmbulo começa com uma referência às origens do processo. Conforme indicado anteriormente, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20) foi assinada a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento¹, abrindo o caminho para a preparação e negociação de um instrumento regional sobre o assunto.

Assinado inicialmente pelos governos do Chile, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, posteriormente a Declaração foi subscrita por Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago. No total 24 países endossaram a Declaração durante o processo e outros países participaram como observadores.

A Declaração captou certos acordos e entendimentos comuns. Reiterou o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o qual reconhece que a melhor maneira de tratar as questões ambientais é através da participação de todas as pessoas e que cada indivíduo deve ter acesso apropriado à informação, oportunidade de participar dos processos decisórios e acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos. Também enfatizou que, a fim de cumprir esse princípio, os Estados devem facilitar e promover a educação, conscientização e participação pública, tornando a informação amplamente disponível e proporcionando acesso efetivo a esses procedimentos.

Além disso, a Declaração determinou que, apesar dos esforços e avanços regionais e nacionais, era preciso haver mais ações conjuntas, proativas e efetivas para implementar os direitos de acesso em questões ambientais. Como resultado, os países expressaram sua disposição de fortalecer o exercício desses direitos com a participação ativa das principais partes interessadas e de toda a sociedade. Assim, foi lançado um processo regional para explorar a viabilidade da adoção de um instrumento regional sobre essa matéria.

Em termos mais concretos, a Declaração incluiu o compromisso de formular e implementar um Plano de Ação 2012-2014, com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, para elaborar uma convenção regional ou outro instrumento. Posteriormente, os governos solicitaram que a CEPAL realizasse um estudo da situação, boas práticas e requisitos para o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe.

¹ Nações Unidas, "Note verbale dated 27 June 2012 from the Permanent Mission of Chile to the United Nations addressed to the Secretary-General of the United Nations Conference on Sustainable Development" (A/CONF.216/13), Nova York, 2012.

[2] Reafirmando o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que estabelece o seguinte: “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”,

O parágrafo preambular 2 transcreve o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esse princípio pode ser considerado a base do Acordo de Escazú e materializa as aspirações originais dos países da região, que em 2012 iniciaram um processo regional que apoiasse sua implementação na América Latina e no Caribe.

Como um dos 27 princípios contidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, o princípio 10 gira em torno dos direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça para melhorar a gestão ambiental. Além disso, reflete o primeiro consenso internacional de que os desafios ambientais exigem transparência, participação pública e justiça.

Alguns elementos básicos já eram considerados fundamentais dentro de cada direito de acesso quando o princípio 10 foi aprovado. Entre eles encontra-se a amplitude da informação ambiental a que cada pessoa deve ter acesso, inclusive sobre materiais e atividades perigosas. Além disso, estipula que a participação deve ser informada e ocorrer nos níveis relevantes. Também indica que o acesso à justiça inclui mecanismos administrativos e judiciais e compensação e reparação de danos, e que a educação e a conscientização são essenciais para o exercício desses direitos.

O fato de os três direitos serem desenvolvidos no princípio denota sua inter-relação e complementaridade, que também são enfatizadas no parágrafo preambular subsequente.

[3] Destacando que os direitos de acesso estão relacionados entre si e são interdependentes, motivo pelo qual todos e cada um deles devem ser promovidos e aplicados de forma integral e equilibrada,

A interconexão e interdependência entre os direitos de acesso é expressamente destacada nesse parágrafo. Como direitos humanos, o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça são direitos independentes, mas também servem de base uns aos outros e precisam ser implementados conjuntamente. O preâmbulo reafirma a abordagem baseada nos direitos humanos, já que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Consequentemente, nenhum direito humano pode ser exercido isoladamente, pois cada um depende da realização dos outros direitos.

É a primeira vez que o conceito de “direitos de acesso” é usado no Acordo. Conforme definido no artigo 2, o termo refere-se ao direito de acesso à informação ambiental, direito de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e direito de acesso à justiça em questões ambientais.

A interconexão e interdependência desses “direitos de acesso” constituiu um entendimento comum desde o início do processo. Desde o início formou-se o consenso de que o instrumento regional emanado do processo deveria abordar os três direitos de acesso incluídos no princípio 10 da Declaração do Rio

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O trabalho de preparação refletiu esse entendimento nos diferentes documentos aprovados durante o processo. De fato, o texto desse parágrafo pode ser encontrado literalmente na Visão de Lima, que estipula: “os direitos de acesso estão relacionados entre si e são interdependentes, motivo pelo qual cada um deles deve ser promovido e implementado de forma integral e equilibrada”. A Visão de Lima destaca a importância e os benefícios desses três direitos e sublinha sua conexão.

Os direitos de acesso são sinérgicos em vários sentidos. O acesso à informação permite uma participação mais informada e efetiva e contribui para que as reclamações e decisões judiciais e administrativas sejam bem fundamentadas. Por sua vez, a participação pública contribui para melhorar e complementar a informação disponível e pode resolver conflitos antes que se agravem e seja necessário recorrer a um processo de solução de controvérsias. O acesso à justiça inclui garantias para que os direitos procedimentais de acesso à informação e participação pública sejam respeitados.

O nexos entre os direitos de acesso não só é mencionado no preâmbulo, mas também incorporado em todo o Acordo. Por exemplo, o artigo 7 considera que a divulgação de informações é um componente essencial da participação pública e o artigo 8 sobre acesso à justiça requer que a informação sobre direitos e procedimentos seja divulgada.

Além disso, entende-se que, embora os direitos de acesso possam progredir diferentemente no âmbito nacional, todos precisam ser implementados de maneira integral e equilibrada. Isso significa que nenhum direito de acesso prevalece sobre os outros e que os Estados devem implementar todos os direitos de maneira abrangente e coerente.

[4] Convencidas de que os direitos de acesso contribuem para o fortalecimento da democracia, do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos, entre outros aspectos,

Após enfatizar sua interconexão e interdependência, o preâmbulo reafirma a contribuição geral dos direitos de acesso. O parágrafo expressa que os direitos de acesso contribuem, por exemplo, para a democracia, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos.

Os direitos de acesso são direitos humanos essenciais para a vida democrática e fundamentais para obter boa governança e uma gestão pública participativa e inclusiva. Fortalecem a democracia aumentando a transparência e a prestação de contas, assegurando que as opiniões e preocupações do público sejam consideradas nas políticas públicas e habilitando revisão e controle. Também contribuem para o desenvolvimento sustentável fomentando a governança ambiental. O parágrafo assinala o círculo virtuoso entre direitos de acesso, meio ambiente e direitos humanos.

Durante a fase preparatória do Acordo de Escazú, vários documentos sublinharam a contribuição dos direitos de acesso às três áreas. No mapa, os direitos de acesso são considerados pré-requisitos para formar uma cidadania comprometida com o desenvolvimento sustentável. Por sua vez, a Visão de Lima reconhece que o exercício dos direitos de acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais aprofunda e fortalece a democracia e contribui para a proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, dos direitos humanos.

Reconhece-se a contribuição dos três direitos de acesso em conjunto, sublinhando que têm o mesmo valor e estão inter-relacionados. Ou seja, as contribuições dos três direitos para a sociedade são igualmente importantes.

[5] Reafirmando a importância da Declaração Universal de Direitos Humanos e recordando outros instrumentos internacionais de direitos humanos segundo os quais todos os Estados têm a responsabilidade de respeitar, proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição,

O quinto parágrafo preambular destaca a importância da Declaração Universal dos Direitos humanos e outros instrumentos internacionais de direitos humanos e recorda a obrigação do Estado de respeitar, proteger e promover os direitos humanos em condições de igualdade e não discriminação.

Conforme assinalado na introdução deste guia, um dos aspectos destacados do Acordo é sua forte conexão com os direitos humanos. Há muito tempo os direitos de acesso são salvaguardados por instrumentos internacionais de direitos humanos. Por exemplo, os direitos à informação, à participação pública e a um recurso efetivo estão incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigos 7, 8, 19, 20 e 21) e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigos 2.3, 14, 19 e 25).

O parágrafo refere-se à importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas também recorda outros instrumentos internacionais de direitos humanos. O sistema internacional de direitos humanos baseia-se em nove tratados e nove protocolos opcionais. Dois desses tratados (o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos. No âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos humanos e o Protocolo de San Salvador são dignos de menção.

Os Estados têm a responsabilidade de respeitar, proteger e promover os direitos humanos. A obrigação de respeitar supõe que os Estados devem abster-se de interferir no exercício desses direitos ou obstaculizá-los. A obrigação de proteger implica que os Estados devem proteger as pessoas contra as violações dos direitos humanos. A obrigação de promover ou cumprir significa que os Estados devem adotar medidas positivas para facilitar o exercício desses direitos.

A igualdade e a não discriminação são a coluna vertebral dos direitos humanos. O artigo 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e todos os tratados fundamentais sobre esta matéria (por exemplo, o artigo 2 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), este princípio exige que, como regra geral, os direitos humanos sejam reconhecidos e garantidos sem distinção, exclusão ou restrição de nenhum tipo fundamentada nas condições pessoais. Este parágrafo apresenta uma lista não exaustiva de condições conforme o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste sentido, mencionam-se a raça, a cor, o sexo, o idioma, a religião, a opinião política ou de qualquer outra índole, a origem nacional ou social, a posição econômica, o nascimento ou qualquer outra condição. A igualdade e a não discriminação são destacadas posteriormente no artigo 3 do Acordo de Escazú. Cabe assinalar que a igualdade e a não discriminação se aplicam a todos os direitos.

[6] Reafirmando também todos os princípios da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 e da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992,

Dois dos marcos jurídicos mais importantes em matéria de meio ambiente são a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (“Declaração de Estocolmo”) e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (“Declaração do Rio”). Embora nenhuma das duas declarações seja juridicamente vinculante, considera-se que ambas assentaram as bases institucionais e estratégicas da proteção do meio ambiente no âmbito internacional e inspiraram os múltiplos avanços e acordos multilaterais que existem atualmente nessa matéria. Embora estes instrumentos também sejam mencionados em outras partes do preâmbulo (parágrafos 2 e 7), o parágrafo 6 reafirma sua importância e todos os princípios que contêm.

As Declarações de Estocolmo e do Rio são o resultado da primeira e da segunda conferência mundial sobre meio ambiente, realizadas em 1972 e 1992, respectivamente, sob os auspícios das Nações Unidas. A Declaração de Estocolmo representou uma primeira tentativa de forjar um acordo básico sobre preservação e melhoria do meio ambiente humano e aumentou de forma notável a conscientização mundial sobre os problemas ambientais. Compreende 26 princípios: alguns deles têm um caráter aspiracional, enquanto outros são mais preceptivos e orientados para as políticas. Algumas das disposições principais vinculam a proteção do meio ambiente com o bem-estar dos seres humanos e das gerações futuras, oferecem orientação sobre gestão dos recursos naturais, abordam a questão do desenvolvimento econômico e social e estabelecem políticas sobre gestão do meio ambiente e dos recursos.

A Declaração do Rio contém 27 princípios, entre os quais o Princípio 10 mencionado nos parágrafos anteriores do preâmbulo. A Declaração ressalta que os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável e têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. Outros princípios instam a que se promulguem leis eficazes sobre o meio ambiente e legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização, a que se aplique o critério de precaução e o princípio de que o poluidor deve arcar com os custos, a que se empreenda uma avaliação do impacto ambiental e a que se introduzam premissas básicas de cooperação em matéria de meio ambiente.

[7] Recordando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a Agenda 21, o Plano para Implementação da Agenda 21, a Declaração de Barbados e o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, a Declaração de Maurício e a Estratégia de Maurício para a Implementação do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e as Modalidades de Ação Acelerada para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Trajetória de Samoa),

Este parágrafo recorda vários documentos e instrumentos internacionais considerados essenciais no caminho para o desenvolvimento sustentável. Estas referências podem ser agrupadas em duas categorias: 1) instrumentos de alcance geral; 2) instrumentos referentes aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

No que diz respeito ao primeiro grupo, a lista faz referência à declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada em Estocolmo em 1972, analisada no parágrafo anterior do preâmbulo. Também menciona a Agenda 21 e o plano conexo destinado à sua execução. A Agenda 21 é um programa de ação que abrange diferentes temas e consolida os princípios contidos na Declaração do Rio de 1992. A Agenda 21 reconhece de forma mais explícita as interconexões entre as questões econômicas, ambientais e sociais e atribui especial importância à participação dos atores não governamentais nos processos de tomada de decisões em assuntos ambientais. Outros instrumentos aos quais se faz referência são a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Aplicação das Decisões da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável aprovado em 2002. Ambos se baseiam nas declarações anteriores de 1972 e 1992, concentram-se nas ameaças específicas ao desenvolvimento sustentável e renovam o compromisso com a ação multilateral.

O segundo grupo de instrumentos refere-se aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, que atualmente são 38 Estados membros e 20 Estados não membros ou membros associados das comissões regionais das Nações Unidas. Estes Estados são reconhecidos como um caso especial dada sua singular vulnerabilidade social, econômica e ambiental. Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 houve vários programas de ação das Nações Unidas em apoio a esses países. Entre eles encontram-se o Programa de Ação de Barbados de 1994, a Estratégia de Maurício de 2005 e a Trajetória de Samoa de 2014. Os três são mencionados neste parágrafo do preâmbulo.

[8] Recordando também que o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro (Brasil) em 2012, intitulado “O futuro que queremos”, reconhece que a democracia, a boa governança e o Estado de direito, nos níveis nacional e internacional, bem como um ambiente favorável, são essenciais para o desenvolvimento sustentável e inclusivo, desenvolvimento social, proteção ambiental e a erradicação da pobreza e da fome; ressalta que a ampla participação pública e o acesso à informação e às instâncias judiciais e administrativas são essenciais para a promoção do desenvolvimento sustentável; e encoraja ações nos níveis regional, nacional, subnacional e local para promover o acesso à informação, a participação pública no processo decisório e o acesso à justiça em questões ambientais, quando apropriado,

O oitavo parágrafo do preâmbulo do Acordo de Escazú faz referência aos parágrafos específicos do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20), “O futuro que queremos”, em que se vinculam os direitos de acesso com a democracia, a boa governança e o estado de direito.

A conferência foi convocada para abordar dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e o marco institucional para o desenvolvimento sustentável. Seu resultado foi o documento “O futuro que queremos”, que a Assembleia Geral das Nações Unidas referendou mediante a resolução 66/288. O documento contém medidas que têm por objetivo implementar o desenvolvimento sustentável e mais de 700 compromissos voluntários, bem como criar novas parcerias destinadas a promover o desenvolvimento sustentável.

Além disso, a Conferência Rio+20 reafirmou e reforçou os pilares do Princípio 10 da Declaração do Rio. Vale a pena recordar vários parágrafos de “O futuro que queremos”:

1. “10. Reconhecemos que a democracia, a boa governança e o estado de direito, nos planos nacional e internacional, assim como um entorno propício, são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo o crescimento econômico sustentado e inclusivo, o desenvolvimento social, a proteção

do meio ambiente e a erradicação da pobreza e da fome. Reafirmamos que para realizar nossos objetivos de desenvolvimento sustentável necessitamos instituições de todos os níveis que sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas”.

2. “43. Ressaltamos que a participação ampla do público e o acesso à informação e aos procedimentos judiciais e administrativos são essenciais para promover o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável requer a implicação efetiva e a participação ativa das autoridades legislativas e judiciais regionais, nacionais e subnacionais, assim como de todos os grupos principais: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e indústria, comunidade científica e tecnológica e agricultores, e demais interessados, como as comunidades locais, os grupos de voluntários e as fundações, os migrantes, as famílias, as pessoas de idade e as pessoas com deficiência. A este respeito, acordamos em colaborar mais estreitamente com os grupos principais e demais interessados e os incentivamos a participar ativamente, conforme o caso, nos processos que contribuam para a adoção de decisões, o planejamento e a aplicação de políticas e programas que fomentem o desenvolvimento sustentável em todos os níveis”.
3. “99. Incentivamos a adoção de medidas nos níveis regional, nacional, subnacional e local para promover o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça nos assuntos ambientais, conforme o caso”.

Na Conferência Rio+20 foi aprovada a Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Em consequência, da mesma forma que se considera que as três convenções do Rio são produto da Cúpula da Terra de 1992, pode-se considerar que o Acordo de Escazú é o resultado da Conferência Rio+20 de 2012.

[9] Considerando a resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 25 de setembro de 2015, intitulada “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, na qual se acordou um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável e metas universais e transformadoras, de grande alcance e voltados para as pessoas, e na qual se estabeleceu o compromisso de alcançar o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada,

Conforme assinalado anteriormente, o Acordo de Escazú baseia-se na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e contribui diretamente para ela. O parágrafo 9 do preâmbulo estabelece um vínculo com a resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, mediante a qual se aprovou essa Agenda e na qual se reafirmam algumas de suas características mais destacadas.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi aprovada em 25 de setembro de 2015. Ela estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas e traça um caminho para os Estados membros das Nações Unidas até 2030.

O parágrafo descreve algumas das características dos ODS, isto é, que são de grande alcance, universais, transformadores e voltados para as pessoas e abordam as três dimensões do desenvolvimento sustentável de forma equilibrada e integrada. Consequentemente, os ODS são indivisíveis e oferecem uma abordagem holística do desenvolvimento.

Os direitos de acesso são um componente central da Agenda 2030 e estão integrados em todos os ODS. No entanto, um deles, o Objetivo 16, é especialmente pertinente porque se refere de forma específica ao acesso público à informação e à proteção das liberdades fundamentais, à tomada de decisões inclusiva, participativa e representativa e à igualdade de acesso à justiça. Além disso, a Agenda 2030 prevê a criação de instituições eficazes, responsáveis e transparentes e a aprovação de leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

A interconexão entre o Acordo de Escazú e a Agenda 2030 foi evidente desde os primeiros dias do processo. Nos Conteúdos de San José, aprovados em 2014, por exemplo, acordou-se que o “instrumento deverá permitir gerar sinergias em todos os níveis e apoiar a implementação da agenda para o desenvolvimento depois de 2015”. A noção de desenvolvimento sustentável é sublinhada mais adiante no próprio objetivo do Acordo, estabelecido no artigo 1.

[10] Reconhecendo a multiculturalidade da América Latina e do Caribe e de seus povos,

A América Latina e o Caribe constituem uma região rica e diversa do ponto de vista cultural e étnico. Com consciência deste fato, o preâmbulo reconhece o caráter multicultural da região e de seus povos.

Esta composição multiétnica e multicultural reflete-se nos diversos povos que habitam o território da região, desde os indígenas até os afrodescendentes, os migrantes e outras pessoas de origem e procedência variada que se assentaram nestas terras no decorrer dos anos. Estas pessoas e grupos às vezes constituem a minoria da população, mas em outros casos podem representar uma grande parte dela ou mesmo a maior parte.

Estima-se que a população indígena da América Latina esteja integrada por 60 milhões de pessoas que pertencem a mais de 800 grupos diferentes e representam 10% da população total da região². Segundo os últimos dados censitários de cada um dos países latino-americanos e as estimativas para 2020, 134 milhões de pessoas se autoidentificam como afrodescendentes, o que representa cerca de 20,9% da população total da região³. Por sua vez, calcula-se que a população migrante supera 40 milhões de pessoas, incluindo os migrantes involuntários e intrarregionais⁴.

O caráter multicultural da região foi uma das fontes de inspiração para formular um instrumento que se adaptasse às suas realidades e singularidades. Embora coexistam diferentes tradições, culturas e práticas, esta multiculturalidade foi reconhecida desde o princípio como uma das características mais destacadas e um dos valores agregados da América Latina e do Caribe. Isto se refletiu nos documentos preparatórios do processo, como os Conteúdos de San José de 2014.

A referência à multiculturalidade feita no preâmbulo deve ser interpretada no sentido mais amplo possível. Refere-se à diversidade entre os países e dentro deles e pode abranger elementos como a cultura, o idioma, as tradições, os valores, a religião e a origem étnica. O reconhecimento do valor da multiculturalidade ressalta não só a contribuição positiva desta pluralidade no âmbito do Acordo de Escazú, mas também a necessidade de que haja sensibilidade cultural, de que se dê a devida atenção aos aspectos multiculturais e de que, quando necessário, sejam tomadas medidas específicas para garantir que esta diversidade seja compreendida, respeitada e potencializada.

² Veja Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones e desafíos desde una perspectiva territorial* (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020.

³ Veja CEPAL, “People of African descent and COVID-19: unveiling structural inequalities in Latin America”, relatórios COVID-19, Santiago, 2021.

⁴ Veja CEPAL, “The impact of COVID-19: an opportunity to reaffirm the central role of migrants’ human rights in sustainable development”, relatórios COVID-19, Santiago, 2020.

Várias disposições atestam a importância da multiculturalidade para a implementação do Acordo. O uso de diferentes idiomas é contemplado em todo o texto; por exemplo, nos artigos 4.9, 6.6, 7.11, 8.4.d e 10.2.e. Além disso, o artigo 7.13 promove a valorização das diferentes visões e saberes em espaços apropriados de consulta.

[11] Reconhecendo também a importância do trabalho e das contribuições fundamentais do público e dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais para o fortalecimento da democracia, dos direitos de acesso e do desenvolvimento sustentável,

O décimo primeiro parágrafo do preâmbulo sublinha o papel crucial que o público e as pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais desempenham no fomento da democracia, dos direitos de acesso e do desenvolvimento sustentável.

A inter-relação entre democracia, direitos de acesso e desenvolvimento sustentável já foi destacada em outros parágrafos do preâmbulo (por exemplo, no quarto). No entanto, o valor que esta disposição agrega é que ela reconhece o trabalho e a contribuição do público e das pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais nestes âmbitos.

Por um lado, reconhece-se o papel do público em geral; por outro, valorizam-se as pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais, categoria que o Acordo não define de forma expressa, mas que está bem estabelecida no direito internacional dos direitos humanos e é regida pelo artigo 9 do Acordo (pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos em assuntos ambientais). Seu trabalho e sua contribuição positiva para a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente são destacados na resolução 40/11 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, aprovada em março de 2019.

Este parágrafo também está relacionado estreitamente com a disposição geral contida no artigo 4.6, em que se estabelece a obrigação de garantir um ambiente propício para o trabalho das pessoas, associações, organizações ou grupos que promovam a proteção do meio ambiente.

[12] Conscientes dos avanços alcançados nos instrumentos internacionais e regionais e nas legislações e práticas nacionais relativas aos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais,

O Acordo de Escazú baseia-se nos avanços anteriores alcançados com relação aos direitos de acesso em assuntos ambientais. O parágrafo 12 do preâmbulo destaca os avanços obtidos até agora no âmbito internacional e regional e nos marcos legais e práticas nacionais.

Desde o início do processo reconheceram-se os avanços alcançados em muitos países em matéria de direitos de acesso. A Declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento destaca que nos países da América Latina e do Caribe foram investidos importantes recursos financeiros e humanos para aplicar o Princípio 10 e avançou-se consideravelmente no reconhecimento jurídico dos direitos de acesso.

Entre os avanços aos quais se faz referência nos documentos do processo encontram-se as Diretrizes para a Elaboração de Legislação Nacional sobre o Acesso à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (“Diretrizes de Bali”), aprovadas em 2010.

Quanto aos instrumentos juridicamente vinculantes, deve-se mencionar a experiência da Comissão Econômica para a Europa (CEPE). A Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais (Convenção de Aarhus de 1998) e seu Protocolo sobre Registros de Emissões e Lançamento de Contaminantes (2003) foram os primeiros instrumentos juridicamente vinculantes em que se estabeleceram os direitos do público e as obrigações do Estado a respeito da aplicação efetiva do Princípio 10.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, os três direitos de acesso contidos no Princípio 10 da Declaração do Rio foram amplamente desenvolvidos em vários instrumentos. Entre eles encontram-se a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (artigos XVIII, XX e XXIV), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigos 2, 8, 13, 23, 24 e 25), a Carta Democrática Interamericana (artigos 4 e 6), a Carta Social das Américas (artigos 6, 10 e 21), a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, a Lei-Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública e a Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões sobre Desenvolvimento Sustentável.

No âmbito nacional, os avanços em matéria de direitos de acesso foram incorporados nos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe⁵ e estão disponíveis *on-line* no Observatório do Princípio 10 na América Latina e no Caribe.

[13] Convencidas da necessidade de promover e fortalecer o diálogo, a cooperação, a assistência técnica, a educação e a conscientização, bem como o fortalecimento de capacidades, nos níveis internacional, regional, nacional, subnacional e local, para o exercício pleno dos direitos de acesso,

Este parágrafo reforça alguns dos meios para implementar os direitos de acesso em assuntos ambientais. A sensibilização, a educação, a cooperação e o fortalecimento de capacidades são formas de reforçar o pleno exercício dos direitos de acesso. Mencionam-se vários níveis de implementação, desde o internacional até o regional, o nacional, o subnacional e o local.

Nestas referências destacam-se algumas das forças motrizes do Acordo. Por um lado, mostra-se que o objetivo é implementar plenamente os direitos de acesso. Por outro lado, indicam-se os meios específicos considerados pertinentes para essa implementação.

O diálogo, a cooperação, a assistência técnica, a educação, a sensibilização e o fortalecimento de capacidades constam nos artigos 10 a 12 do Acordo. Também são os elementos que sustentam outras disposições, como o artigo 4.4 (aquisição de conhecimento a respeito dos direitos de acesso por parte do público) e o artigo 7.13 (espaços apropriados de consulta em assuntos ambientais). O fortalecimento de capacidades e a cooperação também são mencionados no artigo 1.

[14] Decididas a alcançar a plena implementação dos direitos de acesso contemplados no presente Acordo, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e da cooperação,

Acordam o seguinte:

O preâmbulo termina com uma declaração contundente: a decisão de alcançar a plena implementação dos direitos de acesso, assim como o fortalecimento de capacidades e a cooperação, preparando o cenário para o objetivo do Acordo no artigo 1.

⁵ Veja Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean: towards achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (LC/TS.2017/83), Santiago, 2018

Após reconhecer os grandes avanços realizados na implementação dos direitos de acesso, o preâmbulo se concentra nos desafios e no caminho a percorrer, particularmente na necessidade de garantir a plena implementação dos direitos de acesso, fortalecer as capacidades e aumentar a cooperação.

Este parágrafo expõe a motivação por trás do Acordo de Escazú e deixa claro que o reconhecimento formal dos direitos de acesso é um passo importante, mas insuficiente, e que é necessário realizar um trabalho adicional para implementar esses direitos de forma plena e efetiva com base em um enfoque de cooperação e fortalecimento de capacidades. Em última instância, a implementação dos direitos de acesso é um processo contínuo em relação ao qual o Acordo de Escazú surge como uma ferramenta de apoio fundamental.

B. Artigo 1: Objetivo

O objetivo de um tratado é de suma importância, já que nele se estabelecem as metas gerais e se enquadra o tratado no conjunto do direito internacional. A interpretação e a aplicação dos tratados devem ser entendidas sempre sob a perspectiva do objetivo, que permite obter o contexto geral e a argumentação que sustenta a existência e a finalidade do tratado.

No Acordo de Escazú, o objetivo constitui o primeiro artigo do texto principal do tratado, e nele se estabelecem os âmbitos material e territorial. Neste Acordo, o artigo 1 deve ser interpretado como uma expressão do “objetivo e da finalidade” do tratado no sentido dado a esta expressão no artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

O objetivo do presente Acordo é 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 pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável.

1. Âmbito material

O âmbito de aplicação material pode ser desmembrado em um fim, um meio para chegar a esse fim e um objetivo final para o qual os dois primeiros contribuem. Em primeiro lugar, o Acordo pretende garantir a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça. Em segundo lugar, como meio para alcançar esse fim, as Partes se comprometem a criar e fortalecer as capacidades e a cooperação. Por último, tanto a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso como o fortalecimento das capacidades e a cooperação têm como objetivo último contribuir para a proteção do direito de todas as pessoas das gerações presentes e futuras a viver em um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

A implementação plena e efetiva dos direitos de acesso implica que as Partes não só trabalhem para que os três direitos de acesso mencionados se tornem efetivos de forma conjunta, dada sua natureza interconectada e inseparável, mas também proporcionem todos os meios necessários para torná-los efetivos tanto na lei como na prática. Isto também está em conformidade com a obrigação expressada no artigo 4.3 de adotar todas as medidas necessárias para garantir a implementação do Acordo.

Do objetivo também se depreende que, para obter uma implementação plena e efetiva, as Partes devem cooperar e fortalecer suas capacidades. Portanto, é essencial adotar um enfoque de fortalecimento de capacidades e cooperação para implementar os direitos de acesso de forma plena e efetiva. Reconhece-se que o fortalecimento das capacidades é fundamental não só para os atores estatais responsáveis pela implementação, mas também para o público, que deve conhecer e ser capaz de exercer seus direitos com efetividade. Esta dupla função do fortalecimento das capacidades está prevista no artigo 10 do Acordo, no qual se impõe ao Estado a obrigação de fortalecer as capacidades dos atores públicos e estatais.

O objetivo reconhece que os direitos de acesso contribuem para que se exerça o direito a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, que é o fim último do Acordo. Embora cada um dos direitos de acesso tenha uma condição jurídica independente, em conjunto podem contribuir para que se proteja melhor o meio ambiente e constituem um requisito prévio do direito a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, além de fazer parte dele. Entre as características mencionadas no artigo, duas se destacam: i) o fato de que todos têm direito a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável; ii) a referência que se faz às gerações presentes e futuras. Ambos os elementos são descritos detalhadamente em outras partes do Acordo. O direito a um meio ambiente saudável é reconhecido no preâmbulo e no artigo 4.1, enquanto o princípio de equidade intergeracional é incluído no artigo 3.

2. Âmbito territorial

Além do âmbito material, o artigo 1 estabelece um âmbito de aplicação territorial. O objetivo deixa claro que a obrigação de garantir a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso se limita aos Estados participantes da América Latina e do Caribe. O caráter regional do Acordo é enfatizado no artigo 21, que se refere à assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão, indicando que o Acordo está aberto para a assinatura dos países da América Latina e do Caribe enumerados no anexo 1.

C. Artigo 2: Definições

Como em qualquer tratado, as definições desempenham um papel crucial na interpretação e na implementação. Dada a grande variedade de marcos legais nacionais que podem ser aplicados, as definições oferecem uma interpretação comum do que significa um determinado termo ou conceito, de modo que a implementação no âmbito nacional possa ser coerente e coincidente entre todas as Partes.

O artigo 2 indica de forma expressa que as definições devem ser entendidas para os fins do Acordo. No âmbito nacional pode-se utilizar um termo ou conceito diferente, ou certos termos podem ter um significado particular. O Acordo de Escazú não tem por objetivo modificar o uso ou a aplicação de um determinado conceito ou termo no âmbito nacional, mas garantir que o conteúdo ou a substância da definição oferecida no Acordo seja aplicado de maneira uniforme e respeitado em todos os países. O termo “autoridade competente” é um claro exemplo disso: esse termo é definido no Acordo com o único propósito de determinar quem são os titulares das obrigações expressadas nos artigos 5 e 6, e não modifica o uso desse mesmo termo no âmbito nacional ou em outros tratados. No entanto, as definições do âmbito nacional não podem limitar a aplicação do Acordo.

O Acordo de Escazú contém cinco definições: “direitos de acesso”, “autoridade competente”, “informação ambiental”, “público” e “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade”.

Procurou-se por todos os meios oferecer o menor número de definições possível e só foram definidos os termos e conceitos considerados estritamente necessários no momento da adoção. No entanto, alguns termos utilizados de forma coerente em todo o Acordo não foram definidos no artigo 2 porque estão consolidados e são bem conhecidos. Este é o caso, por exemplo, do termo “autoridade pública”.

Para os fins do presente Acordo:

a) por “direitos de acesso” entende-se o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais;

A definição de “direitos de acesso” não é substantiva, mas instrumental. Não define o conteúdo de cada direito, mas agrupa a referência aos três direitos regulados no Acordo e evita nomeá-los cada vez de forma individual, por motivos de economia de linguagem e simplificação do texto. Segundo o objetivo do tratado, os três direitos são os seguintes: acesso à informação ambiental (artigos 5 e 6), participação pública no processo de tomada de decisões ambientais (artigo 7) e acesso à justiça em assuntos ambientais (artigo 8).

Os direitos de acesso são direitos humanos e se enquadram sobretudo na categoria dos direitos civis e políticos. Por conseguinte, são regidos pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigos 2.3, 14, 19 e 25) e outros instrumentos de direitos humanos aplicáveis. Trata-se de direitos instrumentais, na medida em que são essenciais para obter a boa governança, a transparência, a prestação de contas e a gestão pública inclusiva e participativa. No que diz respeito ao meio ambiente, os direitos de acesso estão consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

b) por “autoridade competente” entende-se, para a aplicação das disposições contidas nos artigos 5 e 6 do presente Acordo, toda instituição pública que exerce os poderes, a autoridade e as funções para o acesso à informação, incluindo os órgãos, organismos ou entidades independentes ou autônomos de propriedade do Estado ou controlados pelo Estado, que atuem segundo os poderes outorgados pela Constituição ou por outras leis e, conforme o caso, as organizações privadas, na medida em que recebam fundos ou benefícios públicos direta ou indiretamente ou que desempenhem funções e serviços públicos, mas exclusivamente no que se refere aos fundos ou benefícios públicos recebidos ou às funções e serviços públicos desempenhados;

A definição de “autoridade competente” só se aplica ao direito de acesso à informação ambiental e à sua geração e divulgação conforme disposto nos artigos 5 e 6. Este termo é utilizado nos parágrafos 5.2.a e 5.2.b e nos parágrafos 5.5., 5.8, 5.9, 5.11, 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.17, 6.1, 6.2, 6.5 e 6.6.

Conforme indicado, o termo “autoridade competente” pode não coincidir com a terminologia empregada no âmbito nacional ou em outros tratados. A definição de “autoridade competente” só se aplica ao Acordo de Escazú e não modifica o significado dado a este termo em outros marcos legais nacionais ou internacionais.

O objetivo principal desta definição do Acordo de Escazú é determinar quem são os titulares de obrigações em matéria de acesso à informação ambiental, inclusive os que costumam estar incluídos nas leis nacionais relativas ao acesso à informação e em outras normas internacionais. Neste sentido, o termo se refere aos órgãos, instituições ou entidades aos quais a legislação nacional tenha atribuído faculdades, autoridade ou funções relacionadas com o acesso à informação. Não corresponde necessariamente apenas às autoridades ambientais.

O conceito de “autoridade competente” não deve ser confundido com os mecanismos de revisão independentes mencionados no artigo 5.18. Também é diferente do conceito de “autoridades nacionais competentes”, que costuma se referir aos responsáveis pela implementação nacional de um tratado.

Em conformidade com as normas e práticas nacionais, regionais e internacionais, o Acordo de Escazú considera duas categorias principais de titulares de obrigações em matéria de acesso à informação ambiental: 1) as instituições públicas que exercem funções no âmbito do acesso à informação, quando assim for atribuído pela legislação nacional; e, conforme o caso, 2) as entidades privadas, mas só na medida em que recebem fundos ou benefícios públicos, ou desempenhem funções e serviços públicos, e só no que diz respeito aos fundos ou benefícios públicos recebidos ou às funções e serviços públicos desempenhados.

Ao incluir esta segunda categoria de autoridades competentes, o Acordo de Escazú abrange todas as formas e estruturas organizacionais públicas possíveis, independentemente dos serviços e funções públicos serem prestados ou desempenhados pelo Estado ou por intermédio de outros atores. Também são incluídos aspectos de interesse geral relacionados com o uso de recursos públicos, como os fundos ou benefícios públicos.

Conforme indicado de forma expressa no Acordo, as entidades privadas se limitam àquelas que recebem fundos ou benefícios públicos ou que desempenham funções ou serviços públicos. Além disso, a informação que deverá ser acessível é somente a informação ambiental relacionada com esses fundos, benefícios, funções ou serviços públicos, e não abrange a informação não ambiental nem outras informações da entidade privada. Da mesma forma que para outras autoridades competentes, a informação a ser fornecida pode ficar limitada pelo regime de exceções aplicável em conformidade com os artigos 5.5 e seguintes.

A definição de autoridade competente é diferente do termo utilizado com relação aos outros direitos de acesso no Acordo. Quando se trata da participação pública, o conceito empregado para o titular de obrigações geralmente é o conceito de “autoridade pública” (veja os artigos 7.6.d, 7.11, 7.14 e 7.16, enquanto no que diz respeito ao acesso à justiça faz-se referência aos “órgãos estatais competentes” (veja o artigo 8.3.a). Os termos “autoridade pública” e “órgão estatal competente” não são definidos no Acordo.

c) por “informação ambiental” entende-se qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais, incluindo as informações relacionadas com os riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas com a proteção e a gestão ambientais;

O Acordo incorpora um sentido amplo do termo “informação ambiental” como toda informação relacionada com os recursos naturais e com o meio ambiente e seus elementos, independentemente do formato. Inclui exemplos ilustrativos de informação ambiental, como a que se relaciona com os riscos ambientais, os possíveis efeitos adversos sobre o meio ambiente e a saúde e a proteção e a gestão ambientais.

A informação ambiental pode ser escrita, visual, sonora ou eletrônica, ou pode estar registrada em qualquer outro formato. Isto inclui as versões impressas e eletrônicas, as fotografias, as ilustrações e as gravações de áudio e vídeo, por exemplo. Qualquer outro formato que não seja mencionado, mas exista ou possa existir, também entraria na definição de informação ambiental.

Embora os termos “meio ambiente” e “ambiental” não estejam definidos, referem-se a qualquer forma material relacionada com o estado do meio ambiente, seus elementos e os recursos naturais. Alguns exemplos são o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra e a diversidade biológica e seus componentes. Os marcos legais nacionais e internacionais podem ser de grande importância para delimitar a informação ambiental. Em alguns países pode haver uma lista adotada no âmbito nacional. No âmbito internacional, o artigo 1 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CMNUCC), por exemplo, é valioso para determinar a informação ambiental relacionada com o clima⁶. Por sua vez, o artigo 2 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) define essa diversidade⁷.

⁶ O artigo 1 da UNFCCC estabelece, entre outras, as seguintes definições: (i) “efeitos negativos da mudança do clima” significa as mudanças no meio ambiente físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e administrados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos; (ii) “mudança do clima” significa uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis; (iii) “sistema climático” significa a totalidade da atmosfera, hidrosfera, biosfera e geosfera e suas interações; (iv) “emissões” significa a liberação de gases de efeito estufa e/ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado; (v) “gases de efeito estufa” significa os constituintes gasosos da atmosfera, naturais e antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha.

⁷ O artigo 2 da CBD estabelece, entre outras, as seguintes definições: (i) “diversidade biológica” significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas; (ii) “recursos biológicos” compreende recursos genéticos, organismos ou partes destes, populações ou qualquer outro componente biótico de ecossistemas, de real ou potencial utilidade ou valor para a humanidade; (iii) “ecossistema” significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de micro-organismos e de seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional.

d) por “público” entende-se uma ou várias pessoas físicas ou jurídicas e as associações, organizações ou grupos constituídos por essas pessoas, que são nacionais ou estão sujeitos à jurisdição nacional do Estado Parte;

Incluem-se três grandes categorias de membros do público: i) pessoas físicas (seres humanos); ii) pessoas jurídicas (órgãos ou entidades com personalidade jurídica); iii) associações, organizações ou grupos constituídos por pessoas das categorias anteriores. Neste terceiro grupo, a terminologia utilizada pode variar conforme a legislação nacional.

O termo “público” é utilizado sem nenhuma qualificação, o que significa que se refere ao público em geral. No entanto, às vezes o Acordo faz referência a determinadas categorias do público; por exemplo, o público diretamente afetado mencionado no artigo 7. Estas categorias podem ser consideradas subcategorias do conceito geral “público”, que têm os mesmos direitos que o público em geral e, além disso, os demais direitos específicos reconhecidos no Acordo.

Para ser considerado como um membro do público deve cumprir uma destas duas condições: 1) ser nacional de um Estado Parte; 2) estar sujeito à jurisdição nacional de um Estado Parte. Estas condições podem ser alternativas ou cumulativas, o que significa que um nacional pode estar sujeito à jurisdição nacional do Estado ou não. Estes requisitos foram estabelecidos para garantir um certo grau de proximidade, interesse ou relação com um Estado Parte⁸.

O Acordo não define como as pessoas físicas ou jurídicas são determinadas, reconhecidas ou recebem nacionalidade no âmbito nacional. Normalmente, a nacionalidade ou a cidadania das pessoas é reconhecida por nascimento e consanguinidade ou por cumprir requisitos de residência. No caso das pessoas jurídicas, costuma-se utilizar o local de constituição, ainda que se possa levar em conta outros fatores. No caso das empresas, pode-se tratar da nacionalidade dos acionistas ou dos que têm o controle ativo da sociedade, assim como do lugar onde se exercem as atividades principais ou onde se encontram os empregados, por exemplo. No caso das organizações e associações pode-se empregar o local de inscrição ou a localização da sede.

Estar sujeito à jurisdição nacional é um conceito jurídico conhecido que costuma ser utilizado no direito internacional e é geralmente entendido como estar sujeito ao poder, à autoridade, ao controle ou às leis de um Estado. As pessoas que não são nacionais de um Estado, mas se encontram em seu território, costumam estar sujeitas à jurisdição nacional. As pessoas jurídicas estrangeiras situadas no território de um Estado também estão sujeitas à jurisdição nacional deste.

e) por “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” entende-se aquelas 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.

As pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade são os que têm dificuldades especiais para exercer com plenitude seus direitos, seja pelas circunstâncias (temporárias) ou por condições (inerentes ou permanentes). A vulnerabilidade depende do contexto nacional e das obrigações internacionais de cada Parte.

⁸ Embora os tratados ambientais e de direitos humanos geralmente se refiram a “todos” ou “qualquer pessoa” (por exemplo, o artigo 2.14 da Convenção de Basileia), alguns acordos ambientais multilaterais empregam o termo “público”, como a Convenção de Minamata (artigo 18) e a Convenção de Aarhus da Comissão Econômica para a Europa (artigo 2.4).

Esta definição é de especial importância no Acordo de Escazú, já que uma das suas características distintivas é que tem por objetivo garantir a igualdade e a não discriminação para não deixar ninguém para trás. Em todo o Acordo estão previstas medidas afirmativas e específicas dirigidas a este grupo de pessoas. Em termos gerais, o artigo 4.5 insta cada Parte a orientar e auxiliar especialmente as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade. Também podemos encontrar referências específicas em cada direito: acesso à informação ambiental (veja os artigos 5.3, 5.4, 5.17 e 6.6), participação pública nos processos de tomada de decisões em assuntos ambientais (veja o artigo 7.14) e acesso à justiça em assuntos ambientais (veja o artigo 8.5). O artigo 10.2.e sobre o fortalecimento das capacidades também incentiva em geral as Partes a contar com medidas específicas para esta categoria de pessoas.

Embora seja comum que o direito internacional dos direitos humanos inclua medidas específicas e afirmativas dirigidas a determinados grupos de pessoas – sobretudo aos que têm mais probabilidades de sofrer violações dos direitos humanos – precisamente para garantir que possam exercer seus direitos em condições de igualdade e não discriminação, não há nenhum termo acordado internacionalmente que se empregue para mencionar todos estes grupos. O Acordo optou pelo conceito de “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” em conformidade com o uso habitual que se dá a esse conceito nas normas internacionais de direitos humanos⁹.

Em vez de incluir uma lista de grupos ou condições, para adaptar-se ao contexto específico de cada Parte e para ser tão inclusivo e abrangente quanto possível, o tratado concentra-se nas “especiais dificuldades” para o exercício pleno dos direitos. As circunstâncias ou condições serão determinadas de acordo com o contexto nacional e as obrigações internacionais da Parte, como as contidas ou derivadas de instrumentos internacionais¹⁰ ou regionais¹¹ sobre os direitos humanos, e nos tratados sobre mudança climática¹². Além disso, na Agenda 2030 também se assume o compromisso de “não deixar ninguém para trás” e de prestar especial atenção aos mais vulneráveis¹³.

Entre as condições e circunstâncias encontram-se a pobreza, a renda, o analfabetismo, a deficiência, a idade, o sexo, o idioma, a localização geográfica, a raça e a origem étnica. Também serão considerados os direitos aplicáveis dos povos indígenas e grupos minoritários. O contexto e as circunstâncias também podem ser dinâmicos, o que significa que a vulnerabilidade experimentada em um momento pode deixar de existir em outro (por exemplo, no caso das catástrofes e dos fenômenos meteorológicos extremos). Com o passar do tempo também podem surgir novas categorias de pessoas ou grupos vulneráveis, como ocorre no caso do analfabetismo digital.

⁹ Veja Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CEPAL/ACNUDH), *Society, rights and the environment: international human rights standards applicable to access to information, public participation and access to justice* (LC/W.712), Santiago, 2016.

¹⁰ Incluímos nove tratados das Nações Unidas sobre direitos humanos e os comentários gerais emitidos pelos respectivos órgãos. Por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais abordou a vulnerabilidade em seu comentário geral sobre questões transversais (por exemplo, não discriminação), ao detalhar direitos e temas específicos (por exemplo, saúde) e com relação a grupos em situação de risco (por exemplo, pessoas com deficiência, pessoas idosas e povos indígenas).

¹¹ Por exemplo, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, a Convenção Interamericana contra todas as Formas de Discriminação e Intolerância, a Convenção Interamericana sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência e a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. No campo ambiental, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no parecer consultivo 23/17, também aborda as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade em assuntos ambientais. Entre os grupos particularmente vulneráveis aos danos ambientais encontram-se os povos indígenas, crianças, pessoas em situação de pobreza, minorias e pessoas com deficiência. Também há um impacto diferencial sobre as mulheres. As comunidades que dependem economicamente ou para sua sobrevivência dos recursos ambientais também são incluídas, bem como as comunidades costeiras e insulares.

¹² A vulnerabilidade de certos grupos e comunidades aos riscos climáticos é bem reconhecida no âmbito da UNFCCC mediante as decisões 1/CP.16, parágrafo 12, 6/CP.16, parágrafo 2c e 5/CP.17, parágrafo 3 da Conferência das Partes e o preâmbulo e artigo 7, parágrafos 5 e 9c do Acordo de Paris.

¹³ Vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas incluem referências a grupos vulneráveis. Por exemplo: “os pobres e vulneráveis” no Objetivo 1; “os pobres e pessoas em situações vulneráveis” no Objetivo 2; “pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situação de vulnerabilidade” no Objetivo 4; “pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos” no Objetivo 11.

Para implementar o Acordo de Escazú, aos Estados Partes pode ser útil dispor de métodos e enfoques concretos que lhes permitam identificar as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade no âmbito nacional (por exemplo, mediante a cartografia da vulnerabilidade e os diagnósticos nessa questão). Alguns dos enfoques ou métodos que podem ser utilizados são os seguintes: i) concentrar-se em determinados riscos, condições ou limitações; ii) aplicar um enfoque por categorias (por exemplo, segundo a renda, a capacidade, a origem étnica, a idade ou o sexo); iii) determinar quais são as regiões ou zonas em que se deve priorizar as pessoas ou grupos (por exemplo, zonas remotas); iv) aplicar um enfoque baseado na comunidade ou um método participativo no qual se possam identificar as pessoas vulneráveis ou no qual estas possam se autoidentificar¹⁴. Seja qual for o método utilizado, é altamente recomendável validar os resultados da avaliação.

¹⁴ Veja, por exemplo, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), *Considerations regarding vulnerable groups, communities and ecosystems in the context of the national adaptation plans*, Bonn, 2018.

D. Artigo 3: Princípios

O Artigo 3 contém uma lista de princípios que orientam a implementação do Acordo de Escazú.

Os princípios são um componente essencial dos sistemas jurídicos nacionais e internacionais e desempenham um papel fundamental na aplicação e interpretação das obrigações jurídicas. O termo “princípios” tem diferentes significados, entre eles o dos princípios gerais do direito reconhecidos como fonte do direito internacional no artigo 38.1.c do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Os princípios são uma pedra angular do direito internacional sobre o meio ambiente, como demonstra seu desenvolvimento nos instrumentos de quase-direito (*soft law*) e sua codificação nos tratados sobre meio ambiente.

Os princípios têm três finalidades. Em primeiro lugar, podem inspirar o legislador ou o regulador a ordenar, orientar ou indicar ao titular de obrigações para que atue de uma maneira determinada. Em segundo lugar, podem ajudar a interpretar o significado de uma disposição, um conceito ou um termo, ou a determinar qual a melhor interpretação quando há diferentes alternativas possíveis que sejam igualmente válidas. Em terceiro lugar, servem para integrar as disposições e preencher as lacunas da lei, proporcionando coerência e consistência aos sistemas jurídicos.

Os tratados costumam incluir ou mencionar alguns princípios que ajudam as Partes a aplicar melhor as disposições. O artigo 2 da Carta das Nações Unidas é um claro exemplo disso. Em matéria de meio ambiente, cabe destacar o artigo 3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o artigo 3 da Convenção sobre Diversidade Biológica. No entanto, o direito dos tratados varia quanto ao modo em que se incluem os princípios. Em alguns casos estes são incorporados em um só artigo, enquanto em outros estão dispersos em diferentes disposições. Também há casos em que os princípios são definidos ou descritos de maneira específica no tratado, e outros em que simplesmente são mencionados ou citados.

Independentemente de um tratado incluir determinados princípios e do formato empregado para incorporá-los, os princípios gerais do âmbito nacional e internacional se aplicam de todo modo. Além disso, a referência expressa a uns princípios não exclui a aplicação de outros que também possam ser aplicáveis.

O Acordo de Escazú inclui 14 princípios de forma expressa. Todos são princípios bem consolidados que se aplicam no direito internacional geral (por exemplo, o princípio de boa-fé e o de igualdade soberana dos Estados), no direito dos direitos humanos (por exemplo, o princípio de igualdade e o de não discriminação), ou no direito e na prática ambientais (por exemplo, o princípio de prevenção e o de precaução). Por este motivo acordou-se apresentar os princípios sem definições ou descrições.

Alguns princípios estão muito inter-relacionados e por isso são agrupados no mesmo item, como o de igualdade e o de não discriminação, que aparecem no item a, ou o de vedação do retrocesso e progressividade, que aparecem no item c. Os 14 princípios não estão ordenados hierarquicamente, mas todos devem ser aplicados de forma integral e coerente entre si e com os demais princípios gerais do direito, e de acordo com o direito e a prática internacional e nacional. Por exemplo, está claramente estabelecido que o princípio de igualdade e o de não discriminação não estão sujeitos à progressividade, mas devem ser aplicados de forma imediata conforme o direito internacional dos direitos humanos.

Outros princípios aos quais não se faz referência expressa se aplicam de todo modo aos assuntos do Acordo (por exemplo, princípios de segurança jurídica e equidade, solução pacífica de controvérsias e cooperação internacional). Alguns dos princípios do artigo 3 foram incorporados no conteúdo substantivo de uma obrigação. Por exemplo, o “princípio de transparência” foi incorporado como parte da obrigação de contar com “procedimentos transparentes” quanto ao acesso à justiça em assuntos ambientais, obrigação expressa no artigo 8.3.b.

Além disso, durante a negociação do tratado ficou claro que os princípios seriam aplicados não só ao Acordo em si, mas também à sua implementação em cada Estado Parte. Portanto, o valor e os efeitos jurídicos dos princípios deverão ser adaptados ao contexto, mantendo seu significado e seus elementos fundamentais.

Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios:

a) princípio de igualdade e princípio de não discriminação;

A igualdade e a não discriminação constituem princípios básicos, imediatos e transversais na proteção dos direitos humanos e, portanto, dos direitos de acesso.

De acordo com o artigo 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Assim, os artigos 2.1, 3 e 26 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos estabelecem a obrigação dos Estados de respeitar e garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no Pacto, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. Além disso, todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito a uma proteção igual e efetiva, motivo pelo qual se proíbe qualquer discriminação por esses motivos.

Embora o termo “discriminação” não esteja definido no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o alcance deste conceito foi delimitado na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Estes tratados determinam que a discriminação significa toda distinção, exclusão, restrição ou preferência com base em determinados motivos que tenha por objetivo ou resultado anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício dos direitos e liberdades em condições de igualdade e não discriminação.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos há diversos instrumentos que também contemplam a obrigação de promover a igualdade e a não discriminação. O artigo 1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabelece que os direitos e liberdades devem ser respeitados e garantidos a toda pessoa que esteja sujeita à jurisdição de um Estado sem discriminação alguma por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. No Protocolo de San Salvador, na Carta Democrática Interamericana e na Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância há disposições similares.

Portanto, na implementação do Acordo, os direitos de acesso devem ser exercidos estritamente com base na igualdade e na não discriminação, sem ser objeto de distinção, exclusão ou restrição por qualquer motivo, condição ou situação. No entanto, às vezes, para obter essa igualdade e não discriminação será necessário adotar enfoques diferenciados ou tomar medidas positivas ou afirmativas para determinados grupos ou setores, como se prevê em todo o texto do Acordo a respeito das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.

Embora o artigo 3 não mencione de forma explícita, entende-se que os princípios de igualdade e não discriminação incorporam plenamente a igualdade de gênero e a igualdade de tratamento entre homens e mulheres. Não obstante, uma referência específica ao gênero encontra-se no parágrafo 10 do artigo 7.

b) princípio de transparência e princípio de prestação de contas;

O segundo item contém os princípios de transparência e prestação de contas. Embora em termos relativos estes princípios tenham se desenvolvido há menos tempo que outros, a transparência e a prestação de contas estão bem arraigadas no direito administrativo moderno e fazem parte essencial da boa governança e da gestão pública eficaz.

A transparência é, em essência, uma condição física que permite ver através de um objeto quando a luz o atravessa. A aplicação do conceito nas organizações públicas ou privadas tem uma conotação quase idêntica: a abertura, o acesso e a divulgação de informações, operações, estruturas, processos, serviços, resultados, recursos, ações e desempenho de uma entidade.

Embora a transparência esteja estreitamente relacionada com o acesso à informação, vai além disso no sentido de que exige honestidade na atuação do Estado e habilita o escrutínio público. Portanto, não é raro que o acesso à informação e a transparência sejam reguladas de forma conjunta nas mesmas peças legislativas.

A transparência é um pré-requisito fundamental e um fator que impulsiona a prestação de contas. Esta última pode ser entendida como o fato de que as instituições do Estado são responsáveis por suas decisões, ações e resultados, isto é, devem prestar conta de determinados comportamentos e ações, informar sobre eles e os justificar, explicar o motivo de suas decisões e aceitar a responsabilidade por elas. Ambos os conceitos provêm da contabilidade e da gestão de fundos e surgiram no âmbito das aquisições e finanças públicas, mas também passaram a orientar a ciência política, e atualmente são considerados indicadores-chave da boa governança e da participação pública. Os mecanismos formais de supervisão e as instituições de auditoria desempenham um papel importante no aumento da transparência e da prestação de contas.

À primeira vista pode parecer que a transparência é passiva, já que implica permitir que se acesse a informação sobre as ações do Estado, enquanto a prestação de contas exigiria uma atitude ativa

para proporcionar informação sobre as ações de relevância pública. No entanto, hoje em dia a maioria das leis gerais sobre o meio ambiente contém disposições relativas à transparência ativa, em que se prevê a obrigação de atuar de forma proativa para disponibilizar ao público determinadas informações ambientais. Essas leis também contém disposições que fazem referência à criação de sistemas de informação ambiental.

Os Princípios de Governança Efetiva para o Desenvolvimento Sustentável, aprovados pelo Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas¹⁵ e endossados pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC)¹⁶ em 2018, mencionam a transparência e a prestação de contas como elementos facilitadores das instituições públicas eficazes. Esses Princípios são uma referência importante para as políticas e a prática dos Estados (veja o boxe II.1)

Boxe II.1

Princípios de governança efetiva para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas



Os Princípios de Governança Efetiva para o Desenvolvimento Sustentável, redigidos pelo Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas e endossados pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), visam a contribuir para a criação de instituições efetivas, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Aplicam-se a todas as instituições públicas, inclusive a administração de órgãos executivos e legislativos, setores de segurança e justiça, órgãos constitucionais independentes e empresas estatais.

Os Princípios são:

- > Eficácia: (i) competência; (ii) sólida formulação de políticas; (iii) colaboração.
- > Prestação de contas: (iv) integridade, (v) transparência; (vi) supervisão independente.
- > Inclusividade: (vii) não deixar ninguém para trás; (viii) não discriminação; (ix) participação, (x) subsidiariedade; (xi) equidade intergeracional.

Conforme indicado nos Princípios, “para servir ao interesse público, os funcionários devem desempenhar suas funções oficiais com honestidade e equidade e de maneira coerente com princípios morais sólidos. [...] Para assegurar a prestação de contas e habilitar o escrutínio público, as instituições devem ser abertas e francas na execução de suas funções e promover o acesso à informação, sujeito apenas às exceções específicas e limitadas estabelecidas em lei. [...] Para manter a confiança no governo, as entidades de supervisão devem atuar de acordo com considerações estritamente profissionais, de maneira independente e sem se deixar influenciar por outros.”

Fonte: Comitê de Especialistas em Administração Pública, “Report on the seventeenth session (23–27 April 2018)”, Supplement, No. 24, Nova York, 2018.

¹⁵ Veja Comitê de Especialistas em Administração Pública, “Report on the seventeenth session (23–27 April 2018)”, Supplement, No. 24, Nova York, 2018.

¹⁶ Veja Conselho Econômico e Social (ECOSOC), “Resolution adopted by the Economic and Social Council on 2 July 2018” (E/RES/2018/12), Nova York, 2018.

Além do artigo 3, a transparência também é mencionada em outras partes do Acordo; por exemplo, na seção sobre o acesso à informação ambiental (artigo 5.18) e na seção sobre o acesso à justiça em assuntos ambientais (artigo 8.3.b). Também é uma característica que deverá ser respeitada nos órgãos do Acordo, como o Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento, que segundo o artigo 18.2 terá um caráter transparente.

c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade;

A vedação do retrocesso e a progressividade são princípios que tradicionalmente se encontram no âmbito do direito internacional dos direitos humanos. Enquanto a vedação do retrocesso se aplica a todos os direitos humanos, a progressividade em geral está associada aos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁷.

O princípio de que os direitos humanos, uma vez reconhecidos, não podem ser destruídos, restringidos, revogados ou limitados em maior medida do que já está previsto constitui um ponto de partida comum de todos os principais instrumentos internacionais de direitos humanos. Isto está expressado com absoluta clareza no artigo 30 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 5 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O princípio de vedação do retrocesso com relação a uma abordagem baseada em direitos implica não retroceder com relação ao grau de reconhecimento, proteção e implementação já alcançado. As novas normas, políticas, medidas ou ações não devem piorar a situação preexistente quanto ao alcance, amplitude e efetividade dos direitos, e não devem prejudicar nem afetar negativamente o grau de desenvolvimento atual. A regressão pode adotar muitas formas, e pode ser direta ou indireta, explícita ou implícita. Na hora de considerar se há regressão, será essencial levar em conta o resultado ou as implicações finais para os titulares dos direitos.

O princípio de vedação do retrocesso tem um duplo propósito. Por um lado, proporciona segurança jurídica a todos os atores (por exemplo, a maioria dos acordos comerciais contém uma cláusula de vedação do retrocesso). Por outro lado, garante que se respeitem os direitos das gerações futuras. No entanto, o princípio de vedação do retrocesso não impede que o regime jurídico seja revisado, emendado ou modificado no futuro, nem proíbe que a lei se adapte aos novos acontecimentos, como o progresso tecnológico e científico, desde que não haja uma redução dos direitos.

A progressividade tem sido aplicada principalmente aos direitos econômicos, sociais e culturais. Em conformidade com o artigo 2 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados se comprometem a adotar medidas, tanto de forma individual como mediante a assistência e a cooperação internacional, até o máximo dos recursos de que disponham, para obter progressivamente a plena efetividade dos direitos ali reconhecidos. O princípio de progressividade está consagrado também no artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

Embora ofereça um certo grau de flexibilidade, a progressividade não deve ser mal interpretada como inação e em nenhum caso despoja as obrigações de seu conteúdo. Por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas ressaltou que o Pacto Internacional dos

¹⁷ O Artigo 2.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estipula que os Estados devem “adotar medidas” até o máximo dos recursos disponíveis para obter progressivamente a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. A realização progressiva também é mencionada no artigo 4 da Convenção sobre os Direitos da Criança e no artigo 4.2 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Veja Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), “CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2, par. 1, do Pacto)”, Genebra, 1990.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais exige que os Estados garantam o exercício dos direitos sem discriminação, obrigação que é imediata e à qual não se aplica a progressividade. Além disso, o Comitê indicou de forma expressa que todo Estado Parte no Pacto tem a obrigação imediata de avançar o mais rápido e eficazmente possível rumo ao objetivo de obter a plena realização dos direitos reconhecidos nele, adotando medidas deliberadas, concretas e orientadas com a maior clareza possível para o cumprimento de suas obrigações. O Comitê também indicou que os Estados têm uma obrigação básica mínima de assegurar a satisfação de pelo menos um nível essencial mínimo de cada um dos direitos, e afirmou que, mesmo que os recursos disponíveis sejam insuficientes, os Estados devem se empenhar de todas as maneiras em assegurar o exercício mais amplo possível dos direitos¹⁸. Além disso, as limitações de recursos não eliminam a obrigação dos Estados de monitorar o grau de realização dos direitos e de formular estratégias e políticas para promovê-los.

Em conformidade com esta lógica, o Acordo de Escazú coloca o princípio de vedação do retrocesso junto com o de progressividade, já que são corolários um do outro: enquanto proibir o retrocesso serve de salvaguarda para que se preserve o grau de realização de um direito, a progressividade implica uma obrigação positiva de tomar medidas permanentes para torná-lo efetivo e continuar desenvolvendo-o. O Acordo não estabelece o ritmo a que os Estados devem avançar, mas proporciona um sentido de movimento, de melhoria decidida e continuada, e rejeita a inação e a regressão.

Estes princípios devem ser interpretados junto com a disposição geral do artigo 4.7, a qual estipula que nenhuma disposição do Acordo limitará ou derrogará outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos, nem impedirá uma Parte de conceder um acesso mais amplo.

Além do Acordo de Escazú, outros instrumentos ambientais internacionais que incluem a vedação do retrocesso e a progressividade¹⁹ são o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) “O futuro que queremos”²⁰, o Acordo de Paris²¹, o Protocolo de Cartagena²², a Convenção de Basileia²³, a Convenção sobre Diversidade Biológica²⁴ e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar²⁵, entre outros.

d) princípio de boa-fé;

A boa-fé é um dos fundamentos e princípios gerais nos quais se baseiam o direito e as relações internacionais. A boa-fé, que abrange aspectos relacionados com a honestidade, a equidade, a fidelidade, a razoabilidade, a confiança e a segurança, impõe uma norma de conduta e interpretação.

¹⁸ Veja Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), “CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)”, Genebra, 1990.

¹⁹ Nações Unidas, *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment*. Report of the Secretary-General (A/73/419), Nova York, 2018.

²⁰ O parágrafo 20 inclui o reconhecimento de que, “desde 1992, a integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável tem progredido de forma desigual e sofrido retrocessos” e que é crucial não recuar diante dos compromissos firmados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

²¹ O artigo 4.3 estipula que cada contribuição nacionalmente determinada sucessiva deve representar uma progressão com relação à contribuição nacionalmente determinada em vigor para essa Parte e refletirá mais alta ambição possível dessa Parte.

²² O Protocolo faculta os Estados a adotar medidas mais rigorosas para proteger a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica.

²³ O artigo 4.11 permite que os Estados imponham condições adicionais para melhorar a proteção da saúde humana e do meio ambiente.

²⁴ O artigo 8.k estipula que os Estados devem elaborar ou manter a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas.

²⁵ Os artigos 208, 209 e 210 sobre diferentes tipos de poluição marinha estipulam que as leis, regulamentos e medidas nacionais não devem ser menos eficazes do que os padrões internacionais. Segundo o artigo 311.6, os Estados Partes concordam em que não será introduzida nenhuma emenda ao princípio básico do patrimônio comum da humanidade e que não serão Partes em qualquer acordo contrário a esse princípio.

Embora não exista uma definição absoluta de boa-fé no direito internacional, em geral se entende que é um padrão de atuação segundo o qual um Estado deve agir com lealdade no cumprimento de todos os seus compromissos legais, com a convicção de que não está violando nenhum direito alheio e com a expectativa de que os demais se comportem da mesma maneira.

Este princípio é mencionado no artigo 2.2 da Carta das Nações Unidas, o qual dispõe que todos os Membros cumprirão de boa-fé as obrigações contraídas por eles em conformidade com a Carta. Também é fundamental no direito moderno dos tratados e se manifesta com clareza no conceito de *pacta sunt servanda* (“os acordos devem ser cumpridos”). Esse conceito está no artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o qual dispõe que “todo tratado em vigor obriga as Partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”. Do mesmo modo, a boa-fé é essencial na interpretação dos tratados. O artigo 31.1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados indica que “um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”.

Quanto aos direitos de acesso, a boa-fé deve reger tanto a atuação dos Estados como a dos membros do público no exercício dos direitos e no cumprimento das obrigações. Pode ser de especial importância na interpretação e aplicação das disposições do Acordo que se referem à cooperação, como é o caso do artigo 11.

e) princípio de prevenção;

Prevenir os danos ao meio ambiente em vez de compensá-los quando já ocorreram é um dos aspectos centrais do direito internacional do meio ambiente e constitui seu fundamento principal. É um fato amplamente reconhecido que a melhor forma de proteger o meio ambiente é evitar os danos em vez de repará-los; por isso, desde o início, o direito internacional do meio ambiente insiste na prevenção como um dos princípios-chave. Portanto, os Estados têm a responsabilidade de prevenir os danos ambientais transfronteiriços que podem ocorrer como resultado das atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle. As particularidades dos danos ambientais fazem com que este enfoque seja obrigatório, levando em conta que o dano ambiental é frequentemente irreversível e que restaurar a situação anterior é impossível ou oneroso.

O princípio de prevenção no direito ambiental baseia-se em três aspectos-chave: a) a previsão, que cria a obrigação de evitar ou minimizar o risco de produzir danos consideráveis antes que ocorram; b) a devida diligência, que exige uma ação proativa; c) um âmbito espacial, que exige prevenir e cooperar independentemente da localização do dano. Na prática, este princípio está relacionado com as obrigações de devida diligência, em particular com a obrigação de fazer uma avaliação do impacto ambiental antes de realizar atividades que supõem um possível risco de causar dano ao meio ambiente. Assim, os Estados também devem tomar medidas para detectar esses riscos, obrigação que tem um caráter contínuo, e realizar a análise com base nos conhecimentos científicos disponíveis.

O conhecido caso Trail Smelter de 1938 é frequentemente mencionado como a origem deste princípio, que também foi incluído no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo e no Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em conformidade com este princípio, os Estados devem exercer a soberania sobre seus recursos naturais de uma maneira que garanta que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob o controle não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional. Atualmente admite-se que a prevenção não só se aplica como princípio aos possíveis danos que um Estado possa causar ao meio ambiente de outro, mas que todo Estado tem a obrigação de atuar de forma preventiva dentro de sua própria

jurisdição. Os Estados têm o dever de cooperar para mitigar os riscos e as emergências ambientais transfronteiriças mediante a notificação, a consulta e as negociações²⁶.

A maioria dos acordos ambientais multilaterais faz referência explícita ao princípio de prevenção ou o utiliza como fundamento; por exemplo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (artigo 194.2), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio de 1985 (artigo 2.2.b), a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992 (artigo 3) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (artigo 2).

No que diz respeito ao Acordo de Escazú, a aplicação deste princípio implica que os direitos de acesso devem ser interpretados e implementados de maneira a favorecer as medidas de prevenção e evitar os danos ambientais. Como um tratado sobre o meio ambiente, o Acordo de Escazú tem por objetivo contribuir para a proteção do direito a viver em um meio ambiente saudável (artigos 1 e 4.1) e ao desenvolvimento sustentável (artigo 1).

Além disso, dada a abordagem baseada em direitos adotada no Acordo, as Partes devem garantir o direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável. O princípio de prevenção também pode ser aplicado sob a perspectiva dos direitos humanos a fim de evitar violações destes direitos. Pode-se encontrar um exemplo de como isso se reflete no Acordo de Escazú no parágrafo 3 do artigo 9, o qual dispõe que cada Parte deve tomar medidas para prevenir ataques, ameaças ou intimidações contra as pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais.

f) princípio de precaução;

O princípio de precaução tem por objetivo facilitar uma resposta ambiental a situações de incerteza, sobretudo de caráter científico. Este princípio supõe que, quando houver risco de ocorrer um dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como motivo para adiar a adoção de medidas eficazes em função do custo destinadas a evitar a degradação do meio ambiente. Este princípio pode ser considerado uma ampliação do princípio de prevenção, já que recomenda prevenção inclusive em caso de incerteza.

A precaução foi incorporada no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental”.

Com base no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, dois elementos acionam a precaução: o risco e a falta de certeza científica. Deve haver um risco mais ou menos previsível que possa causar um dano grave ou irreversível, somado à ausência de certeza científica absoluta. Não obstante, este princípio só pode ser invocado quando há motivos fundamentados de preocupação. Deve haver alguma base científica que permita prever a possibilidade de ocorrerem efeitos nocivos, embora as provas deste risco não precisem estar baseadas na opinião majoritária dos especialistas. A existência de opiniões divergentes entre os cientistas também pode indicar a falta de certeza científica. Além disso, deve haver uma certa avaliação das consequências. Embora os Estados estejam obrigados a aplicar a precaução “amplamente”, isso não é ilimitado nem indiscriminado, já que devem aplicá-la em função de suas capacidades e mediante a adoção de medidas “eficazes em função dos custos”²⁷.

²⁶ Veja Nações Unidas, *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment*. Report of the Secretary-General (A/73/419), Nova York, 2018, parágrafo 11.

²⁷ Veja Nações Unidas, *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment*. Report of the Secretary-General (A/73/419), Nova York, 2018, parágrafo 12.

A aplicação do princípio de precaução não significa necessariamente que se proíba de forma estrita a execução de uma atividade ou um projeto. Os Estados devem detectar e prevenir os riscos, bem como adotar salvaguardas e medidas preventivas para evitar os danos, inclusive na ausência de certeza científica absoluta. Também pode implicar que quem propõe a atividade ou projeto deve demonstrar que não haverá dano nem possibilidade de que este ocorra. Ao mesmo tempo, a adoção de medidas de precaução depende das capacidades de cada Estado. O importante numa situação concreta é o nível de conhecimentos científicos e de capacidade técnica de que um Estado dispõe no campo relevante, inclusive através da cooperação internacional.

A maioria dos acordos ambientais multilaterais incorpora a precaução ou se baseia nela. O Convênio de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio de 1985 e o Protocolo de Montreal de 1987 são talvez os melhores exemplos da aplicação do enfoque de precaução, já que foram negociados e estipulam medidas antes que se demonstrasse de forma concludente a relação causal entre a destruição da camada de ozônio e os clorofluorcarbonetos (CFC).

Este enfoque também foi aplicado na Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), em que os critérios de Berna sobre a inclusão de espécies num apêndice de espécies ameaçadas e sobre a sua exclusão desse apêndice exigem que a exclusão seja feita cuidadosamente com base em evidências científicas concludentes. Conseqüentemente, a falta de certeza científica não deve ser usada como motivo para não agir no interesse superior da conservação das espécies. Além disso, o artigo 3.3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima indica o seguinte: “As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentara mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.”

g) princípio de equidade intergeracional;

O princípio de equidade intergeracional adquiriu uma ampla aceitação nas últimas décadas e foi incorporado em marcos legais nacionais e internacionais. Este princípio reflete a ideia fundamental de justiça e equidade entre gerações, ideia que se baseia na noção de que cada geração compartilha o planeta com outras gerações (passadas e futuras) e tem a obrigação de protegê-lo para as que estão por vir. É a base do desenvolvimento sustentável, já que garante que os interesses das gerações futuras não sejam ignorados.

A Declaração de Estocolmo de 1972 já reconhecia a defesa do meio ambiente humano para as gerações futuras como uma meta imperiosa. O Princípio 1 estabelece que o homem “tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”, e o Princípio 2 estabelece que os recursos naturais da Terra devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras. Esta ideia foi reconhecida posteriormente no Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso Futuro Comum de 1987. Este documento indica que as gerações atuais devem exercer a equidade no uso e na conservação do meio ambiente e dos recursos naturais e que, ao fazê-lo, devem satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades. Por sua vez, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 menciona explicitamente os interesses das gerações futuras, e o Princípio 3 afirma que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”.

Também se faz referência às gerações futuras na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992 e na Convenção sobre Diversidade Biológica do mesmo ano. O preâmbulo do Acordo de Paris de 2015 reconhece também que a mudança climática é um problema de toda a humanidade e que, ao adotar medidas, as Partes devem levar em conta suas respectivas obrigações com base na equidade intergeracional. Nessa mesma linha, este princípio permeia toda a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Conforme indicado no relatório que o Secretário-Geral das Nações Unidas preparou em 2013 sobre a solidariedade intergeracional e as necessidades das gerações futuras, o princípio fundamental da equidade intergeracional foi concebido no sentido de que “cada geração deveria legar às suas sucessoras um planeta que esteja, ao menos, nas mesmas condições que essa geração recebeu”. Como indica o relatório, este princípio geral pode ser dividido em três componentes: conservação das opções, conservação da qualidade e conservação do acesso. A conservação das opções significa que “cada geração deveria ter a obrigação de conservar a diversidade da base de recursos naturais e culturais de modo que não restrinja indevidamente as opções das gerações futuras para resolver seus problemas e satisfazer seus próprios valores”. A conservação da qualidade é definida como a obrigação de cada geração de “manter a qualidade do planeta de modo que este não seja legado em condições piores do que as recebidas”. Por último, a conservação do acesso é definida como o dever de cada geração de proporcionar “direitos equitativos de acesso ao legado das gerações passadas”.

A equidade intergeracional está incorporada no Acordo de Escazú não só no artigo 3, mas também de forma implícita no objetivo. Conforme indicado no artigo 1, a finalidade última do tratado é contribuir para a proteção do direito de cada pessoa das gerações presentes e futuras a viver em um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

h) princípio de máxima publicidade;

Costuma-se entender que o princípio de máxima publicidade significa presumir que toda a informação que se encontra em poder dos organismos públicos é pública e acessível, e que esta suposição só pode ser anulada em circunstâncias muito limitadas. Isto implica que o segredo só é permitido quando se demonstra que a confidencialidade é necessária e legítima. Este princípio, mencionado de forma explícita como objetivo em vários marcos legais nacionais, capta a essência do acesso à informação.

A Lei-Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública apresenta uma das formulações mais claras do alcance e finalidade deste princípio. Além de reafirmar que o direito de acesso à informação se baseia no princípio de máxima publicidade, estabelece o seguinte: “Esta lei estabelece a mais ampla aplicação possível do direito de acesso à informação que estiver em posse, custódia ou controle de qualquer autoridade pública. A lei se baseia no princípio de máxima publicidade, de tal maneira que qualquer informação em mãos de instituições públicas seja completa, oportuna e acessível, sujeita a um claro e preciso regime de exceções, que deverão estar definidas por lei e ser também legítimas e estritamente necessárias em uma sociedade democrática com base nos padrões e na jurisprudência do Sistema Interamericano”.

Consequentemente, este princípio estabelece que a publicidade deve ser a norma e que a divulgação deve ser privilegiada a todo momento. Dele também se deduz que o conjunto de causas que permitiriam negar o acesso deve ser reduzido, claro e limitado. A decisão de não dar publicidade deve ser analisada e justificada caso por caso, e só devem ser aplicadas exceções quando houver risco de produzir um dano substancial ao interesse protegido e quando esse dano superar o interesse público geral de ter acesso à informação.

Cabe assinalar que o Acordo de Escazú emprega o conceito de “máxima publicidade” e não de “máxima divulgação”. Estes termos às vezes são utilizados indistintamente e ambos apontam na mesma direção. No entanto, “publicidade” proporciona um sentido de proatividade na hora de tornar pública a informação e difundi-la, aumentando assim a transparência ativa.

A máxima publicidade é o núcleo dos artigos 5 e 6 do Acordo de Escazú. O artigo 5.1 estabelece de forma explícita que cada Parte deve garantir o direito do público de acessar a informação ambiental “de acordo com o princípio de máxima publicidade”. As disposições do Acordo também refletem a essência deste princípio, quando estabelecem que os regimes de exceções levarão em conta as obrigações de cada Parte em matéria de direitos humanos e deverão favorecer o acesso à informação. Além disso, os motivos de negação devem estar legalmente estabelecidos anteriormente, claramente definidos e regulamentados, levando em conta o interesse público, e serão de interpretação restritiva.

No entanto, a máxima publicidade pode entender-se além dos artigos 5 e 6. Por exemplo, também deve ser aplicada à informação proporcionada durante os processos de tomada de decisões ambientais, para facilitar o direito à participação, e aos meios que permitem tornar público o direito de acesso à justiça e os procedimentos correspondentes. Além disso, este princípio pode implicar a suposição de que é preferível que as reuniões com autoridades e órgãos públicos sejam abertas e sem restrições.

i) princípio de soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais;

O princípio de soberania permanente dos Estados sobre os recursos naturais é uma consequência do princípio fundamental da igualdade soberana dos Estados e foi recolhido amplamente no direito internacional. Embora este princípio tenha aparecido pela primeira vez no direito econômico internacional, atualmente também é um componente-chave do direito internacional do meio ambiente. Foi desenvolvido junto com o princípio que impõe o dever de não causar dano a outros Estados, examinado no princípio (e). Embora possam parecer contraditórios, na realidade esses princípios são complementares e um é consequência do outro.

A soberania dos Estados e a igualdade soberana implicam que os Estados têm direitos soberanos sobre seus recursos naturais, o que significa não só exercer a propriedade, mas também a faculdade de determinar o que gerir e explorar, bem como quando e como fazê-lo. A resolução 1803(XVII) de 1962 da Assembleia Geral das Nações Unidas ressalta este princípio, que está enraizado no conceito de soberania territorial.

No entanto, a soberania não é absoluta e está limitada pelo dever de cuidado, a devida diligência e a obrigação de não prejudicar o meio ambiente de outros Estados e das zonas situadas fora da jurisdição nacional. Esta correlação entre direitos e deveres foi ressaltada no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972 e no Princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Conforme estabelecido nessas declarações, “em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de aproveitar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas ambientais e a responsabilidade de velar para que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora dos limites da jurisdição nacional”.

Dado que este é um princípio que rege as relações entre os Estados, quando se trata de recursos compartilhados (que não estão totalmente dentro da jurisdição de um só Estado), a obrigação de utilizar o recurso de maneira justa e harmoniosa se converte em um imperativo. Esta obrigação se

refere principalmente a cooperar com base em um sistema de informação e de procedimentos de consulta e notificação prévias que permitam usar esses recursos de forma ótima, sem prejudicar ou obstaculizar os interesses legítimos de outros Estados.

O princípio de soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais não se aplica nas zonas em que os recursos se encontram fora dos limites da jurisdição nacional, como é o caso do alto-mar ou do relevo oceânico. O alto-mar e relevo oceânico estão sujeitos a regimes jurídicos diferentes, e sua natureza jurídica também é distinta: o alto-mar é um espaço ao qual todos os Estados podem ter acesso de forma livre e que todos podem usar, enquanto que o relevo oceânico se caracteriza por ser patrimônio comum da humanidade. No entanto, nem o alto-mar nem o relevo oceânico podem estar sujeitos à soberania de um Estado. Consequentemente, os Estados têm a obrigação de cooperar para não prejudicar os recursos naturais que se encontram nessas zonas marítimas e para evitar sua apropriação ilícita.

j) princípio de igualdade soberana dos Estados;

A igualdade soberana dos Estados é um elemento central do direito internacional público contemporâneo. A noção de que todos os Estados são iguais pelo mero fato de serem Estados remonta aos séculos XVI e XVII, mas mais recentemente foi incorporado como princípio fundacional das Nações Unidas. O artigo 2.1 da Carta das Nações Unidas estabelece expressamente: “A Organização baseia-se no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. Este conceito é reiterado na resolução 2625(XXV) de 1970 da Assembleia Geral das Nações Unidas, “Declaração sobre os princípios de direito internacional referentes às relações de amizade e à cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas”.

A soberania do Estado é um conceito político e jurídico que serve para determinar não só as liberdades, prerrogativas e faculdades dos Estados, mas também suas responsabilidades. Por sua vez, a igualdade soberana tem sobretudo um caráter jurídico, o que significa que todos os Estados são iguais conforme a lei internacional, independentemente de qualquer outra consideração (por exemplo, o tamanho do território, a população, o desenvolvimento econômico ou o poder militar).

Esta ideia de soberania foi muito útil para explicar as relações internacionais entre Estados soberanos e formalmente iguais, e serve de base a outros princípios fundamentais, como a proibição de intervir nos assuntos internos dos Estados ou a imunidade soberana dos Estados e seus funcionários.

Embora a Carta das Nações Unidas não defina esse princípio, os trabalhos preparatórios realizados na Conferência de São Francisco esboçaram alguns elementos-chave que posteriormente foram destacados na resolução 2625(XXV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual expressou que todos os Estados gozam de igualdade soberana e que, assim, têm iguais direitos e iguais deveres e são igualmente membros da comunidade internacional, apesar das diferenças de ordem econômica, social, política ou de outra índole. Em particular, considerou-se que a igualdade soberana compreendia os seguintes elementos: a) os Estados são iguais juridicamente; b) cada Estado goza dos direitos inerentes à plena soberania; c) cada Estado tem o dever de respeitar a personalidade dos demais Estados; d) a integridade territorial e a independência política do Estado são invioláveis; e) cada Estado tem o direito a escolher e desenvolver livremente seus sistemas político, social, econômico e cultural; f) cada Estado tem o dever de cumprir plenamente e de boa-fé suas obrigações internacionais e viver em paz com os demais Estados.

A inclusão do princípio de igualdade soberana dos Estados no Acordo de Escazú não só reitera a vigência deste princípio nas relações entre as Partes, mas também orienta a interpretação e a aplicação do

Acordo como instrumento jurídico internacional, sobretudo quanto à organização e ao funcionamento dos mecanismos de governança e cooperação. Um exemplo disto é o artigo 16, o qual dispõe que cada Parte terá direito a um voto.

k) princípio *pro persona*.

O princípio *pro persona* ou *pro homine* é um critério hermenêutico do direito internacional dos direitos humanos segundo o qual deve-se optar pela interpretação que mais favoreça a pessoa no que diz respeito aos direitos e às garantias. Segundo este princípio, as normas de direitos humanos devem ser interpretadas da forma mais ampla possível quando se reconhecem direitos e da forma mais restritiva possível quando se impõem limites ao ser exercido. Além disso, quando há um conflito entre as normas, deve se dar preferência à que melhor proteja os direitos humanos.

Por conseguinte, este princípio pode ser definido como uma diretriz em que se dispõe uma ordem de preferência interpretativa e normativa caso existam diferentes opções igualmente válidas e possíveis, com o objetivo de garantir que o resultado seja o que melhor proteja a pessoa.

O princípio manifesta-se em duas dimensões: interpretativa e normativa. Portanto, ante diferentes alternativas deve-se optar por uma interpretação prioritária ou uma aplicação preferencial das normas. Em caso de dúvida interpretativa e sempre que houver diferentes formas possíveis de interpretação, o princípio recomenda optar pela interpretação mais ampla, salvo quando se impõem restrições ou limites aos direitos, em cujo caso se deverá interpretar da forma mais restritiva possível. Quanto aos conflitos entre as normas, segundo o princípio *pro persona* deve-se atribuir prioridade à norma aplicável que melhor garanta os direitos humanos, seja mediante a aplicação direta dessa norma (se isto for congruente com as regras de prioridade) ou mediante a interpretação de qualquer norma em conjunto com a norma mais favorável aos direitos humanos e em conformidade com ela.

O princípio *pro persona*, que se aplica amplamente no sistema interamericano de direitos humanos, também é muito reconhecido no conjunto de direitos humanos das Nações Unidas. Frequentemente considera-se que provém do artigo 5 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nas Américas, o artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos serve de base normativa.

O boxe II.2 indica algumas referências específicas ao princípio *pro persona* que figuram nos tratados internacionais de direitos humanos.

A inclusão do princípio *pro persona* no Acordo de Escazú é coerente com a abordagem baseada nos direitos. Também se reflete expressamente em algumas das disposições do Acordo (por exemplo, nos parágrafos 7 e 8 do artigo 4). A dimensão normativa do princípio *pro persona* é expressa quando se afirma que nada do disposto no Acordo de Escazú limitará ou revogará outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação nacional ou nos acordos internacionais vigentes. Além disso, no que diz respeito à interpretação, cada Parte deverá adotar a interpretação mais favorável ao pleno exercício dos direitos de acesso. Este princípio tem aplicações práticas: por exemplo, ajuda as Partes a determinar o alcance de algumas definições, como a de “público” e a de “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade”, quando surge uma dúvida ou um caso ambíguo. Este princípio também pode ser de extrema importância quando houver concorrência de normas (por exemplo, quando houver tratados ou normas internas igualmente aplicáveis sobre a mesma questão); neste caso deve-se dar preferência à norma que melhor proteja os direitos da pessoa.

Boxe II.2

Artigos referentes ao princípio *pro persona* em tratados internacionais de direitos humanos



Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, artigo 5:

1. Nenhuma disposição do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.
2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado Parte no presente Pacto em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 5:

1. Nenhuma disposição do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.
2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado Parte no presente Pacto em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob o pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 29, Normas de interpretação:

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

- a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;
- b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados;
- c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo;
- d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Convenção Americana sobre Direitos humanos.

E. Artigo 4: Disposições gerais

Conforme indicado anteriormente, o Acordo de Escazú está estruturado em torno de cinco pilares (acesso à informação, participação pública, acesso à justiça, pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais e fortalecimento de capacidades e cooperação). Não obstante, algumas disposições se aplicam ao Acordo em seu conjunto. Elas estão incluídas no artigo 4 com o título de “disposições gerais”.

Estas disposições referem-se a diversas questões. Elas incluem a garantia do direito de viver em um meio ambiente saudável, a obrigação de adotar todas as medidas necessárias e proporcionar orientação e assistência ao público para que possa exercer livremente os direitos, o estabelecimento de um ambiente propício para a proteção do meio ambiente e o fomento das novas tecnologias da informação e comunicação.

A tabela II.1 apresenta uma sinopse das principais obrigações contidas no artigo 4 e orientações práticas para sua implementação.



Tabela II.1

Principais obrigações contidas no artigo 4 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Garantir o direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável e outros direitos humanos.	<ul style="list-style-type: none">> Reconhecimento explícito do direito.> Interdependência entre os direitos humanos e o meio ambiente.> Para outros direitos humanos, necessidade de reconhecimento universal e relação com o Acordo.
Parágrafo 2	Garantir o livre exercício dos direitos.	<ul style="list-style-type: none">> Não deve haver represálias, interferências indevidas ou temor de que elas ocorram.> Implica obrigações negativas e positivas.> Refere-se a todos os direitos reconhecidos no Acordo (não se limita aos direitos de acesso).
Parágrafo 3	Adotar as medidas necessárias para garantir a implementação.	<ul style="list-style-type: none">> Foco na implementação plena e efetiva (artigo 1).> Pode-se adotar uma ampla gama de medidas.> Compatibilidade, consistência e cumprimento.

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 4	Proporcionar ao público informação para facilitar a aquisição de conhecimento sobre os direitos de acesso.	<ul style="list-style-type: none"> > Complementa o pilar sobre fortalecimento de capacidades e cooperação. > Proatividade de cada Parte. > Ajustado ao público-alvo.
Parágrafo 5	Assegurar orientação e assistência ao público.	<ul style="list-style-type: none"> > O objetivo é facilitar o exercício dos direitos de acesso. > Várias formas de cumprir a obrigação. > Ênfase nas pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.
Parágrafo 6	Garantir um ambiente propício para a proteção do meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> > Vínculo com o artigo 9. > Ênfase no reconhecimento e na proteção.
Parágrafo 7	O Acordo estabelece níveis mínimos e não máximos.	<ul style="list-style-type: none"> > Direito de manter as medidas existentes mais favoráveis. > Direito de introduzir medidas mais favoráveis.
Parágrafo 8	Adoção da interpretação mais favorável.	<ul style="list-style-type: none"> > Vínculo com o princípio <i>pro persona</i>. > Obrigação de esforço, não de resultado.
Parágrafo 9	Promover o uso das novas tecnologias da informação e comunicação.	<ul style="list-style-type: none"> > Referência a dados abertos. > Diversos idiomas usados no país. > Não deve gerar restrições nem discriminações.
Parágrafo 10	Promover o conhecimento do conteúdo do Acordo em outros fóruns internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> > Recomendação. > Fóruns relativos a questões ambientais. > Respeito às regras de cada fórum.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

1. Cada Parte garantirá o direito de cada pessoa a viver em um meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido que esteja relacionado com o presente Acordo.

Em conformidade com a primeira disposição geral do Acordo de Escazú, cada Parte se compromete a garantir o direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido que esteja relacionado com o Acordo. Embora este direito possa ser considerado o fim último do tratado em conformidade com seu objetivo, esta disposição vai além dele ao reconhecê-lo explicitamente como um direito e ao complementá-lo com a menção de outros direitos humanos relacionados. Ao incluir este parágrafo, as Partes reconheceram com clareza que o direito humano a um meio ambiente saudável é uma premissa para o exercício dos direitos de acesso e está relacionado estreitamente com outros direitos humanos, destacando-se assim a interconexão entre eles.

Conforme indicado, os direitos humanos e o meio ambiente são interdependentes. O pleno gozo dos direitos humanos (entre eles os direitos à vida, ao mais alto nível possível de saúde, a um nível de vida adequado, a uma alimentação adequada, à água e ao desenvolvimento) depende de haver um meio ambiente saudável, seguro, limpo e sustentável. Por sua vez, o direito a um meio ambiente saudável também foi reconhecido como um direito em si mesmo. Este último inclui obrigações processuais e substantivas para os Estados. Além das obrigações processuais, como os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça, e as avaliações de impacto ambiental, os Estados deverão adotar medidas eficazes para garantir a proteção e o uso sustentável do meio ambiente e para prevenir os danos ambientais. Embora nem sempre seja possível evitar todos os danos, é imperativo atuar com

a devida diligência para preveni-los ou reduzi-los na medida do possível. O direito a um meio ambiente saudável tem uma dimensão coletiva e uma individual. Do ponto de vista coletivo, salvaguarda um bem público de valor universal tanto para as gerações presentes como para as futuras. A dimensão coletiva também é fundamental para certos grupos, como os povos indígenas. De uma perspectiva individual, este direito permite às pessoas tornar efetivos todos os seus direitos humanos.

O uso do verbo “garantir” no parágrafo envia uma mensagem potente desde o princípio, já que representa uma linguagem obrigatória. Portanto, espera-se dos Estados Partes um cumprimento estrito e incondicional. Em grande medida, as Partes cumprirão esta obrigação ao implementar os direitos de acesso aos quais se refere o Acordo, que constituem o componente procedimental do direito a um meio ambiente saudável. No entanto, também é preciso garantir o conteúdo substantivo do direito.

Cabe destacar que o Acordo de Escazú não é o único em reconhecer o direito a um meio ambiente saudável e vinculá-lo com os direitos humanos. No âmbito regional, o artigo 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, também conhecido como Protocolo de San Salvador, reconhece que toda pessoa tem direito de viver em um meio ambiente saudável e contar com serviços públicos básicos, e que os Estados devem promover a proteção, a preservação e o melhoramento do meio ambiente. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no parecer consultivo 23-17, analisa amplamente o direito a um meio ambiente saudável no âmbito da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Por outro lado, no âmbito mundial, tanto o Conselho de Direitos Humanos como a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceram o direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável. A resolução 48/13 do Conselho de Direitos Humanos, de 18 de outubro de 2021, observou que este direito está relacionado com outros direitos e com o direito internacional vigente. Por sua vez, a Assembleia Geral, na resolução 76/300, de 28 de julho de 2022, afirmou que a promoção do direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável requer a plena aplicação dos acordos multilaterais relativos ao meio ambiente de acordo com os princípios do direito ambiental internacional. Além disso, reconheceu que o exercício dos direitos humanos, entre eles os direitos a buscar, receber e difundir informação e a participar efetivamente na gestão dos assuntos governamentais e públicos, assim como o direito a um recurso efetivo, é fundamental para a proteção de um meio ambiente limpo, saudável e sustentável. Do mesmo modo, a grande maioria dos marcos legais nacionais da região também salvaguarda o direito ao meio ambiente, sobretudo no nível constitucional. Alguns também incluem a obrigação concomitante de preservar o meio ambiente.

Outro componente essencial desta disposição é o vínculo entre o direito a um meio ambiente saudável e outros direitos humanos. Os Estados devem garantir “qualquer outro direito humano universalmente reconhecido” que esteja relacionado com o Acordo. O reconhecimento universal pode surgir de tratados, declarações ou resoluções. A Declaração Universal dos Direitos Humanos ou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem são exemplos de declarações. Entre os exemplos de resoluções que reconhecem direitos humanos encontra-se a resolução 64/292 de 2010 da Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual se reconhece formalmente o direito humano à água e ao saneamento. O requisito de referendo universal implica que todos os países da América Latina e do Caribe que possam ser Partes no Acordo devem reconhecer estes direitos. Ainda que não se enumerem os direitos humanos concretos aos quais se refere esta seção, o alcance está limitado pela necessidade de reconhecimento universal e relação com o Acordo. Alguns exemplos de direitos humanos universalmente reconhecidos que poderiam entrar nesta categoria por sua proximidade com o Acordo são o direito à vida, o direito à liberdade e à segurança, o direito à liberdade de expressão e de reunião e associação pacíficas, e o direito à igualdade e à não discriminação ou igual proteção da lei.

2. Cada Parte assegurará que os direitos reconhecidos no presente Acordo sejam livremente exercidos.

O parágrafo 2 contém uma das condições para o pleno gozo dos direitos: a possibilidade de exercê-los com liberdade. O reconhecimento dos direitos ou das garantias não tem sentido se as pessoas não podem exercer os direitos de forma voluntária ou acessar sem medo os mecanismos de cumprimento.

O livre exercício dos direitos refere-se à possibilidade de exercê-los sem medo, interferência indevida ou represálias. Isto inclui não só todas as formas de coação, ameaças ou limitações ilegais e ilegítimas ao exercício dos direitos, mas também a ausência de represálias, penalização, ataques ou assédio por exercê-los.

Espera-se que os Estados assumam uma obrigação negativa e uma positiva. Por um lado, as Partes deverão se abster de restringir de forma indevida o exercício dos direitos ou de interferir indevidamente neles. O direito internacional dos direitos humanos estabelece, por exemplo, que o Estado poderá submeter os direitos econômicos, sociais e culturais “unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática” (artigo 4 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Por outro lado, os Estados também devem proteger as pessoas e os grupos contra o exercício abusivo dos direitos, adotar medidas proativas para que os direitos sejam exercidos e criar ambientes propícios em que os direitos possam ser exercidos com liberdade. Esta disposição também abrange a proteção de quem denuncia irregularidades, com o objetivo de proteger quem utiliza os mecanismos de revisão e cumprimento para defender seus direitos e os dos demais. Além disso, há um claro vínculo com o parágrafo 6 do artigo 4, o qual estipula que cada Parte deve garantir um ambiente propício para promover a proteção do meio ambiente.

Este parágrafo tem um alcance amplo, já que não se limita aos direitos de acesso, mas se refere a todos os direitos reconhecidos no Acordo, entre eles o direito a viver em um meio ambiente saudável (artigos 1 e 4.1) e ao desenvolvimento sustentável (artigo 1). Portanto, abrange tanto os direitos dos titulares de obrigações como os dos titulares de direitos, e também se estende aos direitos das Partes que resultam do Acordo (por exemplo, o direito de voto estabelecido no artigo 16).

O artigo 9 desenvolve de forma específica o livre exercício dos direitos das pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais. Ele estipula que cada Parte deve garantir um ambiente seguro e propício no qual essas pessoas possam agir sem ameaças, restrições e insegurança, e que tome medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir os ataques, ameaças ou intimidações que estes possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no Acordo.

3. Cada Parte adotará todas as medidas necessárias, de natureza legislativa, regulamentar, administrativa ou de outra índole, no âmbito de suas disposições internas, para garantir a implementação do presente Acordo.

Um tratado, como instrumento jurídico vinculante, estabelece obrigações internacionais entre os Estados partes. O artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados estabelece que as Partes devem cumprir suas obrigações de boa-fé e o artigo 27 estipula que nenhuma Parte pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o não cumprimento de uma obrigação estabelecida em um tratado.

Este parágrafo estabelece a obrigação geral das Partes de adotar todas as medidas necessárias em seus marcos legais nacionais para aplicar as disposições do Acordo. Esta disposição, que está estreitamente relacionada com o artigo 1, insiste na necessidade de adotar medidas concretas para alcançar os objetivos do tratado.

Do texto desta disposição se depreendem várias ideias. Em primeiro lugar, implica que cada uma das Partes deverá adotar medidas de forma proativa para cumprir as obrigações que lhe competem no âmbito do Acordo. Conforme indicado, o foco do Acordo na implementação significa que o mero fato de que uma Parte reconheça os direitos não é suficiente para considerar que cumpriu sua obrigação: deve garantir que esses direitos sejam implementados de forma plena e efetiva na prática. Não basta que uma Parte considere que o Acordo é de aplicação direta e tem uma hierarquia jurídica superior à do direito nacional: deve adotar as medidas necessárias para implementá-lo.

Em segundo lugar, embora não haja um modelo preferido para a implementação das disposições do Acordo, será preciso adotar todas as medidas “necessárias”. À parte uma disposição que estipula de forma específica a adoção de medidas legais²⁸, o Acordo oferece um amplo leque de possibilidades entre as quais se pode escolher conforme o contexto e a situação de cada Parte. No entanto, a modo de exemplo se mencionam medidas legislativas, regulamentares e administrativas ou de qualquer outra natureza. As medidas políticas, de controle e supervisão, orçamentárias e financeiras ou de fortalecimento de capacidades, sensibilização e educação parecem entrar nesta última categoria geral. Para determinar que medidas são necessárias, os Estados devem levar em conta não só o objetivo do Acordo, mas também seus princípios, como os de igualdade e não discriminação, vedação do retrocesso e progressividade, transparência e prestação de contas e máxima publicidade. Portanto, é possível que se espere que as Partes expliquem ou justifiquem por que uma medida foi adotada e por que é considerada necessária para atingir o objetivo final. Não obstante, as medidas deverão ser coerentes com o Acordo e entre elas.

Para determinar o que é necessário e que tipo de medida deve ser adotada, pode ser útil que as Partes realizem uma avaliação de suas leis, regulamentos e práticas, e as comparem com as obrigações e normas do Acordo. Esta análise pode dar lugar a um plano nacional de implementação no qual se estabeleçam os pontos de partida, as lacunas, os desafios, as oportunidades e as prioridades, as entidades responsáveis, os prazos e a alocação de recursos. Embora corresponda aos Estados adotar medidas de implementação, a natureza dos direitos e obrigações exige um enfoque coordenado com todas as partes interessadas.

Em terceiro lugar, a referência a “no âmbito de suas disposições internas” indica onde as medidas devem ser adotadas. Embora em geral se atribua certa flexibilidade às Partes quanto aos métodos que podem aplicar, suas disposições internas oferecem o quadro de implementação. Consequentemente, se no direito interno a implementação de certas disposições exige uma forma, um formato ou uma hierarquia específica, então esta última determinará qual medida deverá ser adotada, sempre que não for incompatível com o Acordo.

A compatibilidade e a coerência talvez se encontrem entre os conceitos mais importantes que devem ser considerados ao analisar as medidas de implementação. Por um lado, as Partes deverão eliminar todas as normas e práticas que violem os direitos contidos no Acordo. Por outro lado, deverão dar preferência às normas e práticas que reforcem a implementação e o cumprimento. Consequentemente, as Partes devem garantir que toda a legislação pertinente seja clara e coerente com o Acordo, mas também devem evitar que essa legislação seja aplicada e interpretada de forma incoerente. Também deve-se levar em conta o princípio de vedação do retrocesso. Além disso, a implementação deve ser acompanhada de medidas coercitivas adequadas. Para garantir que o quadro interno seja plenamente compatível com o Acordo é necessário realizar revisões exaustivas e contínuas.

²⁸ Artigo 5.8 estipula que os motivos da denegação deverão ser estabelecidos anteriormente em lei e estar claramente regulamentados.

Por último, outras disposições do Acordo contribuem de forma direta para a implementação. As disposições relativas ao fortalecimento de capacidades e à cooperação têm por objetivo aumentar a capacidade de implementação do Acordo. O artigo 13, por exemplo, se refere à facilitação de meios para implementar o Acordo no âmbito nacional de acordo com as possibilidades e as prioridades nacionais de cada Parte. O artigo 15.5.c estipula que as Partes devem informar à Conferência das Partes as medidas adotadas para implementar o Acordo. O artigo 18 cria o Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento, cujo objetivo é promover a implementação do Acordo e apoiar as Partes nesse sentido.

4. Com o propósito de contribuir para a aplicação efetiva do presente Acordo, cada Parte proporcionará ao público informação para facilitar a aquisição de conhecimento a respeito dos direitos de acesso.

O parágrafo 4 reconhece a importância de que o público receba informação e educação para poder exercer plenamente os direitos de acesso. Este parágrafo, que complementa o pilar de fortalecimento de capacidades e cooperação dos artigos 10 e 11, se concentra no fornecimento de informação com o fim de que se adquiram conhecimentos sobre o acesso à informação ambiental, a participação pública na tomada de decisões em assuntos ambientais e o acesso à justiça nesses assuntos.

O Acordo deixa a cada Parte uma ampla margem para cumprir esta obrigação. A natureza da obrigação implica que cada Parte deverá ser proativa na hora de disponibilizar ao público informação que melhore suas habilidades e conhecimentos sobre os direitos de acesso. A informação pode se referir aos termos e condições básicos relativos ao exercício de cada direito, ou pode estar relacionada com os processos e procedimentos, e com exemplos de melhores práticas e lições aprendidas. Esta informação deve estar adaptada ao público-alvo e ser acessível, adequada e compreensível para todas as pessoas. Pode ser necessário prestar especial atenção às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.

O objetivo geral desta disposição é contribuir para a implementação efetiva do Acordo; daí a importância de interpretar este parágrafo de forma holística, do ponto de vista do objetivo estabelecido no artigo 1 do tratado.

5. Cada Parte assegurará orientação e assistência ao público – em especial as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade – de forma que se facilite o exercício de seus direitos de acesso.

Uma das características mais destacadas do Acordo de Escazú é seu foco em não deixar ninguém para trás. O Acordo reconhece que o público, em particular as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, podem necessitar de apoio para exercer plenamente seus direitos, e estabelece que cada Parte deve orientar e ajudar os titulares de direitos a exercê-los.

Este parágrafo baseia-se no compromisso anterior de proporcionar ao público informação para facilitar a aquisição de conhecimentos a respeito dos direitos de acesso. Informar e orientar o público constitui uma função tradicional básica do Estado que os funcionários e as repartições públicas costumam desempenhar.

As Partes podem cumprir esta obrigação de várias maneiras. Podem designar funcionários para que se encarreguem especificamente de auxiliar e orientar em matéria dos direitos de acesso independentemente do assunto em questão, ou podem contar com diversos funcionários responsáveis de acordo com o tema. O funcionário que se ocupe de um caso concreto também pode receber a incumbência de apoiar os membros do público quando necessário. Também podem oferecer orientação e assistência utilizando materiais de divulgação e comunicação e meios eletrônicos (por exemplo,

linhas diretas, assistência a distância ou assistentes virtuais), mas devem prestar atenção para evitar restrições aos membros do público que não podem utilizar esses sistemas. Assim, podem oferecer outros meios de orientação e assistência.

Além disso, o parágrafo insiste na atenção especial que cada Parte deve prestar às pessoas e aos grupos em situação de vulnerabilidade definidos no artigo 2. A fim de materializar este compromisso, e em conformidade com os princípios de igualdade e não discriminação, o Acordo contém disposições destinadas a apoiar pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade em cada pilar (por exemplo, nos artigos 5.3, 5.4, 5.17, 6.6, 7.14, 8.5 e 10.2.e).

6. Cada Parte garantirá um ambiente propício para o trabalho das pessoas, associações, organizações e grupos que promovam a proteção do meio ambiente, proporcionando-lhes reconhecimento e proteção.

Garantir um ambiente propício para promover a proteção do meio ambiente é outra disposição geral do Acordo de Escazú. O parágrafo 6 estabelece que isto se aplica às pessoas, associações, organizações ou grupos, e que esse ambiente é promovido mediante o reconhecimento e a proteção destes.

A atenção específica prestada às pessoas e aos grupos que defendem o meio ambiente é reforçada não só neste parágrafo, mas também no parágrafo 11 do preâmbulo, que reconhece o importante trabalho do público e das pessoas defensoras dos direitos humanos em assuntos ambientais, e no artigo 9, que se refere a essas pessoas.

Considera-se que vários elementos contribuem para criar um ambiente propício para a proteção do meio ambiente, entre eles os seguintes: um marco legal sólido, claro e coerente que seja congruente com as normas internacionais que salvaguardam os direitos e as liberdades; transparência, prestação de contas e acesso à informação; mecanismos e processos que permitam que o público participe de forma significativa; e acesso efetivo à justiça e a garantias mínimas que protejam os direitos. Um ambiente propício também é o que permite às pessoas e aos grupos agir sem ameaças, assédio, intimidação nem violência. Na análise do artigo 9 podemos encontrar um exame mais detalhado deste conceito.

O reconhecimento e a proteção são mencionados como elementos que favorecem um ambiente propício. Reconhecer as pessoas e grupos que defendem o meio ambiente contribui para a sociedade, e é essencial garantir que suas ações não sejam criminalizadas, deslegitimadas ou estigmatizadas. Este reconhecimento do valor e do mérito dessas pessoas e grupos pode ocorrer pela via legal, política ou simbólica. As Partes podem reconhecer sua personalidade jurídica específica, capacitá-los como atores-chave e incentivar sua participação ativa na gestão dos assuntos públicos, bem como mostrar apreço e fomentar uma imagem positiva deles e de seu trabalho no âmbito público. Isto pode incluir declarações públicas, prêmios e reconhecimentos ou outros mecanismos de apoio. O reconhecimento também pode ser acompanhado de programas de formação adequados em diferentes níveis, bem como de campanhas de conscientização e de comunicação destinadas a aumentar o conhecimento e a compreensão das contribuições. Por sua vez, a proteção supõe a adoção de medidas para salvaguardar as pessoas e os grupos de violações dos direitos humanos. As medidas de proteção incluem diferentes mecanismos destinados a evitar que se prejudique a vida, a integridade e a segurança das pessoas, bem como sistemas de alerta precoce.

7. Nenhuma disposição do presente Acordo limitará ou derrogará outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação de um Estado Parte ou em qualquer outro acordo internacional de que um Estado seja parte, nem impedirá um Estado Parte de conceder um acesso mais amplo à informação ambiental, à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e à justiça em questões ambientais.

O parágrafo 7 capta duas das principais ideias que constituem a base do Acordo de Escazú: 1) os países avançaram muito na implementação dos direitos de acesso em assuntos ambientais, mas o nível de implementação alcançado difere de um país para outro; 2) o instrumento estabelece um nível mínimo, e não um nível máximo.

Desde o início do processo, os países da região admitiram que a implementação plena dos direitos de acesso exige um grau de ambição correspondente. Assim, a Visão de Lima de 2013 reconhece que, independentemente das medidas acordadas para fortalecer a plena aplicação dos direitos de acesso, nada impediria que os países adotassem medidas adicionais que garantissem um acesso ainda mais amplo à informação, à participação e à justiça em assuntos ambientais.

Esta disposição estabelece que todos os países devem cumprir requisitos mínimos, mas não impede que eles concedam direitos e garantias mais favoráveis. Este acesso mais amplo pode ser concedido antes ou depois de um Estado se converter em Parte. Além disso, os direitos e garantias podem ser reconhecidos mediante instrumentos nacionais ou internacionais. O importante é que se apliquem as normas mais favoráveis. Isso é coerente com o princípio de vedação do retrocesso e de progressividade, bem como com o princípio *pro persona*.

Algumas disposições do Acordo adotam este enfoque de forma expressa. Por exemplo, o parágrafo 12 do artigo 5 estabelece um prazo máximo de 30 dias úteis desde a data de recebimento para responder a uma solicitação de acesso à informação. No entanto, este prazo será menor se assim estiver previsto expressamente na norma interna, o que significa que, se um país tiver estabelecido um prazo mais curto, este continuará valendo.

8. Na implementação do presente Acordo, cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável ao pleno gozo e respeito dos direitos de acesso.

Em conformidade com a abordagem baseada nos direitos humanos do Acordo de Escazú, o parágrafo 8 do artigo 4 reforça o princípio da “interpretação mais favorável”. Quando, ao implementar o Acordo, as Partes optarem entre diferentes formas alternativas de interpretá-lo, elas e os titulares de obrigações deverão adotar a interpretação que mais favoreça a plena efetividade dos direitos de acesso.

Como visto no artigo 3, este critério interpretativo é o núcleo do princípio *pro persona*, segundo o qual se dá preferência ao significado mais favorável à proteção dos direitos da pessoa (ou menos restritivo quando se tratar de estabelecer limites ou exceções ao direito).

Neste parágrafo, não obstante, a prioridade que se atribui à interpretação mais favorável não é absoluta, já que a obrigação é de “procurar” a sua adoção. Portanto, é uma obrigação de esforço e não de resultado. A autoridade ou o titular da obrigação pode ter que dar uma explicação fundamentada da interpretação que foi adotada e, se for o caso, de porque optou pela que não é mais favorável à proteção e ao exercício dos direitos. Em outras palavras, deverá explicar como se esforçou e “procurou adotar” a interpretação mais favorável.

9. Para a implementação do presente Acordo, cada Parte promoverá o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, tais como os dados abertos, nos diversos idiomas usados no país, quando apropriado. Os meios eletrônicos serão utilizados de maneira a não gerar restrições ou discriminações para o público.

Tendo em vista os avanços tecnológicos e sua importância para acelerar o progresso dos direitos de acesso em assuntos ambientais, o parágrafo 9 estabelece que cada Parte deverá promover o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, quando apropriado.

As tecnologias da informação e comunicação (TIC) são um conceito amplo que engloba não só diversos dispositivos, tecnologias e aplicações (por exemplo, os meios de comunicação tradicionais, como rádio, televisão e telefones fixos), mas também os avanços mais recentes em termos relativos (como a Internet, as redes sem fio e de banda larga, os computadores, os serviços por satélite, os telefones inteligentes e outros equipamentos informáticos, programas informáticos, programas intermediários, redes sociais e demais serviços e aplicativos que permitem ao usuário acessar a informação em formato digital, bem como enviá-la, recuperá-la e armazená-la). É um termo que deve ser entendido em função de parâmetros próprios do contexto (o que está disponível, para quem e onde) e seu alcance é de natureza dinâmica ou evolutiva, já que as tecnologias mudam constantemente e surgem inovações.

Os benefícios de aplicar as TIC aos direitos de acesso em assuntos ambientais são inquestionáveis. As TIC não só facilitam o fluxo de informação entre o Estado e a sociedade, mas também permitem melhorar notavelmente a gestão pública, a prestação de serviços básicos e a participação do público. Seus efeitos multiplicadores vão desde o aumento da transparência e a abertura até o aumento da velocidade, escala, qualidade, precisão, capacidade de resposta e eficiência dos serviços, o que reduz o tempo e os custos tanto para os governos como para o público. Por isso, aumentou o uso das TIC e do governo eletrônico na gestão ambiental.

O Acordo de Escazú reconhece a importância das TIC, mas não lhes atribui um caráter obrigatório: apenas fomenta seu uso, deixando espaço suficiente para que cada Parte determine a melhor maneira de utilizá-las, quando apropriado. Dado que se trata de uma disposição geral, este parágrafo se aplica a todos os pilares do Acordo, mas pode ser de especial importância na geração e divulgação de informação ambiental, bem como na oferta de plataformas e meios complementares para que o público participe dos processos de tomada de decisões ambientais. A obrigação de promover o uso das TIC também é coerente com os princípios de transparência, prestação de contas e máxima publicidade.

Cabe destacar o fato de que se mencionam os “dados abertos”. Incluídos como exemplo de uma TIC cujo uso as Partes podem incentivar, oferecem um potencial enorme para melhorar a implementação dos direitos de acesso em assuntos ambientais. Consideram-se dados abertos os que estão disponíveis de forma gratuita on-line para que qualquer pessoa possa acessá-los, utilizá-los e reutilizá-los com qualquer fim. Segundo a “Open Definition” de Open Knowledge International, “os dados abertos são dados que qualquer pessoa pode utilizar, reutilizar e redistribuir livremente, e que se encontram sujeitos, no máximo, ao requisito de atribuição e de compartilhar da mesma forma em que aparecem”. Essa definição estabelece quatro requisitos: 1) condição ou licença aberta (a obra deve ser de domínio público ou oferecida mediante licença aberta); 2) acesso (a obra deve ser oferecida em sua totalidade e a um custo de reprodução única razoável e poder ser baixada da Internet gratuitamente); 3) legibilidade mecânica (a obra deve ser apresentada em uma forma prontamente processável por um computador e cujos elementos individuais possam ser facilmente acessados e modificados); 4) formato aberto (a obra deve ser oferecida em um formato que não imponha nenhuma restrição monetária ou de

outro tipo a seu uso e poder ser processada em sua totalidade com ao menos um software livre ou de código aberto). Algumas iniciativas, como a Parceria para o Governo Aberto, também oferecem marcos relevantes para desenvolver dados abertos para políticas públicas.

Essa disposição também indica que as novas TIC serão fomentadas nos diversos idiomas usados no país, quando for o caso. Esta menção é coerente com o resto do Acordo, em particular com o reconhecimento da multiculturalidade da região, que se faz no preâmbulo, e com os artigos 6.6, 7.11, 8.4.d e 10.2.e. O uso das TIC se correlaciona diretamente com o fomento das capacidades dos titulares de obrigações e direitos, já que só mediante a capacitação, a promoção do conhecimento e a sensibilização sobre estas plataformas se poderá conseguir que todos aproveitem seus benefícios.

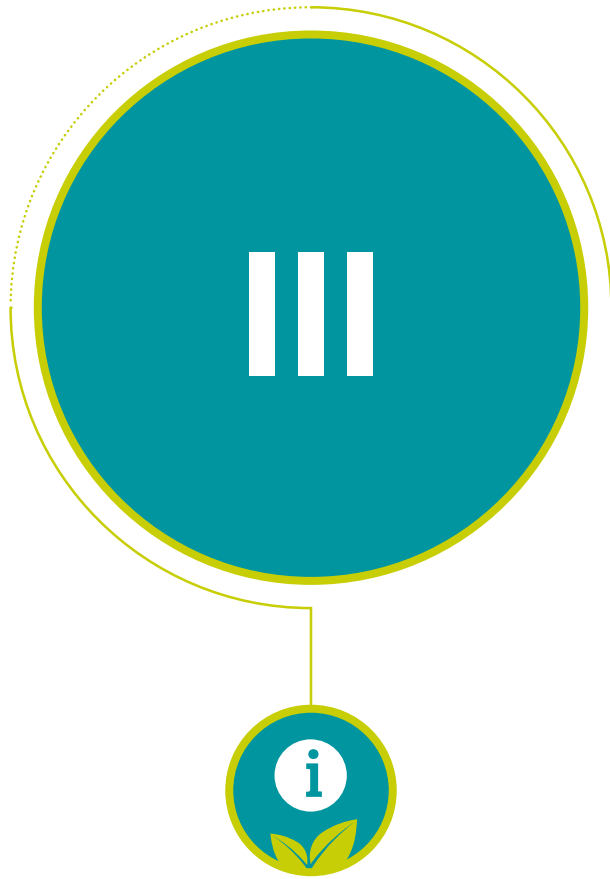
Lamentavelmente, o acesso e o uso das TIC continuam sendo desiguais na região, e o analfabetismo digital ou a falta de acesso e uso suficiente e adequado pode supor uma barreira adicional para o exercício dos direitos de acesso em assuntos ambientais. Para evitar que as novas tecnologias deem lugar a desigualdades e obstáculos, o parágrafo proíbe estritamente a restrição ou discriminação derivada do uso dos meios eletrônicos. Portanto, formatos e meios alternativos deverão ser oferecidos para superar qualquer dificuldade que o público possa encontrar.

10. As Partes poderão promover o conhecimento do conteúdo do presente Acordo em outros fóruns internacionais relacionados com a temática do meio ambiente, em conformidade com as regras previstas por cada fórum.

Essa disposição geral incentiva as Partes a difundirem o conteúdo do tratado em outros fóruns internacionais relacionados com o meio ambiente. O que motivou a inclusão deste parágrafo é manter a coerência entre o âmbito nacional e internacional quanto à aplicação dos direitos de acesso em assuntos ambientais. Deste modo, reconheceu-se que o conteúdo do Acordo é importante em vários níveis e pode contribuir para outros fóruns intergovernamentais e internacionais sobre questões ambientais.

Vários aspectos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, utiliza-se a expressão “poderão promover”, o que indica que é uma recomendação. Em segundo lugar, o âmbito de aplicação se limita aos fóruns internacionais relacionados com o meio ambiente, mas a disposição se aplica tanto aos bilaterais como aos multilaterais. Em terceiro lugar, o conhecimento do conteúdo deve ser promovido de acordo com as regras previstas por cada fórum. Estas características reconhecem o poder soberano de cada Estado para determinar sua política exterior, bem como a autonomia e independência de cada fórum para estabelecer suas regras.

Esta disposição complementa a obrigação de promover a participação do público em fóruns e negociações internacionais em questões ambientais estabelecida no parágrafo 12 do artigo 7.



Acesso à informação ambiental

O Acordo de Escazú estabelece um padrão regional de acesso à informação ambiental para os países da América Latina e do Caribe com medidas de procedimento para a implementação desse direito. O acesso à informação ambiental, que é o primeiro “ pilar ” dos direitos de acesso, exige que as autoridades competentes divulguem a informação que está em seu poder, sob seu controle e custódia quando assim for solicitado, e que publiquem de forma proativa determinados tipos de informação ambiental.

As disposições substantivas relacionadas com o acesso à informação encontram-se nos artigos 5 e 6. Os termos “ informação ambiental ” e “ autoridade competente ” são definidos no artigo 2, indicando o alcance e o tipo de informação que pode ser solicitada no artigo 5, o tipo de informação que deve ser divulgada de forma proativa no artigo 6 e os órgãos que têm a obrigação de divulgar a informação que o público solicita.

O acesso à informação ambiental está interconectado com os demais direitos de acesso, já que possibilitam tanto a participação do público na tomada de decisões ambientais como o acesso à justiça. As pessoas bem informadas podem participar de forma significativa dos processos de tomada de decisões ambientais e adquirir amplos conhecimentos acerca de seus direitos e como reivindicá-los.

A divulgação de informação ambiental também pode ajudar as pessoas a exercer e proteger outros direitos, inclusive o direito a um meio ambiente saudável, criando um melhor entendimento acerca de seus direitos e das medidas para obter reparação.

O direito de acesso à informação deriva do princípio de que o público tem direito de saber como o governo exerce o poder e gasta os fundos públicos. O acesso à informação permite ao público examinar as ações do Estado e questionar a má gestão e a corrupção aumentando a transparência e fazendo com que as autoridades públicas prestem contas.

Como ocorre com todas as disposições do Acordo de Escazú, o padrão de acesso à informação descrito nestas disposições é um nível mínimo e não um nível máximo, e os Estados podem optar por incluir normas mais rígidas.

A. Artigo 5: Acesso à informação ambiental

Esta seção apresenta uma explicação do artigo 5, que estabelece as disposições relativas ao aspecto do acesso à informação mencionado como “transparência passiva”, segundo o qual a informação é fornecida a pedido de um membro do público. Explica-se esta obrigação e apresentam-se orientações para a implementação deste artigo.

A tabela III.1 apresenta uma sinopse das principais obrigações contidas no artigo 5, assim como orientações práticas para a implementação.



Tabela III.1

Principais obrigações contidas no artigo 5 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Garantir o direito de acesso à informação ambiental.	<ul style="list-style-type: none">> Aplica-se à informação ambiental que está em poder ou sob o controle ou a custódia de uma Parte.> Deve-se cumprir o princípio de máxima publicidade.
Parágrafo 2	Apoiar o conteúdo do direito de acesso à informação ambiental.	<ul style="list-style-type: none">> Direito de solicitar informação às autoridades competentes e recebê-la.> Não é necessário mencionar o interesse ou o motivo pelo qual se apresenta a solicitação.> Informar prontamente se a informação está em poder da autoridade competente.> Informar sobre o direito de recorrer e os requisitos para exercer esse direito se a informação não for entregue.
Parágrafo 3	Facilitar o acesso à informação ambiental das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.	<ul style="list-style-type: none">> Os Estados devem estabelecer procedimentos de assistência dirigidos às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.> A assistência deve basear-se nas condições e especificidades das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.> A assistência deve incluir desde a formulação de pedidos até a entrega da informação.

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 4	Garantir que as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade recebem assistência.	<ul style="list-style-type: none"> > Assistência para formular os pedidos e obter resposta.
Parágrafo 5	Comunicar a denegação nos casos em que a informação não seja entregue por estar no regime de exceções estabelecido na legislação nacional.	<ul style="list-style-type: none"> > Comunicar por escrito a denegação, expondo as disposições legais e as razões que justificam a decisão. > Informar ao solicitante o direito de recorrer.
Parágrafo 6	Pode-se aplicar exceções para negar o acesso à informação.	<ul style="list-style-type: none"> > As exceções podem estar estabelecidas na legislação nacional. > Na falta de legislação nacional, pode-se aplicar quatro exceções específicas a critério da autoridade.
Parágrafo 7	Levar em conta as obrigações em matéria de direitos humanos e incentivar regimes de exceções que favoreçam o acesso à informação	<ul style="list-style-type: none"> > Exceções limitadas. > Exceções limitadas por lei. > As exceções devem se ajustar a critérios de necessidade e proporcionalidade. > As exceções devem ser aplicadas durante um período razoável. As exceções novas ou as modificações dos regimes de exceções devem se ajustar ao princípio de máxima publicidade.
Parágrafo 8	Estabelecer anteriormente em lei os motivos de denegação levando em conta o interesse público.	<ul style="list-style-type: none"> > Os motivos de denegação devem estar no marco legal. > Considerar o interesse público na divulgação ou retenção da informação, e os motivos da denegação devem ser interpretados de forma restritiva. > A obrigação de justificar a denegação cabe à autoridade competente.
Parágrafo 9	Aplicar a prova de interesse público.	<ul style="list-style-type: none"> > Ponderar o interesse de reter a informação e o benefício público de divulgá-la com base em elementos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade.
Parágrafo 10	Divulgar a informação não restrita que fizer parte da informação solicitada.	<ul style="list-style-type: none"> > A divulgação da informação solicitada não deve incluir informação restrita (divisibilidade).
Parágrafo 11	Fornecer a informação no formato requerido.	<ul style="list-style-type: none"> > O solicitante decide em que formato prefere receber a informação. > O formato está sujeito à disponibilidade.
Parágrafo 12	Responder aos pedidos num prazo limitado.	<ul style="list-style-type: none"> > Os pedidos devem ser respondidos com a máxima brevidade possível. > O prazo máximo de resposta é de 30 dias úteis, ou um prazo menor se assim estiver previsto na norma interna.
Parágrafo 13	O prazo de resposta aos pedidos pode ser prorrogado em circunstâncias excepcionais.	<ul style="list-style-type: none"> > Os motivos da prorrogação devem ser “excepcionais” e estabelecidos na legislação nacional. > A prorrogação do prazo de resposta não deve exceder 10 dias úteis. > A prorrogação deve ser notificada ao solicitante por escrito.

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 14	Salvaguardar o direito do solicitante de impugnar a falta de resposta da autoridade.	<ul style="list-style-type: none"> > O solicitante poderá impugnar e recorrer se a autoridade competente não responder ao pedido nos prazos previstos nos artigos 5.12 e 5.13.
Parágrafo 15	Comunicar se a informação solicitada não estiver em poder da autoridade e enviar a solicitação à autoridade correspondente.	<ul style="list-style-type: none"> > Deve-se notificar com a máxima brevidade possível. > Obrigação de determinar a autoridade que tem a informação e encaminhar o pedido.
Parágrafo 16	Informar que a informação não existe ou não foi gerada.	<ul style="list-style-type: none"> > A notificação e justificativa devem ser proporcionadas em um prazo de 30 dias úteis ou em um prazo menor se assim estiver previsto na norma interna. > Se o prazo para responder for prorrogado, a notificação e a justificativa devem ser proporcionadas no período de 10 dias úteis.
Parágrafo 17	Garantir que o solicitante não pague os custos de acesso, exceto os de reprodução e envio.	<ul style="list-style-type: none"> > Os custos de reprodução e envio, se cobrados, devem ser razoáveis, e o solicitante deve ter conhecimento deles antecipadamente. > O pagamento dos custos poderá ser isento no caso das pessoas em situação de vulnerabilidade ou em circunstâncias especiais.
Parágrafo 18	Estabelecer ou designar um ou vários mecanismos de revisão independentes.	<ul style="list-style-type: none"> > Os mecanismos devem ser imparciais e ter autonomia e independência. > As funções incluem promover a transparência, fiscalizar o cumprimento, monitorar, informar e garantir o direito de acesso à informação. > O poder de sanção pode ser incluído ou fortalecido.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

1. Acessibilidade da informação ambiental

5.1. 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.

O Artigo 5.1 reconhece que o público tem o direito de acesso à informação ambiental e que as Partes têm a obrigação de garantir esse direito. Segundo o artigo 4.3, os Estados têm a obrigação de implementar um marco legal para efetivar esse direito, bem como todas as estruturas governamentais, procedimentos administrativos e práticas para assegurar ao público o exercício desse direito.

Essa obrigação é para com o “público” e se estende somente à informação que se enquadra na definição de “informação ambiental”. As definições de “público” e “informação ambiental” encontram-se no artigo 2 do Acordo. A definição de informação ambiental pode incluir várias informações numa ampla gama de setores. Também é suficientemente ampla para cobrir os vários formatos da informação, inclusive escrita, visual, sonora e eletrônica.

A informação em poder ou sob o controle e custódia de uma Parte refere-se não só à informação que pode estar fisicamente em poder da Parte, mas também a informação que pode ser acessada mediante controle ou custódia. Isso pode incluir informação que a autoridade competente produz ou

está legalmente obrigada a produzir ou informação que ela coleta ou está obrigada a coletar como parte de suas funções e mandato. Por exemplo, na prática, a informação na forma de registros gerados pela autoridade competente pode estar armazenada numa instalação que pertence a outra entidade, mas a autoridade competente mantém controle sobre a informação por ter o direito e poder de geri-la. Do mesmo modo, a informação pode ter sido gerada e pertencer a outra entidade, mas pode estar sob a custódia da autoridade competente. Além de envolver o direito de lidar com a informação, a custódia também implica responsabilidade por sua proteção.

Embora a autoridade competente não seja obrigada a gerar a informação solicitada ou fornecer informação que não esteja em seu poder ou sob seu controle e custódia, segundo a disposição 6.1 há a obrigação geral de gerar informação ambiental relevante às suas funções na medida do possível com base na disponibilidade de recursos. A geração e divulgação proativa de informação ambiental tem o benefício adicional de reduzir o número de pedidos de informação às autoridades públicas.

O princípio de máxima publicidade é um dos princípios indicados no artigo 3 para orientar as Partes na implementação do Acordo. Esse princípio, também incluído no artigo 5.1, é um elemento bem reconhecido nos marcos legais de acesso à informação. Várias leis sobre liberdade de informação dos países da América Latina e do Caribe incorporam expressa ou implicitamente esse princípio, bem como a Lei-Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹. Segundo esse princípio, deve haver um marco legal em que a transparência e o direito de acesso à informação sejam a regra, sujeito apenas a exceções estritas e limitadas. Uma de suas estipulações é que a autoridade competente que negar o acesso à informação deve provar que age legitimamente.

5.2. O exercício do direito de acesso à informação ambiental compreende:

- a) solicitar e receber informação das autoridades competentes sem necessidade de mencionar um interesse especial nem justificar as razões pelas quais se solicita;**
- b) ser informado de maneira expedita se a informação solicitada está ou não em poder da autoridade competente que receber o pedido;**
- c) ser informado do direito de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida e dos requisitos para exercer esse direito.**

O artigo 5.2.a estipula que quem solicitar informação de uma autoridade competente não precisa mencionar um interesse especial nem explicar os motivos para obter a informação solicitada ou como pretende utilizá-la. Ao considerar se a informação pode ser divulgada, a autoridade competente não deve levar em conta se o solicitante tem algum interesse direto ou envolvimento pessoal na informação ou o objetivo de buscar a informação, mas exclusivamente considerar a natureza da informação, se corresponde à definição de informação ambiental e se existe uma causa legítima para a denegação. Consequentemente, a informação fornecida a um indivíduo pode ser considerada divulgada ao público e a pessoa é livre para difundir a informação para a sociedade em geral. Trata-se de um pilar fundamental do acesso à informação e uma importante salvaguarda para assegurar a igualdade e não discriminação, já que a ênfase é atribuída à informação e não à pessoa que a solicita.

O Acordo de Escazú não exige que o pedido seja feito num determinado formato. Contudo, segundo as disposições gerais do Acordo (artigo 4.5), os Estados devem proporcionar assistência ao público

¹ Veja Organização dos Estados Americanos (OEA), Lei-Modelo Interamericana 2.0 sobre Acesso à Informação Pública, Washington, D.C., 2020 [on-line] http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf.

para facilitar os direitos de acesso. Essa facilitação pode incluir assegurar que as pessoas possam solicitar a informação por escrito, por meios eletrônicos, oralmente em pessoa, por telefone ou por qualquer outro meio.

As autoridades competentes somente estão obrigadas a proporcionar acesso à informação ambiental que esteja em seu poder ou sob sua custódia e controle. O Artigo 5.2.b estabelece que a autoridade competente deve informar prontamente ao solicitante se a informação está ou não em seu poder. Essa disposição deve ser lida juntamente com o artigo 5.15, que indica o procedimento a ser adotado quando a autoridade competente não possui a informação solicitada. Nesse caso, deve notificar ao solicitante “com a máxima brevidade possível”, indicando (se puder determinar) a autoridade que disporia dessa informação. Também deve encaminhar o pedido de informação à autoridade relevante e informar esse fato ao solicitante.

As autoridades competentes podem adotar medidas práticas para assegurar que o solicitante seja informado “de maneira expedita”. Essas medidas incluem o estabelecimento de sistemas de registro para facilitar o monitoramento e rastreamento dos pedidos de informação ambiental e responder aos pedidos dentro dos prazos estipulados no Acordo.

O artigo 5.2.c estabelece que os solicitantes também têm o direito de serem informados acerca do direito de impugnar e recorrer quando a informação ambiental não for entregue. Esse direito pode estar relacionado a diferentes circunstâncias, como quando a autoridade competente se recusa a fornecer a informação solicitada no todo ou em parte, quando a autoridade competente não fornece a informação no prazo estabelecido ou quando a autoridade competente diz ao solicitante que a informação não existe, mas ele tem motivos para acreditar que existe.

A informação fornecida ao solicitante deve incluir os requisitos para recorrer. Trata-se de um elemento importante do exercício do direito à informação, já que apoia o direito de acesso à justiça quando a informação é negada.

5.3. Cada Parte facilitará o acesso das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade à informação ambiental, estabelecendo procedimentos de assistência desde a formulação de pedidos até o fornecimento da informação, considerando suas condições e especificidades, com a finalidade de incentivar o acesso e a participação em igualdade de condições.

O Artigo 5.3 estipula que as Partes devem estabelecer procedimentos para ajudar as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade a solicitar informação ambiental, desde a formulação dos pedidos até a entrega da informação. “Pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade” são definidos no artigo 2 do Acordo. Formulou-se uma definição ampla tendo em conta que as pessoas consideradas vulneráveis podem variar de um país a outro e dependem do contexto.

Essa disposição não exige que as circunstâncias de todas as pessoas sejam absolutamente idênticas, mas que cada Parte deve levar em consideração suas condições e especificidades para assegurar o direito de acesso à informação ambiental em igualdade de condições. As Partes têm flexibilidade para determinar as medidas apropriadas, mas elas devem abordar as condições e especificidades das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade no contexto específico, para que tenham acesso à informação ambiental em igualdade de condições.

As medidas para facilitar o acesso devem ser estabelecidas dentro dos marcos legais de acesso à informação. As medidas podem ser específicas de categorias de pessoas vulneráveis, como permitir pedidos orais e não exigir que os pedidos sejam feitos por escrito por parte de pessoas analfabetas, ou fornecer informação em formatos acessíveis para pessoas com deficiência. Podem ser estabelecidos mecanismos de assistência técnica para facilitar o entendimento da informação e fortalecer a participação.

Essa obrigação é apoiada pelo artigo 4.5, segundo o qual as Partes devem assegurar orientação e assistência ao público e a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade para facilitar o exercício dos direitos de acesso, e pelo artigo 4.4 que estipula para as Partes a obrigação geral de fornecer informação ao público para facilitar a aquisição de conhecimento sobre os direitos de acesso.

5.4. Cada Parte garantirá que tais pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive os povos indígenas e grupos étnicos, recebam assistência para formular seus pedidos e obter resposta.

O Artigo 5.4 deve ser lido em conjunto com o artigo 5.3. Essa disposição impõe uma forte obrigação às Partes especificamente para assegurar que as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade recebam assistência para preparar os pedidos de informação e obter respostas.

Essa obrigação requer a implementação de medidas dentro dos marcos legais ou administrativos que podem incluir formatos alternativos e procedimentos específicos. Essas medidas devem ser aplicadas geralmente a todas as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade e podem incluir funcionários com a função de ajudar os solicitantes no esclarecimento e formulação de pedidos de informação.

Essa disposição destaca os povos indígenas e grupos étnicos dentro da categoria de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, reconhecendo que, dependendo do contexto, as especificidades desses grupos podem dificultar o acesso. Por exemplo, alguns indígenas e grupos étnicos não falam o idioma oficial do país, e isso pode impedi-los de formular pedidos de informação se a autoridade pública exigir que os pedidos sejam feitos no idioma oficial. Nesses casos, a vulnerabilidade é determinada pelo contexto da Parte.

2. Denegação do acesso à informação ambiental

Os parágrafos 5 a 10 do artigo 5 referem-se à denegação do acesso à informação ambiental.

O Acordo reconhece que o acesso à informação poderá ser recusado em certas circunstâncias, mas estipula restrições para assegurar que isso aconteça de maneira limitada, excepcional, legítima e não arbitrária.

Os princípios do tratado são de particular relevância para esses parágrafos. Deve-se mencionar o princípio de máxima publicidade encontrado no artigo 3 e reiterado na obrigação específica de assegurar ao público o direito de acesso à informação ambiental. Outros princípios incluem o de igualdade e não discriminação e o de vedação do retrocesso, que também devem guiar a aplicação de qualquer recusa de informação.

Condições adicionais que limitam o alcance das exceções incluem as estabelecidas nos artigos 5.7, 5.8 e 5.9, entre outros.

5.5. Quando a informação solicitada ou parte dela não for fornecida ao solicitante por estar sob o regime de exceções estabelecido na legislação nacional, a autoridade competente deverá comunicar por escrito a denegação, incluindo as disposições jurídicas e as razões que justificarem essa decisão em cada caso, e informar ao solicitante sobre seu direito de impugná-la e recorrer.

O direito de obter informação ambiental não é absoluto. A autoridade competente pode recusar-se a fornecer toda ou parte da informação ambiental solicitada com base no regime de exceções do país. A recusa em fornecer informação deve basear-se nas exceções estabelecidas no marco legal da Parte, segundo o artigo 5.8, o qual estipula que os motivos da denegação devem ser estabelecidos anteriormente em lei. Isso se aplica a todas as categorias de motivos para denegação do acesso à informação, independentemente da nomenclatura utilizada (por exemplo, informação pública designada como classificada, confidencial, regulada, isenta de divulgação, restrita ou secreta). Se a Parte não tiver um regime de exceções na legislação nacional, aplica-se o parágrafo 6 do artigo 5.

A autoridade competente deve comunicar ao solicitante os motivos da denegação e informar-lhe sobre seu direito de impugnar e recorrer. O direito de impugnar e recorrer da decisão inclui o acesso a mecanismos legais e administrativos; o alcance desse direito procedimental é discutido no artigo 8 sobre acesso à justiça em questões ambientais.

A denegação deve ser comunicada por escrito. Mesmo quando o pedido de informação for feito oralmente, a autoridade competente é obrigada a comunicar a denegação por escrito, incluindo os motivos.

O motivo e a base jurídica da denegação devem ser suficientemente claros para assegurar ao solicitante que a decisão não é arbitrária e que se pode confirmar que ela cumpre as exceções estabelecidas na legislação nacional da Parte.

Embora não se indique expressamente, a autoridade competente deve informar ao solicitante imediatamente após tomar a decisão acerca da informação solicitada. Isso está em conformidade com as obrigações estabelecidas no artigo 5.12, o qual estipula que a autoridade competente deve responder aos pedidos “com a máxima brevidade possível”, num prazo não superior a 30 dias úteis. Essas ações facilitarão para o solicitante o exercício do direito de acesso à justiça, assegurando que ele esteja ciente do procedimento a ser adotado e não será prejudicado por atrasos no fornecimento da informação.

5.6. O acesso à informação poderá ser recusado em conformidade com a legislação nacional. Nos casos em que uma Parte não possuir um regime de exceções estabelecido na legislação nacional, poderá aplicar as seguintes exceções:

- a) quando a divulgação da informação puder pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de uma pessoa física;
- b) quando a divulgação da informação afetar negativamente a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional;
- c) quando a divulgação da informação afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive qualquer espécie ameaçada ou em risco de extinção; ou
- d) quando a divulgação da informação gerar um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos.

Este parágrafo orienta as Partes sobre as exceções que podem ser aplicadas ao direito de acesso à informação ambiental. O uso do verbo poder no futuro (poderá) é relevante, tendo em vista o significado diferente implicado nesta disposição em relação a outras partes do Acordo. Neste caso, significa permissão para aplicar uma exceção em circunstâncias extraordinárias e limitadas. Assim, a denegação de acesso é uma mera possibilidade e não uma obrigação ou recomendação. Em outras palavras, a denegação deve cumprir a legislação nacional e o marco legal de cada Parte. O Acordo é claro em exigir que esse regime de exceções seja estabelecido em lei.

Se a Parte não tiver um regime de exceções na legislação nacional, o Acordo apresenta uma lista de possíveis exceções para recusar o acesso à informação ambiental. A lista inclui as principais causas de denegação comumente aceitas nos marcos legais dos países da região.

A primeira exceção refere-se ao risco à vida, segurança ou saúde de indivíduos. As autoridades competentes podem se recusar a fornecer informação se a sua divulgação ameaçar esses direitos fundamentais dos indivíduos, protegidos expressamente nos tratados sobre direitos humanos e nas constituições de muitos países.

A segunda exceção à qual as autoridades competentes podem recorrer para recusar a informação é se a divulgação afetar negativamente a segurança nacional, segurança pública ou defesa nacional. “Segurança nacional”, “segurança pública” e “defesa nacional” não são definidas no Acordo de Escazú. As autoridades competentes devem poder determinar se a divulgação da informação causaria esse dano. Em conformidade com o artigo 5.8, o alcance e a aplicação dessas exceções devem estar claramente definidos no marco legal, que pode incluir legislação e jurisprudência.

Em terceiro lugar, as autoridades competentes podem se recusar a fornecer uma informação que, se for divulgada, pode afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive espécies ameaçadas ou em risco de extinção. Um exemplo seria o caso em que permitiria que a autoridade competente protegesse a localização de habitats, lugares de nidificação ou reprodução de espécies ameaçadas ou em risco de extinção que, se divulgados, poderiam resultar em exploração ilegal.

A quarta e última exceção é quando a divulgação cria um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos. A prova neste caso requer que o dano não só esteja relacionado com essa categoria de exceção, mas também tenha probabilidade de ocorrer e seja significativo. Essa exceção visa assegurar que o Estado possa salvaguardar investigações criminais, estratégias de prevenção do crime e procedimentos judiciais relativos a casos criminais em que a divulgação da informação poderia afetar negativamente o resultado.

5.7. Nos regimes de exceções serão levadas em conta as obrigações de cada Parte em matéria de direitos humanos. Cada Parte incentivará a adoção de regimes de exceções que favoreçam o acesso à informação.

Vários tratados de direitos humanos incluem a obrigação de proporcionar acesso à informação. Esse direito geral à informação está consagrado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigo 13), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19) e no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (artigo 19). Esses instrumentos também regulam as possíveis limitações ao acesso à informação. Em particular, o artigo 19.3 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos indica que pode estar sujeito a certas restrições, mas “devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: (a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; (b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.”

Além disso, os órgãos internacionais e regionais de direitos humanos proporcionaram orientações sobre a aplicação dos regimes de exceção no contexto das obrigações vinculadas aos direitos humanos². Essas orientações podem ser assim resumidas:

- a) **Exceções limitadas:** As Partes devem aplicar somente exceções limitadas ao direito à informação. De acordo com o princípio de máxima publicidade, a lei deve garantir o efetivo e mais amplo possível acesso à informação pública com exceções limitadas.
- b) **Exceções estabelecidas em lei:** As exceções ao direito à informação devem ser expressamente estabelecidas anteriormente em lei. De acordo com tratados de direitos humanos como a Convenção Americana sobre Direitos humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, as exceções devem limitar-se aos casos específicos indicados nos tratados, incluindo objetivos que são necessários para o respeito dos direitos ou da reputação de outras pessoas e proteção da segurança nacional, ordem, saúde ou moral pública. A essência desse requisito é assegurar que as autoridades públicas apliquem as exceções da maneira razoável e limitada, e não arbitrariamente.
- c) **As exceções devem ser claras e precisas e cumprir critérios de necessidade e proporcionalidade:** a restrição da liberdade de informação deve (i) visar a um objetivo, (ii) ser proporcional ao interesse que a justifica e (iii) interferir o mínimo possível no exercício efetivo do direito.

Os critérios de idoneidade, necessidade e proporcionalidade foram incorporados à prova de interesse público do Acordo de Escazú no artigo 5.9, considerado detalhadamente mais adiante.

- d) **As exceções devem envolver um período de aplicação razoável:** qualquer exceção deve ser aplicada por um período limitado e razoável em que pode ocorrer o risco de dano resultante da divulgação. Uma vez terminado o período de risco de dano, a informação deve ser disponibilizada ao público.

Cada Parte “incentivará” a adoção de regimes de exceção que favoreçam a divulgação da informação. Essa disposição deve ser lida em conjunto com a obrigação geral estabelecida no artigo 5.1 de conceder acesso à informação ambiental de acordo com o princípio de máxima publicidade. As leis que não concedem amplo e efetivo acesso com exceções limitadas seriam incompatíveis com esse princípio. Qualquer novo regime de exceções ou alteração do regime de exceções, conforme estabelecido pela Parte na legislação nacional sobre acesso à informação ambiental, deve ser inclusivo e a Parte não deve permitir que outras leis estendam as categorias de exceções além do âmbito dessa legislação.

5.8. Os motivos da denegação deverão ser estabelecidos anteriormente em lei e estar claramente definidos e regulamentados, levando em conta o interesse público; portanto, serão de interpretação restritiva. O ônus da prova caberá à autoridade competente.

Embora os países tenham flexibilidade na determinação dos motivos para a denegação de acordo com a legislação nacional, o Acordo estipula que esses motivos não podem ser arbitrários, “estabelecidos anteriormente em lei” e “claramente definidos e regulamentados”, ou seja, devem estar previstos na legislação nacional sobre acesso à informação.

Se não houver um regime de exceções na legislação nacional, o Acordo de Escazú apresenta uma lista de exceções (artigo 5.6). A intenção por trás dessa disposição é orientar os países que ainda não aprovaram uma lei sobre liberdade de informação ou norma aplicável à informação ambiental.

² Veja Nações Unidas, “General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression. General remarks” (CCPR/C/GC/34), Nova York, 2011; “Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: note by the Secretary-General” (A/68/362), Nova York, 2013.

As categorias de exceções devem ser suficientemente claras e específicas para que as autoridades públicas possam determinar se a informação solicitada se enquadra numa dessas categorias. Isso assegurará que as Partes apliquem as exceções de maneira consistente sempre que uma informação for solicitada e somente quando o interesse de reter a informação superar o interesse de divulgá-la.

Essa disposição implica uma interpretação restritiva das exceções. A recusa em fornecer a informação deve basear-se, primeiro, no fato de se enquadrar numa das categorias de exceções, ou seja, se existe um interesse favorecendo a não divulgação; segundo, se o interesse seria afetado adversamente. Terceiro, as autoridades competentes devem levar em conta o interesse público ao decidir recusar o acesso à informação. A referência ao interesse público implica que a autoridade competente deve aplicar a prova de interesse público para ponderar o benefício de retenção versus divulgação da informação. Qualquer dúvida quanto a se a informação se enquadra no regime de exceções ou onde se encontra o interesse público deve ser resolvida a favor de permitir o acesso à informação em conformidade com o artigo 4.8.

Segundo o artigo 5.8, cabe à autoridade competente o ônus de justificar a recusa em fornecer a informação solicitada provando que os motivos da denegação se enquadram no âmbito da exceção e que o dano causado pela divulgação supera o interesse público na divulgação da informação. Essa justificação deve ser claramente definida e basear-se nos princípios estabelecidos na legislação nacional.

5.9. Quando aplicar a prova de interesse público, a autoridade competente ponderará o interesse de reter a informação e o benefício público resultante de divulgá-la, com base em elementos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade.

Essa disposição deve ser lida em conjunto com o artigo 5.8. A autoridade competente que aplicar a prova de interesse público à sua decisão de conceder acesso à informação ambiental deve ponderar o interesse de reter a informação e o benefício público de divulgá-la. Essa ponderação deve basear-se na idoneidade, necessidade e proporcionalidade.

Os princípios de idoneidade, necessidade e proporcionalidade têm sido aplicados no direito internacional dos direitos humanos com relação à liberdade de informação. Segundo o princípio de idoneidade, deve-se estabelecer que a restrição do acesso está relacionada com o objetivo legítimo da exceção. O princípio de necessidade requer que se considere se estão disponíveis outras medidas menos restritivas ao acesso que sejam igualmente efetivas. Segundo o princípio de proporcionalidade, a medida adotada pela autoridade não deve restringir o acesso além do que for necessário para atingir o objetivo legítimo.

A Comissão Interamericana de Direitos humanos, no contexto do direito à liberdade de informação reconhecido pela Convenção Americana sobre Direitos humanos, considerou o teste de proporcionalidade em três passos, que constituem um exercício útil para as autoridades competentes na implementação do Acordo de Escazú³:

- a) Deve estar relacionada com um objetivo legítimo que a justifica.
- b) Deve-se demonstrar que a divulgação da informação efetivamente ameaça causar um dano substancial a esse objetivo legítimo.
- c) Deve-se demonstrar que o dano ao objetivo é maior do que o interesse público em ter a informação.

³ Véase [en línea] http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_DAIMJI.html.

5.10. Quando a informação contida em um documento não estiver em sua totalidade excetuada em conformidade com o parágrafo 6 do presente artigo, a informação não restrita deverá ser fornecida ao solicitante.

O artigo 5.10 incorpora o princípio de divisibilidade. As autoridades competentes devem conceder acesso à informação ambiental solicitada se ela não se enquadrar numa das categorias de exceções. A autoridade competente deve examinar a informação solicitada e, se parte da informação não incluir material excetuado, a autoridade deve divulgar a informação sem o material excetuado.

Por exemplo, se for solicitado um documento grande, pode ser que nem todas as páginas do documento se enquadrem nas categorias de exceções estipuladas na legislação nacional. Nesse caso, a autoridade competente pode proporcionar acesso ao documento suprimindo ou eliminando as seções ou páginas excetuadas.

3. Condições aplicáveis ao fornecimento de informação ambiental

5.11. As autoridades competentes garantirão que a informação ambiental seja fornecida no formato requerido pelo solicitante sempre que estiver disponível. Se a informação ambiental não estiver disponível nesse formato, será fornecida no formato disponível.

A informação ambiental pode estar em vários formatos, inclusive documentação eletrônica ou impressa, mapas, diagramas e gravações, entre outros. O Acordo de Escazú reconhece isso e define amplamente o âmbito da informação ambiental para incluir qualquer formato escrito, visual, sonoro, eletrônico ou outro formato de informação registrada.

As autoridades competentes devem garantir que o solicitante receba a informação no formato solicitado, se estiver disponível. Se a informação ambiental não estiver disponível nesse formato, será fornecida no formato disponível.

O direito a receber informação no formato solicitado é um elemento importante do direito de acesso à informação e pode ser benéfico para a autoridade competente e o solicitante. A informação fornecida no formato solicitado deve atender as necessidades do solicitante, que pode ser uma pessoa com deficiência ou limitações. Por exemplo, pessoas cegas ou analfabetas provavelmente preferirão receber informação gravada, enquanto pessoas sem acesso a computadores podem preferir documentos impressos. A divulgação da informação por meio eletrônico é menos onerosa e permite que a autoridade competente forneça a informação mais rapidamente.

Segundo o artigo 5 as autoridades competentes não são obrigadas a gerar informação se não tiverem a informação disponível no formato solicitado. Contudo, segundo o artigo 6.1, as Partes devem gerar informação ambiental relevante para suas funções com base nos recursos disponíveis. Pode ser aconselhável a autoridade dispor dos formatos mais solicitados e divulgar a informação de maneira proativa, permitindo reduzir o número de pedidos, melhorar a eficiência e aumentar a satisfação do público.

O direito à informação significa receber cópias do documento solicitado e não resumos ou extratos do documento.

5.12. As autoridades competentes deverão responder a um pedido de informação ambiental com a máxima brevidade possível, num prazo não superior a 30 dias úteis contados a partir da data de recebimento do pedido, ou num prazo menor, se assim estiver previsto expressamente na norma interna.

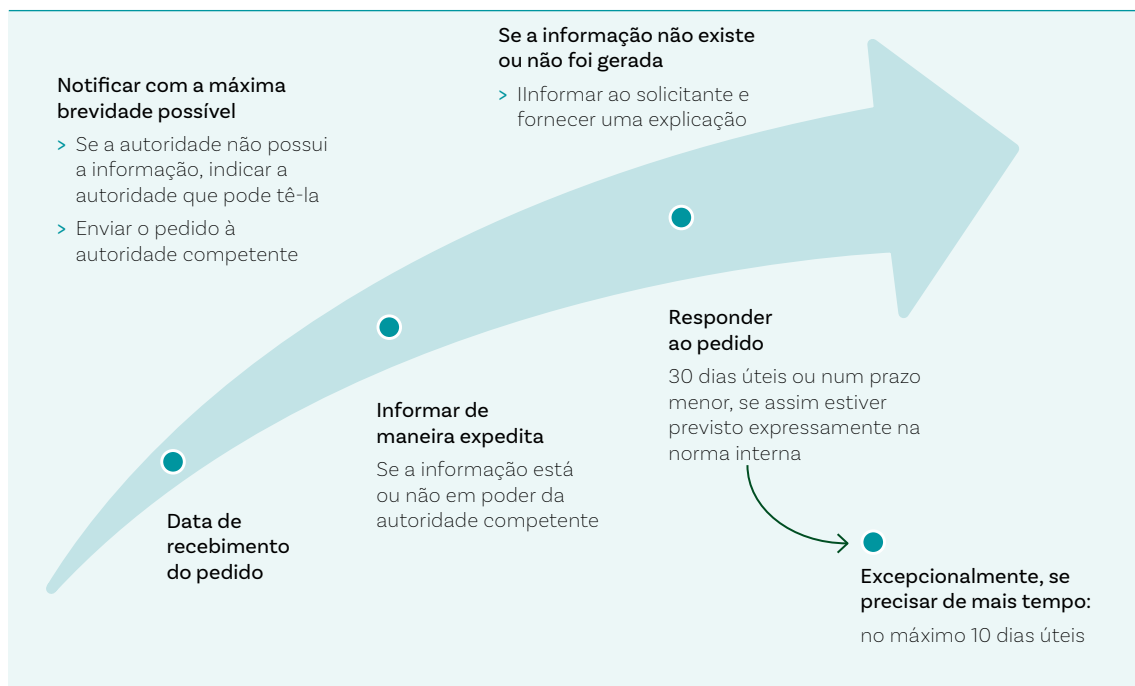
As autoridades competentes deverão responder aos pedidos de informação ambiental “com a máxima brevidade possível” num prazo não superior a 30 dias úteis. Se as autoridades puderem fornecer a informação num prazo menor, devem fazê-lo. Se a legislação nacional sobre acesso à informação ambiental incluir um prazo inferior a 30 dias úteis, esse prazo deve ser aplicado.

O período para responder a um pedido de informação começa na data em que a autoridade competente o receber.

A resposta mencionada nesta disposição é a decisão sobre a aplicação e pode incluir a decisão de conceder acesso à informação, recusar o acesso ou informar ao solicitante que a informação não existe ou ainda não foi gerada (veja o diagrama III.1). Essa obrigação é separada do requisito para a autoridade competente responder prontamente a um solicitante para comunicar se a informação está em seu poder, nos termos dos artigos 5.2.b e 5.15.

Diagrama III.1

Resposta aos pedidos de informação ambiental no âmbito do Acordo de Escazú



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

5.13. Quando, em circunstâncias excepcionais e de acordo com a legislação nacional, a autoridade competente precisar de mais tempo para responder ao pedido, deverá notificar ao solicitante por escrito a justificativa da prorrogação antes do vencimento do prazo estabelecido no parágrafo 12 do presente artigo. Essa prorrogação não deverá exceder dez dias úteis.

A autoridade competente pode precisar de mais de 30 dias úteis para responder a um pedido devido a vários fatores, como o volume ou a natureza da informação solicitada, ou a dificuldade em localizar a informação. O artigo 5.13 do Acordo de Escazú estipula que a autoridade competente pode prorrogar o prazo em “circunstâncias excepcionais” e “de acordo com a legislação nacional”. Isso significa que a prorrogação não deve ser a norma, mas a exceção. Essas condições à prorrogação significam que deve haver circunstâncias limitadas estabelecidas na legislação nacional.

A autoridade competente também deve notificar ao solicitante por escrito a justificativa da prorrogação antes do vencimento do prazo.

A prorrogação do prazo não deverá exceder 10 dias úteis. A autoridade competente deve fornecer a informação num prazo menor se puder fazê-lo.

5.14. Se a autoridade competente não responder nos prazos estabelecidos nos parágrafos 12 e 13 do presente artigo, será aplicado o disposto no parágrafo 2 do artigo 8.

O artigo 5.14 do Acordo de Escazú estipula que, se a autoridade competente não responder ao pedido dentro de 30 dias úteis ou nos 10 dias úteis da prorrogação, o solicitante tem o direito de impugnar e recorrer da falta de resposta.

O direito de impugnar e recorrer está estabelecido no artigo 8.2 do Acordo e é discutido no capítulo V deste guia. O alcance desse direito requer acesso a mecanismos judiciais e administrativos para a impugnação e recurso, que devem estar previstos na legislação nacional.

Está implícito nessa disposição que o prazo para responder a um pedido de informação só pode ser prorrogado uma vez, e qualquer resposta após os 10 dias úteis pode ser objeto de impugnação legal por parte do solicitante.

5.15. Quando a autoridade competente que receber o pedido não possuir a informação requerida, deverá comunicar o fato ao solicitante com a máxima brevidade possível, incluindo, se puder determinar, a autoridade que possa ter essa informação. O pedido deverá ser enviado à autoridade que possui a informação solicitada e o solicitante deverá ser devidamente informado.

Se a autoridade competente não tiver a informação solicitada, é obrigada a comunicar ao solicitante o nome da autoridade que possui a informação, se isso puder ser determinado. O artigo 5.15 do Acordo de Escazú deve ser lido em conjunto com o artigo 5.2(b), que também estipula expressamente que o solicitante tem o direito de ser notificado se a informação não estiver em poder da autoridade competente. O artigo 5.2.b estipula que a notificação deve ser feita “de maneira expedita”, enquanto o artigo 5.15 emprega a expressão “com a máxima brevidade possível”. Em ambos os casos, a notificação deve ser oportuna. Assim que a autoridade competente souber que não possui a informação e puder comunicar o fato ao solicitante, deve fazê-lo.

A autoridade competente é obrigada a encaminhar o pedido à autoridade relevante e comunicar ao solicitante quando o fizer. Embora o artigo 5.15 não especifique o prazo para transferir o pedido de informação, dado que as autoridades competentes devem comunicar ao solicitante que a informação não está em seu poder “com a máxima brevidade possível”, se não o fizer em tempo hábil descumpriria o requisito de notificação oportuna.

As autoridades competentes devem ser proativas para determinar o tipo de informação em poder das autoridades públicas nos termos do artigo 6.1, o qual estipula que as Partes devem fortalecer a coordenação entre as diferentes autoridades do Estado.

5.16. Quando a informação solicitada não existir ou ainda não tiver sido gerada, dever-se-á informar fundamentadamente essa situação ao solicitante nos prazos previstos nos parágrafos 12 e 13 do presente artigo.

A autoridade competente deve comunicar ao solicitante se a informação não existir ou não tiver sido gerada e proporcionar uma explicação. A resposta deve ser dada com a máxima brevidade possível não mais de 30 dias úteis ou prazo menor se for estipulado na legislação nacional, conforme estabelecido no artigo 5.12. Se o prazo de resposta for prorrogado, a notificação e explicação deve ser fornecida no prazo adicional de 10 dias úteis estabelecido no artigo 5.13.

5.17. A informação ambiental deverá ser fornecida sem custo, desde que não se requeira sua reprodução ou envio. Os custos de reprodução e envio serão aplicados de acordo com os procedimentos estabelecidos pela autoridade competente. Esses custos deverão ser razoáveis e divulgados antecipadamente e poderão estar isentos de pagamento se for considerado que o solicitante se encontra em situação de vulnerabilidade ou em circunstâncias especiais que justifiquem essa isenção.

Para que a informação seja realmente acessível, seu custo deve ser acessível. O artigo 5.17 obriga as Partes a assegurar que o solicitante tenha acesso à informação sem custo. Somente poderão ser aplicados custos se houver necessidade de reprodução ou envio da informação.

Esses custos devem ser razoáveis com base numa avaliação objetiva dos custos associados com a reprodução ou envio da informação. O objetivo é assegurar que os custos sejam os mesmos independentemente de quem solicita a informação e evitar tratamento discriminatório.

A autoridade competente é obrigada a estabelecer procedimentos para a aplicação de custos pela reprodução ou envio dos diferentes formatos de informação (por exemplo, a fotocópia de um documento pode ter um custo diferente de uma gravação e a informação fornecida eletronicamente por e-mail não implica custos).

Embora essa disposição não obrigue as Partes a estabelecer os custos em lei, estes deverão ser “divulgados antecipadamente”. Isso pode implicar a inclusão dos custos numa política ou documento sobre acesso à informação. Esse requisito visa assegurar que o solicitante possa considerar a maneira como deseja obter a informação.

Os custos podem constituir uma barreira no acesso à informação. Se o solicitante estiver numa situação vulnerável ou em circunstâncias especiais, a Parte pode isentá-lo do pagamento dos custos. Por exemplo, a autoridade competente pode isentar do pagamento de custos de reprodução e envio um solicitante

que esteja em situação de pobreza ou em circunstâncias especiais, como o fato de que a informação é de grande interesse público e deva ser amplamente divulgada. Em alguns casos, a obrigação que cada Parte tem de facilitar o acesso à informação ambiental a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade (estabelecida no artigo 5.3) pode ser cumprida mediante a isenção de pagamento.

4. Mecanismos de revisão independentes

5.18. Cada Parte estabelecerá ou designará um ou mais órgãos ou instituições imparciais que tenham autonomia e independência com o objetivo de promover a transparência no acesso à informação ambiental, fiscalizar o cumprimento das normas e vigiar, avaliar e garantir o direito de acesso à informação. Cada Parte poderá incluir ou fortalecer, conforme o caso, o poder sancionador dos órgãos ou instituições mencionados no âmbito de suas competências.

O artigo 5.18 estipula que cada Parte deve ter um mecanismo de supervisão envolvendo um ou mais órgãos. A Parte pode estabelecer um ou mais órgãos ou designá-los entre instituições existentes. Dependendo do contexto e realidade cultural de cada Parte, vários modelos podem ser selecionados para supervisionar e fiscalizar o cumprimento das normas de acesso à informação ambiental.

Essa disposição permite grande flexibilidade no modelo que cada Parte adotar para a implementação.

- a) A Parte pode estabelecer um órgão ou instituição nova ou atribuir essa função a um órgão existente.
- b) O órgão supervisor pode ser constituído de um indivíduo ou pode ser uma instituição. Alguns países decidiram estabelecer um comissário de informação e outros estabeleceram tribunais para julgar os recursos.
- c) Pode-se estabelecer ou designar mais de um órgão ou instituição. Pode ser um órgão cuja função seja promover a conscientização pública e informa sobre a implementação; outro órgão pode ser responsável por considerar e resolver impugnações e recursos relacionados com o acesso à informação ambiental. Pode haver também processo de dois níveis em que um órgão considera a impugnação em primeira instância e outro órgão considera o recurso.
- d) O órgão não precisa ser especializado em questões ambientais e pode ter funções mais gerais, como comissário de informação, tribunal ou promotor público.

As funções dos órgãos ou instituições estão indicadas no artigo 5.18 e podem ser agrupados da seguinte maneira:

- a) Promover transparência no acesso à informação ambiental. Isso pode incluir a realização de campanhas de conscientização, capacitação de autoridades competentes e elaboração de orientações e material educacional.
- b) Supervisar, monitorar e informar sobre a implementação do direito de acesso à informação ambiental. Essa função pode consistir em solicitar e receber relatórios das autoridades competentes sobre a implementação do acesso à informação ambiental; avaliar os registros, publicação de informação e procedimentos para acesso de autoridades competentes; e preparação de relatórios ao Poder Legislativo sobre a implementação.

- c) Garantir o direito de acesso à informação ambiental. Cada Parte deve ter ao menos um órgão ou instituição que garanta o direito de acesso à informação ambiental. Em conformidade com o artigo 8.2 do Acordo de Escazú, isso requer que o solicitante tenha acesso a mecanismos para apresentar uma impugnação ou recurso quando uma decisão, ação ou omissão afetar adversamente seu direito de acesso à informação ambiental, em termos procedimentais ou substantivos. Para garantir esse direito, deve haver um órgão ou instituição que seja capaz de emitir decisões e oferecer reparação adequada. A Parte pode decidir se o órgão ou instituição terá o poder de sancionar. Isso se refere à capacidade de aplicar sanções, como multas ou prisão, pela violação do direito de acesso à informação ambiental. Entre as infrações que poderiam acarretar essas sanções encontram-se deliberadamente falsificar, destruir ou esconder informação de um solicitante.

As Partes devem assegurar algumas características específicas dos órgãos ou instituições. Devem ser “imparciais”, ter “independência” e “autonomia”. Essas características visam a assegurar que o modelo de supervisão e execução adotado seja capaz de assegurar a efetiva aplicação do direito de acesso à informação ambiental, evitar arbitrariedade e abuso e responsabilizar as autoridades competentes. Enquanto “imparcialidade” pode ser definida como ausência de tendenciosidade, preconceito ou interesse próprio, permitindo que o órgão chegue a uma decisão com base apenas na lei e nos fatos, “independência” refere-se à proteção contra a influência de todos os níveis de governo. Por sua vez, “autonomia” significa que os órgãos ou instituições devem ter controle sobre suas normas, procedimentos e orçamento, entre outros aspectos.

Alguns parâmetros úteis para assegurar a independência e imparcialidade dos órgãos ou instituições incluem proteção contra redução dos salários ou destituição do cargo devido às decisões tomadas, transparência, objetividade e ausência de interferência política nos processos de seleção e nomeação, orçamentos fixos, capacidade de estabelecer suas próprias normas e procedimentos, inamovibilidade das autoridades judiciais e administrativas e um orçamento adequado para exercer suas funções de maneira efetiva.

B. Artigo 6: Geração e divulgação de informação ambiental

Esta seção oferece uma explicação do artigo 6, que inclui disposições referentes ao aspecto do acesso à informação indicado como “transparência ativa”, onde a informação é publicada de forma proativa pelo Estado. Essa obrigação é explicada e oferece-se orientação sobre como as Partes devem implementar este artigo.

A tabela III.2 oferece um panorama das principais obrigações contidas no artigo 6 e orientações para sua implementação.



Tabela III.2

Principais obrigações contidas no artigo 6 e orientações para a implementação

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Garantir que as autoridades competentes gerem, recolham, publiquem e divulguem informação ambiental.	<ul style="list-style-type: none">> Na medida do possível dentro dos recursos disponíveis.> Deve ser sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível.> A informação deve ser atualizada periodicamente.> A informação deve ser desagregada e descentralizada.> Obrigação de fortalecer a coordenação entre as diferentes autoridades do Estado.
Parágrafo 2	Empenho para assegurar que a informação ambiental seja reutilizável, processável e disponível em formatos acessíveis.	<ul style="list-style-type: none">> Na medida do possível.> Não se deve colocar nenhuma restrição à reprodução ou uso, em conformidade com a legislação nacional.
Parágrafo 3	Contar com um ou mais sistemas de informação ambiental.	<ul style="list-style-type: none">> Dever de estabelecer ao menos um sistema de informação ambiental.> Os sistemas devem ser devidamente organizados e publicamente acessíveis.> Os sistemas devem ser disponibilizados progressivamente por meios informáticos e georreferenciados.
Parágrafo 4	Adotar medidas para estabelecer um registro de emissões e lançamento de contaminantes.	<ul style="list-style-type: none">> Devem cobrir contaminantes, materiais e resíduos na jurisdição de cada Parte.> Estabelecidas progressivamente e atualizadas periodicamente.

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 5	Garantir a divulgação e disseminação de toda informação pertinente em caso de ameaça iminente.	<ul style="list-style-type: none"> > A divulgação e a disseminação devem ser imediatas. > Exigidas quando existe ameaça iminente à saúde pública ou ao meio ambiente e antes de o dano ocorrer. > Uso dos meios mais eficazes. > Dever de desenvolver e implementar um sistema de alerta precoce.
Parágrafo 6	Disseminar informação ambiental para pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade em seus idiomas e em formatos compreensíveis.	<ul style="list-style-type: none"> > Disseminação nos diferentes idiomas usados no país. > Uso de formatos alternativos para informação. > Uso de canais adequados de comunicação.
Parágrafo 7	Envidar os melhores esforços para publicar e difundir um relatório nacional sobre o meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> > Deve ser publicado ao menos a cada cinco anos. > Deve ser de fácil compreensão. > Deve ser publicamente acessível em diferentes formatos. > Difundido através de meios culturalmente apropriados. > Convidar o público a contribuir para o relatório.
Parágrafo 8	Incentivar avaliações independentes de desempenho ambiental de políticas ambientais nacionais no cumprimento de compromissos nacionais e internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> > A eficácia e a efetividade das políticas nacionais devem ser avaliadas. > Utilizar critérios, guias e indicadores comuns acordados no âmbito nacional e internacional. > As partes interessadas devem ter a oportunidade de participar das avaliações.
Parágrafo 9	Promover o acesso à informação ambiental contida nos acordos que envolvam o uso de bens, serviços ou recursos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> > Informação ambiental em concessões, contratos, acordos ou autorizações para o uso de bens, serviços ou recursos públicos. > Em conformidade com a legislação nacional.
Parágrafo 10	Garantir que os consumidores e usuários tenham informação sobre a qualidade ambiental dos bens e serviços.	<ul style="list-style-type: none"> > A informação deve ser oficial, relevante e clara. > O objetivo é favorecer padrões de consumo e produção sustentáveis.
Parágrafo 11	Criar e atualizar os sistemas de arquivamento e gestão documental.	<ul style="list-style-type: none"> > Em conformidade com as regras aplicáveis. > O objetivo é facilitar o acesso à informação a todo momento.
Parágrafo 12	Adotar as medidas necessárias para promover acesso à informação sobre as operações do setor privado nas mãos de entidades privadas.	<ul style="list-style-type: none"> > Adoção das medidas necessárias para promover o acesso. > Uso de marcos legais e administrativos, entre outros.
Parágrafo 13	Incentivar a elaboração de relatórios de sustentabilidade empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> > A implementação deve basear-se na capacidade de cada Parte. > Deve incluir informação de empresas do setor público e privado sobre o desempenho social e ambiental.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

6.1. Cada Parte garantirá, na medida dos recursos disponíveis, que as autoridades competentes gerem, colem, ponham à disposição do público e difundam a informação ambiental relevante para suas funções de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível, bem como atualizem periodicamente esta informação e incentivem a desagregação e descentralização da informação ambiental no âmbito subnacional e local. Cada Parte deverá fortalecer a coordenação entre as diferentes autoridades do Estado.

De acordo com o artigo 6.1 do Acordo de Escazú, as Partes têm a obrigação de assegurar que as autoridades competentes gerem, recolham, publiquem e divulguem informação ambiental relevante para suas funções. Contudo, o cumprimento desta obrigação depende da viabilidade e da capacidade e dos recursos disponíveis de cada Parte.

Para os fins do artigo 6, as autoridades competentes incluem autoridades públicas e privadas que desempenhem serviços públicos ou recebam benefícios públicos conforme definido no artigo 2 do Acordo. Os tipos de informação ambiental são amplos, conforme definido no artigo 2 do Acordo, mas devem ter relação com suas funções. Por exemplo, isso incluiria uma autoridade responsável por gerir um recurso público como a empresa de serviço de água, seja ela pública ou privada.

Uma obrigação importante estabelecida nessa disposição é que as autoridades competentes devem ser proativas ao gerar esse tipo de informação ambiental, o que se aplicaria mesmo quando a informação não existisse anteriormente.

O artigo 6.1 estipula várias condições referentes à forma como a informação deve ser disponibilizada ao público e exige que isso seja feito de forma “sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível”. A informação é mais útil e confiável quando fornecida de forma oportuna e atualizada periodicamente.

O uso de sistemas de registro de acesso público assegura que a informação seja recolhida e mantida de forma sistemática, facilitando a atualização regular e a divulgação oportuna. Pode-se estabelecer sistemas para assegurar a coleta de informação de entidades relacionadas às funções das autoridades competentes, como pesquisadores ou portadores de licenças ou permissões.

As autoridades competentes podem assegurar que a informação esteja acessível através de diferentes formatos, como registros *on-line*, sites ou registro em papel. Independentemente dos meios pelos quais a informação é fornecida, deve-se assegurar que as disposições do Acordo sejam cumpridas.

Parte da informação ambiental tende a ser técnica. As autoridades competentes também devem assegurar que essa informação seja “compreensível”, ou seja, clara e inteligível para o público.

As Partes devem incentivar a desagregação e descentralização da informação ambiental no âmbito subnacional e local. Algumas informações são geralmente mantidas em escritórios centrais ou departamentos centrais do governo. O registro da informação ambiental no âmbito subnacional e local facilita a disponibilidade da informação para todos os níveis da sociedade.

As autoridades do Estado devem fortalecer a coordenação. Como essa obrigação encontra-se no artigo 6.1 sobre disseminação de informação, deduz-se que essa coordenação esteja relacionada com a geração, coleta, publicação e disseminação da informação. As entidades podem fazer isso mediante o intercâmbio de informações relativas às suas funções.

6.2. As autoridades competentes deverão fazer com que, na medida do possível, a informação ambiental seja reutilizável e processável e esteja disponível em formatos acessíveis, e que não existam restrições à sua reprodução ou uso, em conformidade com a legislação nacional.

O artigo 6.2 reconhece a importância de assegurar que a informação esteja disponível em um formato que permita a livre reprodução, reutilização e compartilhamento como um elemento do acesso à informação.

De acordo com essa disposição, as autoridades competentes devem fazer com que, “na medida do possível”, a informação ambiental seja “reutilizável”, “processável” e “disponível” em formatos acessíveis sem restrições à sua reprodução ou uso.

Essa obrigação estende-se a uma ampla gama de informações que se enquadram nas definições de “informação ambiental” de acordo com o artigo 2 do Acordo de Escazú.

Embora nesta disposição não haja menção explícita ao termo “dados abertos”, a descrição do formato da informação ambiental está de acordo com este termo. Os dados abertos são dados (conjunto de dados) que se encontram sem processar, são de acesso livre e aberto, vêm num formato reutilizável e legível por máquina e estão sendo cada vez mais usados pelos governos como forma de divulgar de forma proativa a informação relativa aos serviços e funções das autoridades. A informação em formato de dados abertos pode reduzir o número de pedidos de informação às autoridades públicas. Outra vantagem é que pode facilitar a pesquisa e análise de dados públicos para fomentar um maior entendimento, melhorar a prestação de serviços públicos e inspirar inovação e crescimento para proporcionar benefícios sociais, econômicos e ambientais.

A referência a “na medida do possível” implica que as autoridades competentes devem cumprir essa obrigação na medida em que forem capazes, tendo em vista suas capacidades ou recursos. Essa obrigação de ter informação em um formato que atenda aos critérios do artigo 6.2 é sustentada pelo artigo 4.9 das disposições gerais do Acordo de Escazú, o qual especificamente estipula que as Partes devem incentivar o uso de novas tecnologias da informação e comunicação, como os dados abertos.

As Partes devem tentar remover restrições que previnam o uso de informação ambiental para reprodução e utilização. Isso significa que o usuário deve poder modificar, combinar ou compartilhar essa informação. Limitações comuns à reprodução e uso incluem os custos de acesso e uso, difusão em formatos que evitem a reutilização e a necessidade de obter licença de direitos autorais para cada uso. Essa disposição também implica que os usuários dessa informação são livres para usar a informação para fins comerciais. Um componente essencial dos dados abertos é que eles devem ser objeto de uma licença que autorize as pessoas a usarem ou compartilharem os dados como quiserem.

6.3. Cada Parte contará com um ou mais sistemas de informação ambiental atualizados, que poderão incluir, entre outros:

- a) os textos de tratados e acordos internacionais, bem como as leis, regulamentos e atos administrativos sobre meio ambiente;
- b) relatórios sobre a situação do meio ambiente;
- c) uma lista das entidades públicas com competência em matéria ambiental e, se possível, suas respectivas áreas de atuação;
- d) a lista de zonas contaminadas, por tipo de contaminante e localização;
- e) informações sobre o uso e a conservação dos recursos naturais e serviços dos ecossistemas;
- f) relatórios, estudos e informações científicos, técnicos e tecnológicos em questões ambientais elaborados por instituições acadêmicas e de pesquisa, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- g) fontes relativas à mudança climática que contribuam para fortalecer as capacidades nacionais nesta matéria;
- h) informações sobre os processos de avaliação do impacto ambiental e de outros instrumentos de gestão ambiental, conforme o caso, e as licenças ou permissões ambientais concedidas pelas autoridades públicas;
- i) uma lista estimada de resíduos por tipo e, se possível, separada por volume, localização e ano;
- j) informações sobre a imposição de sanções administrativas em questões ambientais.

Cada Parte deverá garantir que os sistemas de informação ambiental se encontrem devidamente organizados, sejam acessíveis a todas as pessoas e estejam disponíveis de forma progressiva por meios informáticos e georreferenciados, conforme o caso.

As Partes têm a obrigação de ter pelo menos um sistema de informação ambiental (SIA) de acordo com o artigo 6.3. Essa disposição reconhece que as Partes podem ter mais de um sistema e os países podem considerar desejável ter mais de um SIA adaptado a áreas específicas de uma ampla gama de questões ambientais (por exemplo, informação relacionada com a mudança climática, licenças ou contaminantes).

O artigo 6.3 fornece uma lista indicativa dos tipos de informação que as Partes podem, a seu critério, incluir em um SIA. As informações incluem:

- a) Tratados, acordos internacionais, leis ambientais, regulamentos, atos administrativos.
- b) Relatórios sobre a situação do meio ambiente.
- c) Uma lista de entidades ambientais públicas e suas funções.
- d) Uma lista de áreas contaminadas.
- e) Informação sobre o uso e a conservação de recursos naturais e serviços dos ecossistemas.

- f) Informação sobre questões ambientais produzida por instituições acadêmicas e de pesquisa.
- g) Informação relacionada com a mudança climática.
- h) Processos de avaliação do impacto ambiental, instrumentos de gestão ambiental e licenças e permissões.
- i) Tipos de resíduos.
- j) Sanções administrativas em questões ambientais.

Essa lista não é exaustiva e as Partes podem incluir informações não indicadas nesta disposição.

Embora os tipos de informação ambiental incluídos no SIA sejam discricionários, as Partes devem cumprir critérios específicos desses sistemas. Primeiro, as Partes devem assegurar que o SIA esteja devidamente organizado. Essa exigência facilitará o acesso permitindo que os usuários localizem e obtenham facilmente a informação e que isso possa ser realizado de várias formas, inclusive através do uso de registros. Isso também ajudará as Partes a saber onde há lacunas na informação e incentivar maior eficiência da administração pública.

Em segundo lugar, o SIA deve ser “acessível a todas as pessoas”. Isso é importante porque indica que os sistemas e seu conteúdo devem ser de fácil acesso, entendidos e utilizados por todos, sem qualquer tipo de discriminação. Uma forma de assegurar a acessibilidade é por meio de sistemas baseados na internet, embora padrões de acessibilidade física também possam ser aplicados.

Embora o artigo 6.3 não exija especificamente que o SIA seja eletrônico, as Partes devem assegurar que sejam publicamente acessíveis e disponibilizadas progressivamente por meios informáticos e georreferenciados, conforme o caso. Vários países estão usando tecnologia da informação para criar um SIA como plataforma *on-line*.

As Partes deverão assegurar que o SIA esteja “atualizado”. Os Estados podem estabelecer sistemas de fluxo de informação entre autoridades públicas e outras entidades que geram ou recolhem informação ambiental para assegurar que as autoridades públicas possam atualizar facilmente a informação. Isso pode ser feito facilmente, por exemplo, quando se emitem licenças para lançamento de contaminantes no meio ambiente que precisam de monitoramento.

6.4. Cada Parte tomará medidas para estabelecer um registro de emissões e lançamento de contaminantes no ar, na água, no solo e no subsolo, bem como de materiais e resíduos sob sua jurisdição, o qual será estabelecido progressivamente e atualizado periodicamente.

Cada Parte “tomará medidas” para estabelecer um registro de emissões e lançamento de contaminantes (RELC) no ar, água, solo e subsolo e materiais e resíduos que se encontram sob sua jurisdição.

Um RELC é uma base de dados que monitora a liberação de contaminantes potencialmente prejudiciais no meio ambiente, por exemplo, através de emissões aéreas, descargas na água e no solo ou a transferência, gestão e lançamento de resíduos ou materiais perigosos.

O RELC pode oferecer benefícios ambientais substanciais, já que é uma das ferramentas mais importantes para a disseminação de informação ambiental. Quando o público e o governo estão cientes

das fontes de poluição, isso pode ajudá-los a tomar decisões mais bem informadas que afetam a saúde e o meio ambiente. O RELC também cria um incentivo para que as instalações que devem informar suas emissões reduzam ou previnam a poluição empregando melhores métodos de gestão ambiental.

Desde a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que reconhece a importância do acesso público à informação ambiental, há uma atenção considerável aos RELC em instrumentos internacionais e vários países. O artigo 5.9 da Convenção de Aarhus inclui uma obrigação similar para estabelecer progressivamente um RELC e em maio de 2003 o Protocolo de RELC, o primeiro instrumento legalmente vinculante sobre RELC, foi aprovado em Kiev em uma reunião extraordinária das Partes na Convenção de Aarhus.

Embora o artigo 6.4 indique isso como uma obrigação de “tomar medidas”, o registro deve ser “estabelecido progressivamente” e “atualizado periodicamente”. As Partes cumprem essa obrigação mostrando que estão tomando medidas ativas com avanços claros em ter um RELC que seja atualizado regularmente. A atualização regular pode ser facilitada por meio do fluxo de informação de instalações que são obrigadas a monitorar e informar suas emissões e descargas de contaminantes como condição de licenciamento para suas operações.

Vários passos podem ser dados para estabelecer um registro de emissões e lançamento de contaminantes (veja o boxe III.1).

Boxe III.1

Seis passos para estabelecer um registro de emissões e lançamento de contaminantes (RELC)



O Instituto das Nações Unidas para Formação Profissional e Pesquisa (UNITAR) elaborou um quadro com seis passos para o estabelecimento de um RELC a serem levados em conta pelo órgão nacional encarregado de desenvolver o sistema:

- i) Identificar as metas e objetivos do RELC realizando consultas com todas as partes afetadas e interessadas.
- ii) Realizar uma avaliação da infraestrutura legal, regulatória, institucional, administrativa e técnica relevante para um RELC nacional.
- iii) Avaliar as principais características do RELC que possam diferir de país a país de acordo com os recursos, tipos e tamanho dos setores industriais, prioridades de política nacional, circunstâncias geográficas ou políticas e necessidades ambientais.
- iv) Testar o RELC em escala limitada realizando um teste-piloto.
- v) Finalizar a proposta do RELC a ser aprovada pelas autoridades nacionais.
- vi) Organizar um seminário sobre implementação nacional do RELC para garantir o compromisso político e a sustentabilidade do RELC no futuro.

Fonte: Instituto das Nações Unidas para Formação Profissional e Pesquisa (UNITAR), *Collection of International Guidance Materials on Pollutant Release and Transfer Registers*, Genebra, 2017.

6.5. Cada Parte garantirá, em caso de ameaça iminente à saúde pública ou ao meio ambiente, que a autoridade competente divulgará e disseminará de forma imediata e pelos meios mais efetivos toda informação relevante que se encontre em seu poder e que permita ao público tomar medidas para prevenir ou limitar potenciais danos. Cada Parte deverá desenvolver e implementar um sistema de alerta precoce utilizando os mecanismos disponíveis.

De acordo com o artigo 6.5 as Partes têm a obrigação de garantir que, no caso de uma ameaça iminente à saúde pública ou ao meio ambiente, a autoridade competente imediatamente revele e divulgue através dos meios mais eficazes toda informação pertinente em sua posse que possa ajudar a tomar medidas para prevenir ou limitar potenciais danos. As Partes também deverão desenvolver e implementar um sistema de alerta precoce utilizando os mecanismos disponíveis.

A redução do risco de desastres foi incorporada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030. De acordo com o Objetivo 3, para assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos em todas as idades, os países devem fortalecer a capacidade de alerta precoce, redução de riscos e gestão de riscos nacionais e globais de saúde (meta 3.d). O Objetivo 13, o qual estipula que os países devem agir urgentemente para combater a mudança climática e seus impactos, inclui a meta 13.3: melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional para mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança climática.

O Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030 é igualmente relevante⁴. Um dos seus sete objetivos globais é aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta precoce para múltiplos riscos e a informação e avaliações do risco de desastres até 2030. Além disso, atribui ênfase a desenvolver, manter, fortalecer e investir em sistemas de alerta precoce e previsão multissetorial de múltiplos riscos concentrada nas pessoas, mecanismos de comunicação do risco de desastres e de emergência, tecnologias sociais e sistemas de telecomunicação para o monitoramento de riscos; desenvolver esses sistemas por meio de um processo participativo, formulá-los de acordo com as necessidades dos usuários, incluindo exigências sociais e culturais, principalmente o gênero; promover a aplicação de equipamentos e instalações de alerta precoce simples e de baixo custo; e ampliar os canais de divulgação da informação sobre alerta precoce de desastres naturais.

No âmbito regional, a Convenção para Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho da Região do Grande Caribe (Convenção de Cartagena) inclui a obrigação de notificar ameaças à saúde pública e ao meio ambiente⁵.

A obrigação estipulada no artigo 6.5 é particularmente relevante para a América Latina e o Caribe, uma região altamente vulnerável a terremotos, furacões e tempestades. É considerada a segunda região mais propensa do mundo, estimando-se que aproximadamente 152 milhões de pessoas foram afetadas por 1.205 desastres durante o período 2000–2019⁶.

A referência a uma “ameaça à saúde pública ou ao meio ambiente” inclui desastres criados pelo ser humano ou naturais, embora a referência à “autoridade competente relevante” reconheça que a informação útil sobre mitigação de danos derivados de riscos pode ser fornecida por uma ou várias autoridades dependendo do tipo de risco.

⁴ Veja Nações Unidas, Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030, Genebra, 2015 [on-line]. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

⁵ “Quando uma Parte Contratante tiver conhecimento de casos em que a zona de aplicação da Convenção se encontre em risco iminente de sofrer danos por contaminação, ou já os tenha sofrido, notificará imediatamente os outros Estados que, em sua opinião, possam ser afetados por essa contaminação, bem como as organizações internacionais competentes. Além disso, informará o mais breve possível esses Estados e organizações internacionais competentes sobre as medidas adotadas para minimizar ou reduzir a contaminação ou a ameaça de contaminação”.

⁶ Veja Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas (OCHA). “Latin America and the Caribbean: Natural Disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2019”, Nova York, 2020.

Essa obrigação de divulgar informação proativamente é impulsionada por uma ameaça “imminente” à saúde pública ou ao meio ambiente. Frente a tal risco de dano, as Partes devem divulgar a informação e não é necessário que ocorram danos.

As Partes devem usar “os meios mais efetivos” para divulgar a informação; assim, pode ser necessário empregar diferentes métodos de comunicação e várias formas de mídia e sistemas de anúncios públicos (por exemplo: televisão, rádio, Internet e jornais) simultaneamente e coletivamente para assegurar que a informação chegue a todos os níveis da sociedade, incluindo o nível local e os mais vulneráveis.

O tipo de informação que deve ser divulgada é “toda informação relevante” em posse da autoridade competente, que é a informação que pode ajudar o público a evitar ou limitar o potencial dano. A informação relevante pode incluir a natureza da ameaça; por exemplo, características físicas, químicas ou biológicas, recomendações de segurança, previsões sobre a evolução da ameaça, resultados de investigações e relatórios sobre medidas corretivas e preventivas adotadas.

A exigência de divulgação imediata significa que não deve haver atraso ao fornecer a informação. O fornecimento oportuno da informação acerca de riscos previstos pode ajudar o público a se preparar de forma adequada para reduzir ou prevenir danos e perdas.

As Partes deverão desenvolver e implementar um sistema de alerta precoce usando os mecanismos disponíveis. Um sistema de alerta precoce é definido pelo Centro Global de Preparação para Desastres como “o conjunto de capacidades necessárias para gerar e disseminar informação oportuna e significativa de alerta para permitir que indivíduos, comunidades e organizações ameaçadas por um risco se preparem e ajam apropriadamente e com tempo suficiente para reduzir a possibilidade de danos ou perdas”⁷. O estabelecimento de um sistema para cumprir essa obrigação pode incluir capacitação e designação de autoridades responsáveis para disseminar informação com base no tipo de risco e o estabelecimento de sistemas de notificação entre o governo local e serviços de resposta a emergências, como hospitais e bombeiros.

6.6. A fim de facilitar que pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade tenham acesso à informação que os afete particularmente, cada Parte deverá fazer com que, conforme o caso, as autoridades competentes divulguem a informação ambiental nos diversos idiomas usados no país e elaborem formatos alternativos compreensíveis para esses grupos, por meio de canais de comunicação adequados.

O artigo 6.6 estabelece para as Partes a obrigação geral de assegurar que as autoridades competentes disseminem informação ambiental nos vários idiomas usados no país e preparem formatos alternativos compreensíveis para esses grupos, usando canais adequados de comunicação.

Essa disposição visa facilitar o acesso à informação ambiental para pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade. “Pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” estão definidos no artigo 2 do Acordo de Escazú e dependem do contexto de cada país. As Partes devem considerar quais são essas pessoas ou grupos e os tipos de informação ambiental que os afetam especificamente. Para assegurar que sejam capazes de se beneficiar dessa informação, as Partes devem disseminar de forma proativa a informação nos diferentes idiomas usados no país, se for o caso, em formatos que possam ser facilmente compreendidos e utilizando métodos de comunicação adequados para as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.

⁷ Veja Global Disaster Preparedness Center, “Early Warning Systems” [on-line] <https://preparecenter.org/topic/early-warning-systems/>.

6.7. Cada Parte envidará todos os esforços para publicar e difundir em intervalos regulares, que não superem cinco anos, um relatório nacional sobre o meio ambiente, que poderá conter:

- a) informações sobre o meio ambiente e os recursos naturais, incluídos os dados quantitativos, quando isso for possível;
- b) as ações nacionais para o cumprimento das obrigações legais em matéria ambiental;
- c) os avanços na implementação dos direitos de acesso;
- d) os convênios de colaboração entre os setores público e privado e a sociedade civil.

Esses relatórios deverão ser redigidos de maneira que sejam de fácil compreensão, estar acessíveis ao público em diferentes formatos e ser difundidos através de meios apropriados considerando as realidades culturais. Cada Parte poderá convidar o público a contribuir para esses relatórios.

O artigo 6.7 refere-se a relatórios sobre a situação do meio ambiente. As Partes deverão envidar “todos os esforços” para publicar e disseminar um relatório nacional sobre o meio ambiente “em intervalos regulares”, ao menos a cada cinco anos.

A referência a todos os esforços reconhece que, embora a capacidade das Partes de cumprir essa obrigação dependa de sua capacidade, elas devem ser capazes de mostrar que envidaram todos os esforços dentro de sua capacidade para cumprir essa obrigação. Em todo caso, as Partes devem fornecer esses relatórios ao menos a cada cinco anos. A exigência de “todos os esforços” sugere que elas devem preparar esses relatórios em intervalos mais curtos se tiverem essa capacidade.

Essa disposição estipula que os relatórios devem ser fornecidos em intervalos “regulares”, ou seja, uma agenda previsível (por exemplo, anual ou bienal), que ajudará a promover a previsibilidade e a comparabilidade dos relatórios. A apresentação de relatórios sobre a situação do meio ambiente em intervalos regulares permite que o público e o governo monitorem melhor as tendências, impactos e ameaças ambientais e tomem as medidas necessárias para abordá-los.

As Partes podem determinar o conteúdo desses relatórios, mas os subparágrafos apresentam uma lista indicativa dos tipos de informação que podem ser incluídos:

- a) Informações sobre o meio ambiente e os recursos naturais.
- b) Ações nacionais para cumprir as obrigações legais.
- c) Avanços na implementação dos direitos de acesso.
- d) Convênios de colaboração entre os setores público e privado e a sociedade civil.

Os relatórios devem manter determinadas características especificadas no artigo 6.7. Devem ser “de fácil compreensão” e, portanto, as Partes devem evitar escrever esses relatórios utilizando linguagem demasiadamente técnica. Os relatórios também devem ser acessíveis ao público em diferentes formatos e disseminados utilizando meios que levem em conta as “realidades culturais” do país. O fornecimento de relatórios sobre a situação do meio ambiente em formato eletrônico, papel e *on-line*, assim como em espaços comunitários locais como bibliotecas, é uma forma de garantir que estejam amplamente acessíveis.

A geração, publicação e disseminação de relatórios sobre a situação do meio ambiente deve ser sistemática, proativa, oportuna, regular, periodicamente atualizada e feita de forma acessível e compreensível, conforme os requisitos do artigo 6.1 geralmente aplicáveis a toda informação ambiental.

Também se aplicam os requisitos do artigo 6.3 para sistemas de informação ambiental, segundo os quais os relatórios sobre o meio ambiente devem ser disponibilizados progressivamente por meios informáticos e georreferenciados quando estiverem incluídos nesses sistemas.

O artigo também estipula que as Partes podem convidar o público a contribuir para o relatório.

6.8. Cada Parte incentivará a realização de avaliações independentes de desempenho ambiental que levem em conta critérios e guias acordados nacional ou internacionalmente e indicadores comuns, a fim de avaliar a eficácia, a efetividade e o progresso das políticas nacionais ambientais no cumprimento de seus compromissos nacionais e internacionais. As avaliações deverão contemplar a participação dos diversos atores.

De acordo com o artigo 6.8, as Partes devem incentivar a realização de avaliações de desempenho ambiental independentes para avaliar a eficácia, a efetividade e o progresso de políticas ambientais nacionais no cumprimento de compromissos nacionais e internacionais.

Essa obrigação refere-se ao uso de mecanismos de avaliação do desempenho ambiental do Estado (por exemplo, auditorias). Essas avaliações devem ser feitas por entidades independentes do governo para assegurar transparência e prestação de contas nas conclusões.

As avaliações de desempenho ambiental podem identificar lacunas e dificuldades no desempenho, melhorar a gestão e o desempenho ambiental, promover maior prestação de contas no uso de recursos públicos e contribuir para a consecução e monitoramento das metas dos ODS.

Ao realizar essas avaliações, as Partes devem levar em conta “critérios e guias acordados nacional ou internacionalmente” e “indicadores comuns”.

Um exemplo dessas avaliações pode ser encontrado no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (veja o boxe III.2).

Boxe III.2

A contribuição das revisões por pares à democracia ambiental: avaliações de desempenho ambiental



Desde 1992, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realiza avaliações do desempenho ambiental dos países-membros e parceiros. Trata-se de revisões por pares que avaliam o desempenho geral de um país durante um período determinado e fazem recomendações sobre políticas para melhorá-lo. As avaliações identificam tendências ambientais importantes, sistemas de governança e gestão ambiental e esforços para a incorporação do meio ambiente na política econômica. Cada país também escolhe temas específicos para análise profunda, como a mudança climática, gestão de resíduos e biodiversidade. Além de apresentar tendências, soluções e oportunidades, as avaliações do desempenho ambiental envolvem diferentes partes interessadas.

Na América Latina e no Caribe, a OCDE uni-se à CEPAL para realizar essas avaliações. Até agora, foram realizadas avaliações no Brasil (2015), Chile (2005 e 2016), Colômbia (2014), México (1998, 2003 e 2013) e Peru (2016 e 2017).

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

As Partes devem assegurar a participação de várias partes interessadas e isso implica que as partes interessadas devem ter oportunidades adequadas de participar do processo de revisão. Isso pode incluir consulta sobre a metodologia proposta para realizar as avaliações e obter dados qualitativos e quantitativos para avaliar o desempenho e a revisão dos relatórios sobre as conclusões das avaliações.

6.9. Cada Parte promoverá o acesso à informação ambiental contida nas concessões, contratos, convênios e autorizações que tenham sido concedidas e que envolvam o uso de bens, serviços ou recursos públicos, de acordo com a legislação nacional.

As Partes deverão promover o acesso à informação ambiental em concessões, contratos, acordos ou autorizações concedidas que envolvam o uso de bens, serviços ou recursos públicos, incentivando e ampliando o progresso.

Os governos desempenham um papel importante na gestão de bens, serviços e recursos públicos para o benefício das pessoas. Isso pode cobrir uma ampla gama de áreas e muitas vezes é crucial para sustentar o meio ambiente e a economia (por exemplo, o fornecimento de água potável às comunidades). Existe um grande interesse público na maneira como os bens, serviços e recursos públicos são geridos e utilizados, e a divulgação da informação ambiental relacionada pode ajudar a fazer com que os governos garantam seu uso sustentável.

Vários países já fornecem acesso a autorizações e concessões facilitado por meio da criação e do uso de registros de permissão e licença publicamente acessíveis durante o horário comercial onde é possível obter cópias. A divulgação dos contratos e acordos às vezes é facilitada por meio de regimes de divulgação em procedimentos de aquisição pública.

Os contratos e acordos às vezes podem conter informação comercialmente sensível ou informação pessoal de terceiros, que geralmente está isenta de divulgação segundo a legislação nacional. Essa disposição não exige a difusão de todos esses documentos e limita o acesso à informação ambiental ali contida. Pode ser que as Partes consigam identificar facilmente a informação ambiental que então pode ser divulgada.

O artigo 6.9 deve ser lido juntamente com o artigo 6.2, o qual estipula que os Estados devem assegurar que não haja restrições à reprodução ou uso da informação ambiental. Ambos os artigos, contudo, deixam claro que o acesso a esse tipo de informação deve acontecer “de acordo com a legislação nacional”, ou seja, em conformidade com a lei nacional.

6.10. Cada Parte assegurará que os consumidores e usuários contem com informação oficial, pertinente e clara sobre as qualidades ambientais de bens e serviços e seus efeitos sobre a saúde, favorecendo padrões de consumo e produção sustentáveis.

O artigo 6.10 estipula que as Partes devem assegurar que os consumidores e usuários tenham informação sobre as qualidades ambientais dos bens e serviços e seus efeitos sobre a saúde.

O objetivo geral desta disposição é incentivar a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo. O acesso à informação sobre a qualidade ambiental e os efeitos dos bens e serviços sobre a saúde é importante para assegurar que os consumidores possam fazer escolhas informadas. Exemplos de

informação do consumidor sobre qualidades ambientais e efeitos sobre a saúde são as etiquetas ecológicas, normas da Organização Internacional de Padronização (ISO) e categorização de produtos como orgânicos e recicláveis.

A referência a informação “oficial” implica que a informação deve ser validada. Essa validação às vezes é realizada por órgãos de certificação do governo. A informação deve ser “clara” para que seja facilmente compreensível aos consumidores e usuários.

6.11. Cada Parte estabelecerá e atualizará periodicamente os sistemas de arquivamento e gestão documental em matéria ambiental em conformidade com as normas aplicáveis, procurando fazer com que essa gestão facilite o acesso à informação.

As Partes deverão criar e atualizar sistemas de arquivamento e gestão de documentos em questões ambientais de acordo com o artigo 6.11 do Acordo de Escazú. Embora o Acordo não ofereça uma definição de “sistemas de arquivamento e gestão documental”, esse conceito pode ser entendido como englobando mecanismos para preservar, organizar e processar informação visando a melhorar sua utilização dentro de cada instituição e facilitar o acesso público à informação.

Esses sistemas podem cobrir uma gama de áreas, inclusive registros de permissões e licenças para projetos ou atividades que possam afetar o meio ambiente. Além disso, esses sistemas devem ser atualizados regularmente, já que o fato de possuir informação atual assegura que quem a acessa e utiliza pode tomar decisões com base em informação confiável.

As Partes têm flexibilidade para estabelecer suas próprias regras sobre a criação e atualização desses sistemas. O objetivo dessa disposição é facilitar o acesso à informação e isso implica que esses sistemas devem ter acesso fácil e amplo. O acesso à informação mantida em locais físicos pode ser restrito ao horário comercial, e as Partes podem cumprir essa obrigação por meio do uso de tecnologia da informação para criar bases de dados on-line que sejam acessíveis publicamente. O uso de tecnologia da informação na difusão proativa de informação ambiental também é incentivado nos artigos 6.3 e 4.9.

6.12. Cada Parte adotará as medidas necessárias, através de marcos legais e administrativos, entre outros, para promover o acesso à informação ambiental que esteja em mãos de entidades privadas, em particular a relativa às suas operações e aos possíveis riscos e efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente.

O artigo 6.12 estipula que as Partes devem adotar as medidas necessárias para promover o acesso à informação ambiental mantida por entidades privadas.

É comumente reconhecido que algumas entidades privadas mantêm informação ambiental de importância pública devido à natureza de suas operações ou por desempenharem funções públicas. Em seu relatório sobre o indicador 16.10.2 dos ODS sobre acesso à informação, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) observa a tendência crescente de divulgação da informação em mãos privadas, como emissões de gases de efeito estufa, uso de material reciclado industrial e pós-consumo, consumo de água e a quantidade de resíduos em aterros, e reafirma a Declaração da Finlândia, a qual ressalta que “o direito à informação engloba o acesso à informação mantida em poder das autoridades públicas ou em seu nome, a informação a que as autoridades públicas têm acesso por lei e a informação mantida por órgãos privados no exercício de funções públicas”⁸.

⁸ Veja Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), “Unpacking indicator 16.10.2: enhancing public access to information through Agenda 2030 for Sustainable Development”, *Briefing Note*, 2016 [on-line] https://en.unesco.org/sites/default/files/unpacking_indicator16102.pdf.

Essa disposição indica que a informação relevante deve incluir informação sobre operações e possíveis riscos e efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente, mas isso não é exaustivo e outros tipos de informação ambiental devem ser incluídos. A referência a esse tipo de informação indica o reconhecimento de que as operações de entidades privadas podem ter efeitos prejudiciais e é do interesse público ter acesso a essa informação.

A obrigação de promover o acesso pode envolver vários métodos. Independentemente do método de acesso, cada Parte “adotará as medidas necessárias, através de marcos legais e administrativos” para cumprir esse compromisso. É obrigação de cada Parte assegurar a adoção de medidas concretas para promover o acesso; isso implica que as Partes devem assegurar um procedimento estabelecido para o acesso a esse tipo de informação, embora haja flexibilidade quanto ao tipo de medida adotada.

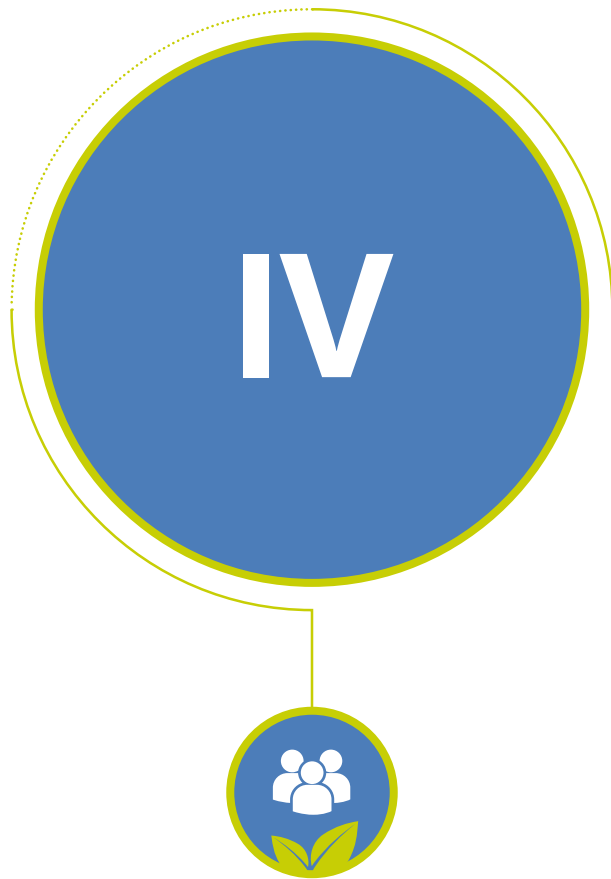
Significativamente, essa disposição não restringe o acesso a entidades privadas que usam ou fornecem bens ou serviços públicos e reconhece que a atenção se concentra nas operações com possíveis riscos e efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente.

Essa disposição também deve ser aplicada em conformidade com a legislação nacional sobre exceções do acesso à informação.

6.13. Cada Parte incentivará, de acordo com suas capacidades, a elaboração de relatórios de sustentabilidade de empresas públicas e privadas, em particular de grandes empresas, que reflitam seu desempenho social e ambiental.

Cada Parte deve incentivar as empresas públicas e privadas a preparar relatórios de sustentabilidade que reflitam o desempenho social e ambiental “de acordo com suas capacidades”.

Embora essa disposição não mencione a obrigação de que as Partes promovam a divulgação desses relatórios ou o acesso a eles, essa obrigação é implícita quando lida junto com o artigo 6.12 sobre a promoção do acesso à informação ambiental mantida por entidades privadas e o artigo 6.1 sobre a disseminação de informação ambiental relativa às funções das autoridades competentes.



Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais

A participação pública na tomada de decisões ambientais é o segundo pilar do Acordo de Escazú. Assim como acontece com outros direitos de acesso, sua efetividade depende do acesso à informação e justiça que, junto com as disposições sobre fortalecimento de capacidades e cooperação, prepara o cenário para a implementação total do Acordo.

Dois tipos diferentes de processos de tomada de decisões ambientais são distinguidos no Acordo para fins de participação pública. Por um lado, há projetos, atividades e outros processos para conceder permissões ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente. Estas geralmente são sujeitas a avaliações de impacto ambiental no âmbito nacional. Por outro lado, há outros processos de tomada de decisões relacionados a questões de interesse público, que incluem estratégias, políticas, programas, normas e regulamentos sobre questões ambientais, entre outros.

Embora não haja uma fórmula única para a participação pública, o Acordo de Escazú estabelece determinados padrões gerais e elementos essenciais que devem ser cumpridos em todos os processos de tomada de decisões ambientais. Estes incluem a natureza aberta e inclusiva dos processos, participação nas etapas iniciais, prazos razoáveis, provisão de informação adequada para participar, a oportunidade de apresentar observações e sua devida consideração por autoridades públicas e atenção específica a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Além disso, algumas disposições se aplicam a atividades e projetos com o objetivo de salvaguardar os direitos do público diretamente afetado.

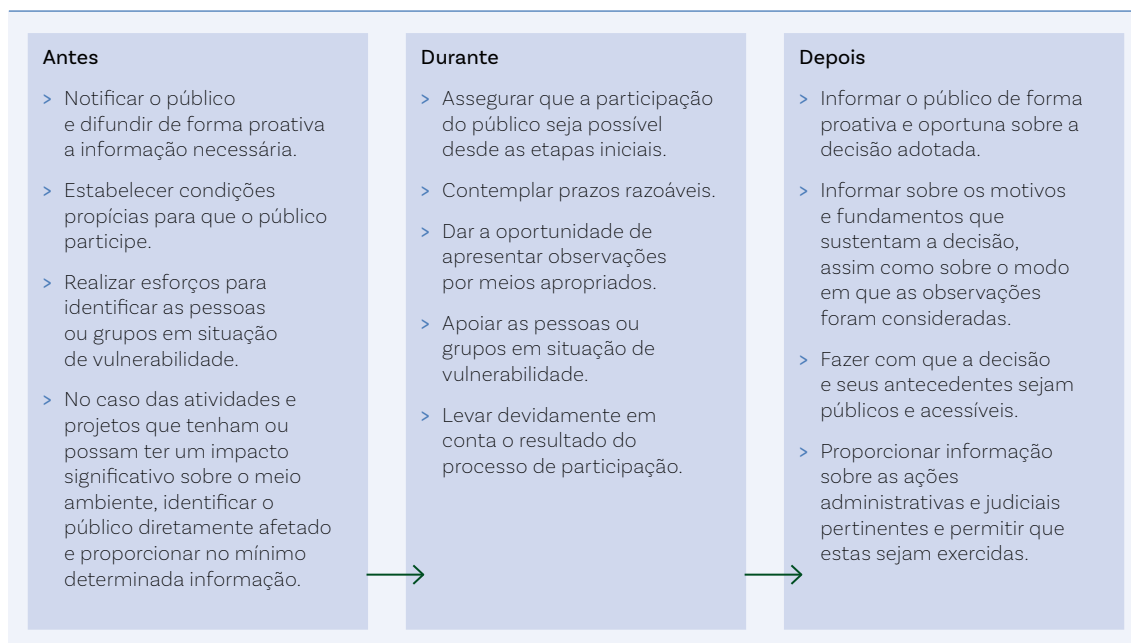
O Acordo também promove a participação pública em fóruns e negociações internacionais, conforme o caso e de acordo com a legislação nacional, e espaços adequados para consulta sobre questões ambientais.

As disposições sobre participação pública em questões ambientais podem ser agrupadas em três categorias principais: (i) disposições aplicáveis a cada processo de tomada de decisões ambientais (artigos 7.1, 7.4–7.11, 7.14 e 7.15); (ii) disposições aplicáveis exclusivamente a projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente (artigos 7.2, 7.16 e 7.17); (iii) disposições aplicáveis exclusivamente a outros processos de tomada de decisões de interesse público (artigo 7.3). Além disso, há disposições sobre participação pública em fóruns internacionais (artigo 7.12) e espaços para consulta sobre questões ambientais no âmbito nacional (artigo 7.13).

Com base no padrão do Acordo de Escazú, a participação pública na tomada de decisões ambientais segue um processo em três etapas, resumido no diagrama IV.1.

Diagrama IV.1

Processo em três etapas de participação pública na tomada de decisões ambientais



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A tabela IV.1 apresenta as principais obrigações contidas no artigo 7 e orientações para sua implementação.



Tabela IV.1

Principais obrigações contidas no artigo 7 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Assegurar o direito de participação do público.	<ul style="list-style-type: none"> > Comprometer-se a implementar a participação aberta e inclusiva. > Com base em marcos legais nacionais e internacionais.
Parágrafo 2	Garantir mecanismos para a participação pública em projetos e atividades.	<ul style="list-style-type: none"> > Quando houver ou puder haver um impacto significativo sobre o meio ambiente. > Também se aplica a revisões e atualizações quando esses processos acontecem.
Parágrafo 3	Promover a participação pública em processos diferentes dos mencionados no parágrafo 2.	<ul style="list-style-type: none"> > Com relação a questões ambientais de interesse público. > Quando houver ou puder haver um impacto significativo sobre o meio ambiente. > Também se aplica a revisões e atualizações quando esses processos acontecem.
Parágrafo 4	Adotar medidas para assegurar a participação nas etapas iniciais.	<ul style="list-style-type: none"> > Visa a assegurar a devida consideração das observações do público. > O público deve receber a informação necessária.
Parágrafo 5	Contemplar prazos razoáveis.	<ul style="list-style-type: none"> > Permitir tempo suficiente para informar o público e para sua participação efetiva.

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 6	Fornecer um mínimo de informação para o público.	<ul style="list-style-type: none"> > Através de meios apropriados. > De forma eficaz, compreensível e oportuna. > As Partes podem fornecer informação adicional.
Parágrafo 7	Assegurar a oportunidade para o público apresentar observações.	<ul style="list-style-type: none"> > Através de meios apropriados de acordo com as circunstâncias do processo. > Deve-se considerar devidamente o resultado da participação antes que uma decisão seja adotada.
Parágrafo 8	Assegurar que o público seja informado das decisões adotadas e seus fundamentos e motivos.	<ul style="list-style-type: none"> > De forma oportuna. > Inclui informação sobre como as observações do público foram levadas em consideração. > As decisões e seus antecedentes devem ser públicos e acessíveis.
Parágrafo 9	Disseminar decisões nas quais o público participou por meios apropriados.	<ul style="list-style-type: none"> > De forma eficaz e oportuna. > Deve incluir o procedimento estabelecido para permitir que o público realize ações administrativas e judiciais relevantes.
Parágrafo 10	Estabelecer condições que sejam favoráveis à participação do público e adaptadas ao público.	<ul style="list-style-type: none"> > Incluir características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público.
Parágrafo 11	Quando o idioma majoritário for diferente dos idiomas oficiais, oferecer meios para facilitar o entendimento e a participação.	<ul style="list-style-type: none"> > Obrigação da autoridade pública. > Aplica-se somente ao público diretamente afetado.
Parágrafo 12	Promover a participação pública em fóruns e negociações internacionais e instâncias nacionais para abordar temas de fóruns ambientais internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> > Se for o caso e em conformidade com a legislação nacional. > Em conformidade com as regras de procedimento sobre a participação em cada fórum.
Parágrafo 13	Incentivar o estabelecimento de espaços apropriados para consulta sobre questões ambientais ou uso dos espaços existentes.	<ul style="list-style-type: none"> > Promover a valorização do conhecimento local, diálogo e interação de diferentes visões e conhecimentos.
Parágrafo 14	Fazer esforços para identificar e apoiar pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.	<ul style="list-style-type: none"> > Visa a envolvê-los de forma ativa, oportuna e efetiva. > Meios e formatos apropriados a serem considerados.
Parágrafo 15	Garantia das obrigações de cada Parte com relação aos direitos dos povos indígenas e comunidades locais.	<ul style="list-style-type: none"> > Obrigações estabelecidas na legislação nacional ou assumidas no âmbito internacional. > Vínculo com o artigo 4.7.
Parágrafo 16	Fazer esforços para identificar o público diretamente afetado por projetos e atividades.	<ul style="list-style-type: none"> > Identificar projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente. > Promover ações específicas para facilitar a participação do público diretamente afetado.
Parágrafo 17	No mínimo, tornar pública a informação sobre os processos incluídos no parágrafo 2.	<ul style="list-style-type: none"> > Informação adicional pode ser fornecida. > Informação a ser disponibilizada gratuitamente em conformidade com o artigo 5.17.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A. Artigo 7: Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais

7.1. Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional.

O parágrafo 1 do artigo 7 refere-se ao direito de participação do público no processo de tomada de decisões ambientais. Como uma disposição global que introduz o artigo, estabelece a obrigação categórica de assegurar esse direito, sendo seu conteúdo especificado nos próximos parágrafos.

O público, conforme definido no artigo 2, tem o direito de participar. Os membros do público podem fazer parte do processo de tomada de decisões ambientais individual ou coletivamente. Contudo, dois parágrafos do artigo 7 (7.16 e 7.17) especificamente indicam o público “diretamente afetado” por atividades e projetos. O público diretamente afetado goza dos mesmos direitos que os outros membros do público, mas as Partes devem atribuir-lhe atenção específica considerando sua proximidade com a decisão ou atividade e os impactos prováveis ou previstos.

A participação deve ser “aberta” e “inclusiva”. Essas duas características se reforçam mutuamente. O processo de participação deve ser aberto a membros interessados do público, com base na igualdade e na não discriminação, e buscar ativamente o envolvimento de todos os setores da sociedade. Além disso, devem ser transparentes e de caráter público.

A implementação de processos participativos deve basear-se em marcos normativos internos e internacionais. Um número crescente de instrumentos no âmbito nacional e internacional se refere a diferentes aspectos da participação pública. Usando a expressão “com base nos”, as Partes reconhecem a necessidade de considerar esses instrumentos para implementar as disposições sobre participação pública do Acordo de Escazú.

Um instrumento internacional de particular importância é a Agenda 2030, que reconhece expressamente na meta 16.7 a obrigação de assegurar a tomada de decisões responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

Acordos multilaterais sobre o meio ambiente também contêm obrigações importantes em termos de participação pública que complementam as do Acordo de Escazú, como as contidas na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC)¹, no Acordo de Paris², na Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD)³ e na Convenção de Combate à Desertificação (UNCCD)⁴.

No tocante aos direitos humanos, instrumentos e mecanismos internacionais de direitos humanos reconhecem o direito de participar na direção de questões públicas⁵. Ao interpretar as obrigações dos Estados de acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Comitê de Direitos Humanos exige a adoção de medidas positivas para assegurar o exercício pleno, efetivo e igualitário dos direitos participativos, inclusive processos e mecanismos inclusivos, significativos e não discriminatórios⁶. Em outubro de 2018, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou as “Diretrizes para os Estados sobre a implementação efetiva do direito de participar na vida pública”⁷, elaboradas para orientar os Estados e outras partes interessadas sobre a implementação efetiva do direito de participar em questões públicas (veja o boxe IV.1).

Boxe IV.1

“Diretrizes para os Estados sobre a implementação efetiva do direito a participar na vida pública” do Conselho de Direitos Humanos da ONU



As diretrizes estabeleceram os seguintes princípios básicos e requisitos para a implementação efetiva do artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos sobre o direito de participar na vida pública, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos:

> Ambiente propício

Os Estados devem criar e manter um ambiente em que todas as pessoas respeitem e exerçam plenamente os direitos humanos, principalmente os direitos à igualdade e não discriminação, liberdade de opinião e expressão e liberdade de reunião e associação pacífica. O acesso à informação também deve ser garantido.

¹ Veja o artigo 6 da UNFCCC: “Ao cumprirem suas obrigações previstas no Artigo 4, parágrafo 1, alínea g, as Partes devem: (a) Promover e facilitar, no nível nacional e, conforme o caso, sub-regional e regional, em conformidade com sua legislação e regulamentos nacionais, e conforme suas respectivas capacidades: [...] (iii) a participação pública no tratamento da mudança do clima e de seus efeitos e na concepção de medidas de resposta adequadas; [...]”.

² Veja o artigo 12 do Acordo de Paris: “As Partes devem cooperar na adoção de medidas, conforme o caso, para melhorar a educação, o treinamento, a conscientização pública, a participação pública e o acesso público à informação, reconhecendo a importância dessas medidas no que se refere ao fortalecimento de ações no âmbito deste Acordo.”

³ Veja o artigo 14 da CBD: “1. Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve: (a) estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos; [...]”.

⁴ Veja o artigo 3 da UNCCD: “Para atingir os objetivos da presente Convenção e aplicar as suas disposições, as Partes guiar-se-ão, entre outros, pelos seguintes princípios: (a) as Partes deverão garantir que as decisões relativas à concepção e implementação dos programas de combate à desertificação e/ou mitigação dos efeitos da seca serão tomadas com a participação das populações e comunidades locais e que, nas instâncias superiores de decisão, será criado um ambiente propício que facilitará a realização de ações aos níveis nacional e local; [...]”.

⁵ Veja, entre outros, o artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. A resolução 33/22 do Conselho de Direitos Humanos reconhece que os direitos de todos à liberdade de expressão, reunião pacífica, liberdade de associação, educação e acesso à informação, inclusive empoderamento econômico, estão entre as condições essenciais para a igualdade de participação nos assuntos políticos e públicos e devem ser promovidos e protegidos.

⁶ Veja o comentário geral nº 25 do Comitê de Direitos Humanos e a jurisprudência relacionada.

⁷ Veja Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), “Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs”, Genebra, 2018 [on-line] https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf.

> **Segurança**

A vida, a integridade física, a liberdade, a segurança e a privacidade de todos os indivíduos, inclusive jornalistas e defensores dos direitos humanos, devem ser protegidas a todo momento.

> **Igualdade**

O direito à igualdade e não discriminação deve ser protegido e implementado para assegurar inclusividade no exercício do direito de participar da vida pública.

> **Empoderamento**

Apoio e incentivo às pessoas para que reclamem e exerçam seus direitos de participação e que as empodere e dote dos conhecimentos e capacidades necessários. Os Estados devem incentivar isso por meio de programas de educação cívica em todos os níveis.

> **Abertura**

Promover a transparência em todos os aspectos dos processos de tomada de decisões e prestação de contas das autoridades públicas.

> **Recursos**

Os Estados devem assegurar o acesso à justiça e oferecer soluções efetivas quando o direito de participação for violado.

Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

7.2. Cada Parte garantirá mecanismos de participação do público nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativos a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde.

O segundo parágrafo do artigo 7 refere-se à participação pública em atividades e projetos e outros processos que requerem permissões ambientais. Em outras palavras, regula a participação pública em decisões que autorizam uma atividade, projeto ou ação. Isso inclui, por exemplo, decisões de planejamento especial, permissões para construção e infraestrutura ou permissões para lançamento de contaminantes, bem como outras licenças administrativas, autorizações e permissões. Iniciativas públicas e privadas são cobertas por essa disposição.

Essa disposição estipula que cada Parte deve garantir mecanismos para a participação do público, mas deixa cada Parte determinar o tipo de mecanismo utilizado nacionalmente. O Acordo estipula que esses mecanismos e processos devem cumprir os padrões estabelecidos no tratado.

Uma atividade ou projeto se enquadra nesta disposição se houver um impacto significativo real ou potencial sobre o meio ambiente, inclusive efeitos sobre a saúde. Deliberadamente, o conceito de “impacto significativo” não foi definido pelo Acordo a fim de cobrir a variedade de situações nacionais e permitir que cada Parte implemente essa disposição de acordo com seu contexto. O requisito – no âmbito nacional ou subnacional – de uma avaliação de impacto ambiental pode ser uma indicação da importância desse impacto⁸. Dependendo na lei nacional e das circunstâncias, o “impacto significativo” também poderia ser deduzido de atividades sujeitas à avaliação da biodiversidade ou a exigência de licenças específicas sobre questões como barulho, emissões ou corte de árvores. Outras formas de

⁸ Usualmente, o “impacto significativo” torna-se evidente nas etapas de triagem e determinação do âmbito do processo de avaliação do impacto ambiental.

determinar a possibilidade de impacto significativo de uma atividade ou projeto incluem atividades específicas e projetos ou outros parâmetros estabelecidos no país, como o tamanho, localização, duração, magnitude dos efeitos, probabilidade ou magnitude do impacto cumulativo, área geográfica ou população potencialmente afetada.

Dependendo dos procedimentos seguidos no país, a obrigação de garantir a participação pública pode acontecer em diferentes etapas do processo de tomada de decisões. As Partes podem ter mecanismos de participação pública em várias etapas do processo, inclusive a concepção, início, desenvolvimento, operação ou mesmo a finalização e o encerramento de atividades e projetos.

Além disso, tais mecanismos de participação pública deverão ser respeitados não só no momento da emissão ou concessão da licença, permissão ou autorização original, mas também no caso de qualquer revisão futura, reexame ou atualização. Deve-se esclarecer que o Acordo não concede aos membros do público o direito de solicitar uma revisão, reexame ou atualização de uma decisão, mas estabelece que devem ser assegurados mecanismos de participação pública quando esses processos de revisão, reexame ou atualização acontecem nos casos previstos e quando iniciados em conformidade com as regras e procedimentos nacionais correspondentes.

Esse parágrafo, junto com os parágrafos 16 e 17 do artigo, se refere especificamente a atividades e projetos. Não obstante, também se aplicam as outras disposições gerais do artigo 7, o que significa que os restantes requisitos estabelecidos em termos gerais para todos os tipos de tomada de decisões ambientais devem ser respeitados, assim como a possibilidade de participar das etapas iniciais e provisão da informação necessária ao público de forma clara, oportuna e compreensível.

7.3. Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente.

Esse parágrafo aborda a participação pública em todos os processos de tomada de decisões em questões ambientais diferentes dos mencionados no parágrafo 2 sobre atividades e projetos. Reconhece que, além de atividades e projetos, existem múltiplas decisões no campo ambiental de interesse público em relação às quais a participação pública deve ser incentivada.

De certa forma, esse parágrafo tem um caráter residual, já que engloba todas as decisões e processos que tenham ou possam ter um impacto ambiental significativo diferente dos incluídos no parágrafo 2. Como exemplo, o parágrafo cita questões onde os países da região geralmente aceitam a participação pública, como o planejamento do uso de terras, políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos. Essa lista é indicativa e não exaustiva, deixando que cada Parte a defina e aplique.

Os planos e programas podem incluir estratégias de desenvolvimento nacional e planejamento setorial em energia, transporte, economia circular, turismo, qualidade do ar, redução do risco de desastres e gestão hídrica, por exemplo, e podem ser propostas em diferentes níveis do governo. Por sua vez, as normas e regulamentos geralmente se referem àquelas emitidas pelo Poder Executivo, como decretos, ordenações e ordens, mas no sentido mais amplo poderiam cobrir também normas legalmente vinculantes e a preparação de projetos para o processo legislativo antes que esses sejam encaminhados pelo executivo aos órgãos legislativos.

A principal diferença entre os parágrafos 2 e 3 está no verbo empregado. Enquanto no parágrafo 2 as Partes deverão “garantir” mecanismos para a participação do público, em decisões relacionadas ao parágrafo 3 a obrigação é de “promover”, empregando linguagem indicativa e não compulsória. Consequentemente, as Partes têm flexibilidade considerável na implementação da obrigação do parágrafo 3.

Como no parágrafo 2, a disposição do parágrafo 3 se aplica somente às decisões que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente. No último caso, essas decisões devem ser sujeitas ao que geralmente é entendido como avaliações ambientais estratégicas. Além disso, o parágrafo 3 inclui revisões, reexames ou atualizações nas quais a participação pública deve ser promovida quando esses processos acontecem, conforme explicado no parágrafo 2.

7.4. Cada Parte adotará medidas para assegurar a participação do público desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões.

Um dos principais aspectos da participação pública é o momento em que ocorre. O parágrafo 4 concentra-se no momento em que o envolvimento do público deve acontecer, exigindo que o público possa participar desde as etapas iniciais.

A participação pública desde o início tem muitos benefícios. Além de possibilitar que o público contribua de forma significativa para o processo, permite também que o tomador de decisões considere devidamente qualquer observação ou representação feita num momento em que é mais fácil fazer mudanças apropriadas, inclusive no próprio processo. Ao envolver o público desde o início, o tomador de decisões também pode ter melhores condições de prever, prevenir e resolver possíveis conflitos.

O Acordo não define o termo “etapas iniciais”, mas a própria natureza do processo de participação pública exige que ela aconteça enquanto todas as opções estão abertas, quando nenhuma decisão foi tomada e os comentários, melhorias e alternativas do público podem ser considerados de forma consciente, genuína e exaustiva. Portanto, a participação deve começar no início do processo, quando uma decisão está em sua etapa de formação e é possível ter um impacto efetivo na decisão. Quanto mais cedo o público se envolver, mais efetiva sua participação poderá ser, permitindo que as pessoas se identifiquem com a decisão e levando em conta pontos de vista diferentes.

Para determinar se a oportunidade de participar será concedida desde as etapas iniciais, deve-se revisar todo o processo de tomada de decisões desde o início até a conclusão para identificar quando a participação pública deve ocorrer para atingir seu objetivo. É fundamental ter absoluta clareza acerca de quando o processo de tomada de decisões começa e termina.

Muitas vezes, pode ser apropriado que a legislação nacional contemple a participação pública em mais de uma etapa do processo de tomada de decisões. Processos complexos de tomada de decisões podem exigir que a participação pública aconteça separadamente em cada etapa relevante.

Após determinar o momento no qual o público irá participar, essa disposição se refere à obrigação de fornecer ao público a informação necessária para assegurar sua participação efetiva. Essa obrigação é especificada no parágrafo 6 desse artigo para todas as decisões e no parágrafo 17 para atividades e projetos mencionados no parágrafo 2. O Acordo estipula que a informação deve ser fornecida de

forma clara, oportuna e compreensível. Isso significa que a informação relativa ao processo deve ser inteligível e completa e fornecida no prazo devido para os propósitos que pretende cumprir. O Acordo permite que as Partes imponham essa obrigação a diferentes atores, como autoridades públicas, os proponentes dos projetos e terceiros.

7.5. O procedimento de participação pública contemplará prazos razoáveis que deixem tempo suficiente para informar ao público e para que este participe de forma efetiva.

Conforme indicado anteriormente, o artigo 7 pretende tornar a participação pública significativa permitindo que o público participe no processo de tomada de decisões, seja em atividades ou projetos segundo o parágrafo 2 ou outras questões ambientais de interesse público como no parágrafo 3. A justificação subjacente é o estabelecimento das condições necessárias para que isso aconteça e seja efetivo, para que a participação não se torne uma mera formalidade. Assim, é necessário que os procedimentos incorporem prazos razoáveis para que o público seja informado, se prepare e participe efetivamente.

Essa obrigação está estreitamente ligada aos parágrafos 4 e 7 do artigo 7, sobre a participação desde as etapas iniciais, o direito de apresentar observações e sua devida consideração, já que os prazos razoáveis são tanto uma pré-condição como o resultado de processos apropriados de participação.

O uso do verbo contemplar conjugado no futuro (“contemplará”) denota uma obrigação vinculante, que se equipara ao uso do verbo dever conjugado no futuro (“deverá”) utilizado em outras disposições do Acordo. Esta obrigação aplica-se a todas as etapas do processo de tomada de decisões, em particular ao fornecimento de informação ao público (parágrafos 6 e 17), ao direito do público de apresentar observações e ao dever das autoridades públicas de levá-las devidamente em conta (parágrafo 7) e à obrigação de informar ao público a decisão e torná-la acessível e pública (parágrafo 8).

Não existe uma definição única do que geralmente se considera um prazo razoável, motivo pelo qual a determinação do momento oportuno depende de cada processo concreto e do tipo de decisão, bem como do contexto. Para determinar os prazos adequados deve-se levar em conta a quantidade e a qualidade da informação que deve ser proporcionada, bem como a natureza da decisão a ser tomada e a preparação necessária para participar de forma significativa no processo.

Os prazos também devem ser compatíveis com os relativos ao acesso público à informação pertinente. No momento de estabelecer os prazos também é preciso levar em conta outras considerações sociais, como os fins de semana e os feriados.

Além disso, ao determinar os prazos adequados é preciso considerar as circunstâncias específicas de algumas pessoas e grupos, que podem ter diferentes níveis de alfabetização, falar um idioma distinto ou ter outras dificuldades, o que objetivamente os coloca em desvantagem. Talvez seja preciso adaptar os prazos para garantir que sejam razoáveis e estejam em conformidade com o parágrafo 10.

Os prazos razoáveis deverão reunir as seguintes condições: i) permitir que o público tenha à sua disposição toda a informação necessária, mas também que examine e compreenda a informação e forme uma opinião a esse respeito; ii) conceder ao público tempo suficiente para expressar suas opiniões e se preparar para os procedimentos, reuniões, consultas ou audiências previstas, levando em conta as características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero; iii) permitir que o responsável por tomar a decisão leve devidamente em conta os comentários e as observações. Tudo isso contribui para a efetividade geral do processo de participação pública, legitima a decisão e gera adesão e identificação.

Conforme indicado no parágrafo 6, o público também deve ser informado acerca destes prazos e das oportunidades para participar. Além disso, estes prazos razoáveis devem ser respeitados em todas as etapas nas quais se preveja a participação do público. Em outras palavras, se estiver prevista a participação do público em várias etapas do processo, esta norma de razoabilidade deve ser aplicada em cada etapa.

7.6. O público será informado de forma efetiva, compreensível e oportuna, através de meios apropriados, que podem incluir os meios escritos, eletrônicos ou orais, bem como os métodos tradicionais, no mínimo sobre:

- 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.

Para que a participação pública seja efetiva, é preciso que a informação sobre o processo de tomada de decisões e sobre as possibilidades de participar dele, juntamente com toda informação relevante sobre a decisão proposta em si, esteja disponível para que o público possa fazer comentários informados. O parágrafo 6 especificamente salvaguarda o direito do público de no mínimo ser informado sobre alguns elementos essenciais para esse fim. Esses elementos essenciais se aplicam a todos os tipos de decisão, sejam eles referentes a atividades e projetos do parágrafo 2 ou outros processos de tomada de decisões ambientais do parágrafo 3.

O parágrafo usa a voz passiva, permitindo que as Partes atribuam a obrigação a diferentes atores. Dependendo do contexto, em alguns casos a obrigação pode ser atribuída à autoridade pública responsável pela tomada de decisões, enquanto em outros pode ser mais adequado que essa obrigação seja cumprida por outras autoridades e órgãos ou mesmo pelo solicitante. O dever de cada Parte consiste em assegurar que a obrigação seja cumprida e executar as funções de supervisão e garantia.

Esse parágrafo indica que informação deve ser fornecida através dos meios apropriados, indicando alguns dos métodos que seriam admissíveis: por escrito, oralmente, eletronicamente ou por métodos tradicionais. Pode-se usar um destes ou uma combinação deles, conforme o caso, uma ou várias vezes. A referência a métodos eletrônicos, orais e tradicionais ressalta a importância de que a divulgação da informação seja o mais adequada possível, levando em conta as características do público e facilitando sua participação. Tanto a notificação pública como a individual são incluídas no parágrafo.

A divulgação da informação também deve ser efetiva, compreensível e oportuna. A efetividade refere-se à necessidade de atingir os objetivos pretendidos. Portanto, o método de disseminar informação ao público deve ser adequado e acessível e deve incentivar a participação pública. Em outras palavras, todas as pessoas potencialmente afetadas devem ter a mínima chance de saber dos procedimentos de participação pública em andamento e estar envolvidas no processo de tomada de decisões. A informação também deve ser compreensível, disponível em formas localmente relevantes e compreensível para

um público geral e específico. Além disso, a informação também deve ser fornecida com suficiente antecedência para que a participação seja significativa.

Com relação ao real conteúdo da informação a ser fornecida, no mínimo o público deve ser informado acerca de quatro elementos: (i) o tipo ou natureza da decisão; (ii) a autoridade responsável pelas decisões e outros envolvidos; (iii) o procedimento previsto para a participação pública; (iv) as autoridades públicas às quais se pode solicitar informação. Nada impede que uma Parte exceda esses requisitos mínimos e forneça informação adicional ao público.

Vários aspectos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, o uso de linguagem não técnica quando apropriado para informar sobre a natureza e o tipo de decisão, a fim de assegurar que todos os membros do público tenham clareza sobre o que será decidido. Em segundo lugar, a referência a outros órgãos e autoridades diferentes das que tomam a decisão final que podem estar envolvidas, para assim possibilitar que o público tenha total compreensão do processo e se relacione com esses órgãos e autoridades quando for necessário para obter informação adicional. Pode ser que uma autoridade esteja envolvida no processo, mas não seja responsável por tomar a decisão final, o que é um aspecto relevante para o público. Em terceiro lugar, as especificidades relativas ao procedimento de participação do público, que incluem a data na qual os procedimentos começam e terminam, o mecanismo previsto e as datas e locais de consultas ou audiências públicas, se for o caso. Essas datas devem ser compatíveis com os requisitos dos parágrafos 4 e 5 (etapas iniciais e prazos razoáveis).

7.7. O direito do público de participar nos processos de tomada de decisões ambientais incluirá a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo. Antes da adoção da decisão, a autoridade pública correspondente levará devidamente em conta o resultado do processo de participação.

No tocante à participação nos processos de tomada de decisões ambientais, o parágrafo 7 reconhece um direito e uma obrigação com relação às opiniões do público. Por um lado, o público pode apresentar comentários e observações através dos meios apropriados disponíveis. Por outro lado, as autoridades públicas devem levar em consideração essas observações e o resultado do processo de participação.

O direito de apresentar observações é o canal pelo qual o público expressa livremente pontos de vista, sugestões e questões que considere apropriados com relação a uma decisão proposta. Todos os comentários sobre qualquer questão relevante para a decisão devem ser permitidos.

O fato de que essas observações podem ser apresentadas através de meios apropriados de acordo com as circunstâncias do processo ressalta a necessidade de considerar a natureza e o contexto do processo e a situação específica do público. Essa disposição oferece espaço para que as Partes cumpram esse direito na prática. As observações podem ser apresentadas por escrito, oralmente ou por outros meios, pessoalmente, remotamente ou virtualmente. O público também pode oferecer contribuições em audiências e consultas públicas, oralmente ou por escrito, entre outros meios. Portanto, uma combinação desses meios é permitida.

A obrigação de considerar devidamente os comentários do público antes de adotar uma decisão é uma premissa básica da participação verdadeira e significativa. A necessidade de “levar devidamente em conta” as observações do público não significa que este tenha o poder de veto nem transfere a responsabilidade pela tomada de decisões da autoridade para o público. O Acordo tampouco estabelece que o resultado do processo de participação pública será vinculante para a autoridade pública; assim,

a pessoa responsável pela tomada de decisões retém sua total competência, poder e autoridade, em conformidade com a lei aplicável, para tomar a decisão final como considerar apropriado.

Contudo, o tratado exige que as autoridades revisem, avaliem e considerem de forma adequada e consciente as objeções e observações do público. A autoridade deve estar disposta a ser persuadida pelos argumentos do público e ser capaz de modificar sua posição ou opinião. Em alguns casos, como resultado do procedimento de participação pública, a autoridade pode modificar uma proposta, determinar medidas adicionais ou opções alternativas, ou mesmo decidir não autorizar ou executar a proposta (geralmente conhecido como “sem opção” ou “opção zero”).

Não obstante, a autoridade competente não tem nenhuma obrigação de aceitar todos os comentários recebidos ou de mudar uma decisão em função dos comentários. Conforme indicado, o público não tem o direito de vetar a decisão. Pode ser bastante difícil, se não impossível, atender todas as observações, já que muitas entram em conflito umas com as outras. Nesse sentido, a participação do público como é reconhecida no Acordo de Escazú não dá ao público o direito de ter a palavra final nem permite que ele aceite ou rejeite uma decisão.

A forma específica na qual as contribuições são devidamente ponderadas será determinada por cada Parte. Contudo, a autoridade pública deve justificar sua decisão, mostrando como e porque uma observação foi aceita ou rejeitada.

A autoridade pública deve considerar devidamente os comentários do público em diferentes formas. Comentários por escrito devem ser registrados. Audiências públicas podem ser gravadas e suas transcrições usadas. Observações similares podem ser reunidas ou agrupadas. Pode-se oferecer informação aos participantes individualmente ou por meio de publicações gerais sobre a consideração dos comentários do público pela autoridade responsável pela tomada de decisões. As autoridades públicas também podem encontrar os membros do público para melhor entender as questões abordadas e explicar como elas foram consideradas. Uma boa forma de demonstrar que os comentários foram de fato considerados é o responsável pela tomada de decisões comentar cada comentário recebido e explicar como foi levado em conta e porque foi aceito ou rejeitado, como foi incorporado ou como afetou ou não uma decisão. É possível também que a autoridade pública aborde todas as preocupações indicadas nos comentários; ou seja, em vez de referir-se a cada comentário especificamente, refere-se a categorias ou tipos de preocupações indicadas no comentário. Questões repetidas ou compartilhadas podem ser abordadas de uma só vez.

A obrigação de levar em conta os comentários do público está diretamente relacionada com o parágrafo 8 do artigo 7, o qual estipula que o público deve ser informado acerca da decisão e dos seus fundamentos e motivos, inclusive como as observações do público foram levadas em consideração. Também está vinculada à participação do público nas etapas iniciais e prazos razoáveis, já que só quando a participação acontece de forma oportuna os comentários e visões dos diferentes membros do público podem ser devidamente considerados.

7.8. Cada Parte assegurará que, uma vez adotada a decisão, o público seja oportunamente informado dela e dos motivos e fundamentos que a sustentam, bem como do modo em que foram levadas em conta suas observações. A decisão e seus antecedentes serão públicos e acessíveis.

7.9. A difusão das decisões resultantes das avaliações de impacto ambiental e de outros processos de tomada de decisões ambientais que envolvam a participação pública deverá ser feita através de meios apropriados, que poderão incluir os meios escritos, eletrônicos ou orais, bem como os métodos tradicionais, de forma efetiva e rápida. A informação difundida deverá incluir o procedimento previsto que permita ao público exercer as ações administrativas e judiciais pertinentes.

Os parágrafos 8 e 9 desse artigo referem-se à etapa final do processo de tomada de decisões: comunicar a decisão e difundi-la. Concentra-se no caráter público, argumentado e acessível da decisão, determinando o conteúdo e os meios através dos quais a decisão será difundida. Apesar de se referirem a duas obrigações legais diferentes, ambos os parágrafos estão estreitamente relacionados e podem ser considerados conjuntamente.

As disposições acima mencionadas incluem padrões comuns de direito administrativo. Os responsáveis pela tomada de decisões devem prestar contas e as decisões devem seguir o devido processo, ser argumentadas, justificadas ou motivadas e acessíveis publicamente. Geralmente, é necessário um registro claro do processo administrativo. Esse registro deve incluir uma descrição específica de como o processo ofereceu a oportunidade de participação pública, indicando as ações e procedimentos executados, os passos intermediários e os resultados alcançados. Esse registro não só proporciona informação histórica, mas também permite realizar futuras revisões, apresentar recursos e monitorar a decisão.

Justificar as decisões é vantajoso de muitas formas. Além de exigir que o responsável pela tomada de decisões formule, sistematize e explique suas conclusões e ações, fornece evidência do procedimento e da metodologia seguida, contribuindo para a confiabilidade da decisão. Essa explicação também pode ajudar futuras autoridades a lidar com casos ou circunstâncias similares e facilitar a consistência, clareza e regularidade nas políticas públicas. Além disso, aumenta a confiança na decisão, a transparência e a prestação de contas, minimizando erros, ilegalidades e arbitrariedades, e permite um melhor entendimento pelo público dos fundamentos e do raciocínio que levou à decisão.

O Acordo ressalta que a justificação de uma decisão inclui a indicação de como as observações do público foram levadas em consideração. Conforme observado anteriormente, isso é de fundamental importância para assegurar o cumprimento dos parágrafos 4 e 7 do artigo 7. Ao ver como seus comentários e observações foram utilizados, os membros do público não só poderão monitorar a resposta dada aos seus próprios comentários, mas também ver como foram considerados os comentários de outras pessoas. Os procedimentos para que o público exerça as ações administrativas e judiciais relevantes também devem fazer parte da informação difundida.

São estabelecidos vários parâmetros que se reforçam mutuamente para comunicar a decisão e difundi-la, inclusive oportunidade, acessibilidade, adequação, efetividade e rapidez. Como resultado, a difusão deverá ser feita de forma oportuna e rápida, sem atrasos indevidos, por meio de formatos apropriados e informar efetivamente o público-alvo. A oportunidade inclui a possibilidade de o público ser informado sobre mecanismos de recurso relevantes e aplicáveis e seu uso.

As decisões podem ser divulgadas e difundidas de várias formas, inclusive por meio de registros públicos e sistemas de informação ambiental e notificação pública ou direta. Os meios devem ser apropriados e podem incluir métodos escritos, eletrônicos, orais ou tradicionais, dependendo de cada caso.

7.10. Cada Parte estabelecerá as condições propícias para que a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais seja adequada às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público.

Em conformidade com o mandato de assegurar a participação aberta e inclusiva e envolver o maior número de membros do público, principalmente pessoas em situação de vulnerabilidade, o parágrafo 10 estipula que as Partes devem estabelecer condições favoráveis à participação do público e adaptadas às suas características. Contudo, essas condições e adaptações não podem forçar um padrão mais baixo de participação pública do que o estabelecido no Acordo para o público em geral.

A consideração das características dos titulares de direitos no exercício dos direitos é um componente fundamental de uma abordagem com base nos direitos e pode ser considerada uma diretriz transversal geral do Acordo. Além disso, é essencial para a efetividade do Acordo, pois seu objetivo só será totalmente alcançado se os direitos consagrados forem implementados através de meios e processos adaptados à situação, circunstâncias e necessidades dos beneficiários.

Com relação à participação do público na tomada de decisões ambientais, vários elementos de outros parágrafos do artigo 7 contribuem para o estabelecimento de condições favoráveis e adaptação às características do público. Exemplos tangíveis são a obrigação de fornecer a informação necessária para a participação significativa de forma clara, oportuna e compreensível através de meios apropriados, inclusive de forma eletrônica, oral ou por métodos tradicionais, prazos razoáveis e a oportunidade de apresentar observações através de meios apropriados.

As tecnologias da informação e comunicação são cada vez mais usadas para executar processos de participação pública em questões ambientais, como a participação eletrônica, a consulta eletrônica e a possibilidade de enviar observações em formatos eletrônicos⁹. Esses espaços virtuais podem oferecer novas oportunidades para a participação pública, mas é preciso garantir que essas plataformas e meios não constituam barreiras à participação. Os mesmos direitos e obrigações se aplicam no âmbito virtual e na realidade e, conforme estabelecido no artigo 4.9 do Acordo, em nenhuma circunstância o uso de meios eletrônicos deve restringir ou resultar em discriminação contra o público. Também pode ser necessário adotar medidas específicas para que as tecnologias da informação e comunicação estejam amplamente disponíveis, principalmente para pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.

Contudo, a importância desse parágrafo está na obrigação geral de estabelecer condições e adaptar processos e no seu foco específico em cinco características do público que são essenciais para a participação pública: sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero. Isso inclui prestar atenção, entre outros aspectos, aos níveis de renda e alfabetização do público, diversidade cultural, a ruralidade, distância e gênero. Essas características estão estreitamente ligadas à definição de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade no artigo 2 e às disposições específicas relativas a esta categoria em outros artigos do Acordo, como os artigos 4.5, 5.3, 5.4, 6.6 e 8.5.

Existem muitas formas pelas quais os Estados Partes podem assegurar que essas condições sejam cumpridas. Por exemplo, as datas e horários de audiências e consultas públicas podem ser adaptados a segmentos específicos da população; podem ser escolhidas localizações acessíveis ou oferecer diferentes localizações (por exemplo, reuniões em capitais, outras cidades e municípios e localidades rurais); podem ser fornecidos meios de transporte ou reembolsar seu custo; podem ser realizadas reuniões em diferentes idiomas com metodologias adequadas; e mecanismos apropriados ao gênero podem contribuir para a participação igualitária entre homens e mulheres.

⁹ Veja Nações Unidas, *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. With addendum on COVID-19 Response*, Nova York, 2020.

7.11. Quando o público diretamente afetado falar majoritariamente idiomas distintos dos oficiais, a autoridade pública assegurará meios para que se facilite sua compreensão e participação.

Devido à diversidade e multiculturalidade dos países da América Latina e do Caribe, não é raro que as populações locais de um determinado território tenham múltiplos idiomas. Quando esses idiomas são diferentes dos oficiais, podem surgir barreiras de linguagem, representando um obstáculo importante à participação pública significativa e efetiva.

Para superar essa situação, este parágrafo baseia-se na disposição anterior e especifica a obrigação de oferecer os meios que facilitem o entendimento e a participação do público diretamente afetado que fala um idioma distinto dos idiomas oficiais.

O Acordo estipula a realização de esforços especiais somente com relação aos membros do público que são diretamente afetados por uma decisão. Pode ser considerada uma subcategoria dentro do conceito geral de público estabelecido no artigo 2. Esses membros do público são diretamente afetados ou tendem a ser diretamente afetados pela decisão e como tal têm um interesse específico no assunto em questão. A esse respeito, é ainda mais importante que sua participação seja potencializada. O alcance da expressão “público diretamente afetado” dependerá da atividade ou decisão a ser tomada e pode englobar um número significativo de pessoas. O termo também é encontrado no parágrafo 16 do artigo 7.

Os meios a serem proporcionados para cumprir a obrigação estipulada nesse parágrafo podem variar, desde a realização dos processos em diferentes idiomas, uso de linguagem não técnica, provisão de serviços de tradução e interpretação até o uso de métodos tradicionais ou locais que facilitem a compreensão e o envolvimento.

7.12. Cada Parte promoverá, conforme o caso e de acordo com a legislação nacional, a participação do público em fóruns e negociações internacionais em matéria ambiental ou com incidência ambiental, de acordo com as regras de procedimento que cada fórum estabelecer para essa participação. Além disso, será promovida, se for o caso, a participação pública em instâncias nacionais para tratar temas de fóruns internacionais ambientais.

O parágrafo 12 refere-se à dimensão internacional da participação pública. Por um lado, refere-se à participação pública em fóruns e negociações internacionais. Por outro, concentra-se na participação pública em instâncias nacionais para tratar temas de fóruns ambientais internacionais.

Para manter a coerência entre ações nacionais e internacionais e em conformidade com os princípios do Acordo, as Partes são incentivadas a promover a participação pública tanto em fóruns internacionais como em instâncias nacionais onde tais questões são discutidas.

O verbo “promover” e os qualificativos usados em todo o parágrafo apontam claramente para seu caráter orientador e flexível e limitam o alcance da obrigação. A participação pública deve ser promovida onde for apropriado e em conformidade com a legislação nacional e com as regras de procedimento sobre participação de cada fórum.

O parágrafo indica dois tipos de fóruns e negociações internacionais onde a participação pública deve ser promovida: os que envolvem questões ambientais e os que têm impacto ambiental. A primeira categoria inclui fóruns como as conferências ou reuniões que visam a negociação de acordos multilaterais sobre meio ambiente e conferências das Partes depois de tais acordos entrarem em vigor. A segunda

categoria refere-se a outras áreas que podem não ser exclusivamente ambientais, mas têm efeitos sobre questões ambientais, como a saúde, direitos humanos, comércio e desenvolvimento sustentável.

No âmbito nacional, a participação pública será promovida, conforme o caso, quando forem tratadas questões de fóruns ambientais internacionais. Isso inclui comitês, conselhos ou outras plataformas de múltiplas partes interessadas que preparam a posição de um país ou acompanham compromissos e avanços internacionais.

Dado que a tomada de decisões internacionais cada vez mais envolve plataformas híbridas e virtuais, os procedimentos de participação pública também migraram para o mundo digital, abrindo novas vias para o envolvimento positivo e significativo. Contudo, potenciais barreiras relacionadas a esses formatos, inclusive idioma, conectividade e acessibilidade, devem ser consideradas com cuidado e superadas.

A promoção da participação pública de acordo com este parágrafo está estreitamente relacionada com a disposição geral incluída no artigo 4.10, o qual indica que as Partes podem promover o conhecimento das disposições do Acordo em outros fóruns internacionais sobre questões ambientais, em conformidade com as regras de cada fórum.

7.13. Cada Parte incentivará o estabelecimento de espaços apropriados de consulta em questões ambientais ou o uso dos já existentes, em que possam participar diversos grupos e setores. Cada Parte promoverá a valorização do conhecimento local, o diálogo e a interação das diferentes visões e dos diferentes saberes, conforme o caso.

A participação pública pode acontecer através de espaços apropriados para consulta. A maioria dos países da região estabeleceu comitês, conselhos, órgãos ou outras plataformas formais permanentes que representam uma série de especialistas e partes interessadas e servem para prestar assessoria, consulta e coordenação, geralmente com relação a políticas, planos, programas e estratégias.

O parágrafo 13 incentiva o estabelecimento desses órgãos quando não existirem e o uso daqueles que já existem, e estipula algumas diretrizes. Esses espaços devem ser apropriados e permitir a participação de vários grupos e setores, inclusive mulheres, jovens e povos indígenas, entre outros. O Acordo não especifica as funções exatas dessas plataformas ou sua composição específica, nem indica se os representantes atuam a título pessoal ou em nome de grupos e organizações, deixando esses detalhes para serem determinados e desenvolvidos no âmbito nacional.

Pode haver vários espaços formais de consulta e todos ou alguns deles podem ser exclusivamente ambientais, concentrar-se em áreas específicas de gestão ambiental (por exemplo, mudança climática, biodiversidade, florestas, terra ou água), ou ser de caráter geral, mas possibilitar a discussão de questões ambientais (por exemplo, órgãos de desenvolvimento sustentável, política socioambiental ou planejamento). Essas plataformas podem ser estabelecidas no âmbito nacional e subnacional.

Um importante componente desses órgãos e da participação pública em geral deve ser a promoção de conhecimento local e o diálogo e interação de visões. Reconhecendo o papel crucial e a riqueza do conhecimento local e da diversidade de gestão ambiental, o Acordo incentiva os Estados a promover sua integração na tomada de decisões e na formulação de políticas. O conhecimento comunitário também está diretamente ligado a comunidades indígenas que possuem profunda experiência e prática em salvaguardar e fomentar uma cultura de entendimento, respeito e harmonia com a natureza.

7.14. 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. Para tanto, serão considerados os meios e formatos adequados, a fim de eliminar as barreiras à participação.

Como parte da consideração de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade presente em todo o Acordo e a fim de assegurar a participação ampla e significativa de todos os setores da sociedade com base na igualdade e não discriminação, o parágrafo 14 do artigo 7 estipula que as autoridades públicas devem adotar medidas afirmativas com relação a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, identificando e removendo barreiras à sua participação.

As pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade são definidos no artigo 2 e considera-se que enfrentam dificuldades específicas no exercício de seus direitos devido a suas circunstâncias ou condições em cada contexto nacional e em conformidade com as obrigações internacionais de cada Parte.

A expressão “envidarão esforços” é uma obrigação de conduta e não de resultado, qualificando assim o alcance do parágrafo. Contudo, é obrigatório envidar esforços, e isso deve ser direcionado a determinar quem está em situação de vulnerabilidade de acordo com a definição fornecida no artigo 2 para fins do direito à participação pública, oferecendo a assistência necessária. Assim, é preciso identificar os obstáculos e barreiras específicas enfrentadas por essas pessoas e grupos para poder elaborar os melhores mecanismos de apoio.

Identificar e apoiar essas pessoas tem o objetivo de garantir sua participação ativa, oportuna e efetiva. Esses objetivos serão alcançados quando forem atingidos os padrões de participação pública estabelecidos no tratado. Em outras palavras, quando essas pessoas forem capazes de participar de forma aberta e inclusiva desde as etapas iniciais, dentro de prazos razoáveis e com acesso à informação mínima, puderem apresentar observações que serão devidamente consideradas, receberem notificação da decisão e tiverem acesso à mesma. Além disso, os procedimentos devem ser adaptados às características do público e serão incentivados espaços apropriados de consulta sobre questões ambientais, dando atenção devida ao conhecimento local, diálogo e interação de diferentes pontos de vista e conhecimentos.

Finalmente, essa disposição ressalta a consideração de meios e formatos apropriados que o artigo incluiu anteriormente com relação à informação para participar do processo de tomada de decisões (parágrafo 6), apresentação de observações (parágrafo 7) e difusão da decisão (parágrafo 9).

7.15. Na implementação do presente Acordo, cada Parte garantirá o respeito de sua legislação nacional e de suas obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais.

Os direitos dos povos indígenas são expressamente salvaguardados em instrumentos internacionais específicos, como a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 e a Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas de 2016, e em constituições e marcos legais dos países. Os direitos garantidos por esses instrumentos incluem o direito ao consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas.

Considerando a relevância da participação pública e dos direitos de acesso na defesa dos direitos dos povos indígenas e respeitando a natureza jurídica autônoma e individual dos compromissos nacionais e internacionais assumidos por cada Parte, o Acordo de Escazú se limita a reafirmar a obrigação de cada Parte de garantir a observância de suas respectivas obrigações nacionais e internacionais em relação aos povos indígenas.

Como resultado, em termos dos direitos dos povos indígenas, o Acordo de Escazú — que é amplo e geral e se aplica a todos os setores da sociedade — menciona expressamente e complementa o marco legal especializado. A esse respeito, o Acordo não afeta a implementação de outros tratados que estiverem em vigor. É aplicado de forma sinérgica com relação a todas as questões que não são reguladas por ele e que não são contrárias a ele ou incompatíveis com ele. Já que o Acordo de Escazú não contém nenhuma disposição sobre tratados sucessivos ou regulação de relações entre tratados, devem ser aplicadas as normas gerais do direito dos tratados, como as incluídas no artigo 30 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados ou no direito consuetudinário.

Esse parágrafo deve ser lido junto com o artigo 4.7, o qual estipula que o Acordo de Escazú estabelece um nível mínimo e não um nível máximo e permite que as Partes concedam direitos e garantias mais favoráveis e um acesso mais amplo à informação ambiental, participação na tomada de decisões e justiça em questões ambientais¹⁰.

Além disso, garantir os direitos dos povos indígenas que cada Parte concedeu no âmbito nacional e internacional é coerente com as obrigações estabelecidas nos parágrafos 11 e 13 do artigo 7, com referência aos idiomas do público diretamente afetado e promoção de saberes e visões locais. Em um determinado contexto os povos indígenas podem ser considerados como pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, tornando o parágrafo 14 relevante.

O boxe IV.2 resume a relevância do Acordo de Escazú para os povos indígenas.

Essa disposição também garante os direitos das comunidades locais. A Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 se refere não só a povos indígenas, mas também a povos tribais¹¹. A Convenção sobre Diversidade Biológica¹², a Convenção de Combate à Desertificação¹³ e o Acordo de Paris¹⁴ mencionam “comunidades locais”. O sistema Interamericano atribuiu algumas comunidades de descendência africana os mesmos direitos dos povos indígenas¹⁵.

¹⁰ Por exemplo, alguns países atribuíram força vinculante no âmbito nacional à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (entre eles o Estado Plurinacional da Bolívia mediante a Lei nº 3760 de 2007).

¹¹ Entende-se que os povos tribais vivem em condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outras seções da comunidade nacional e que são regidos total ou parcialmente por seus costumes e tradições ou por leis e normas especiais.

¹² Veja o artigo 8(j) da Convenção sobre Diversidade Biológica: “Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: [...] (j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas [...]”

¹³ Veja o artigo 3(a) da Convenção Internacional de Combate à Desertificação: “Para atingir os objetivos da presente Convenção e aplicar as suas disposições, as Partes guiar-se-ão, entre outros, pelos seguintes princípios: (a) as Partes deverão garantir que as decisões relativas a concepção e implementação dos programas de combate à desertificação e/ou mitigação dos efeitos da seca serão tomadas com a participação das populações e comunidades locais e que, nas instâncias superiores de decisão, será criado um ambiente propício que facilitará a realização de ações aos níveis nacional e local; [...]”

¹⁴ Veja o preâmbulo do Acordo de Paris. No âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, foi estabelecida uma plataforma para comunidades locais e povos indígenas.

¹⁵ Veja Corte Interamericana de Direitos Humanos, “Caso do povo Saramaka v. Suriname”, San José, 2007.

Boxe IV.2

Relevância do Acordo de Escazú para os povos indígenas e comunidades locais



- > Reconhecimento do multiculturalismo da América Latina e do Caribe e de seus povos (preâmbulo).
- > Garantia de um ambiente seguro e propício para pessoas, associações, organizações ou grupos que promovem e defendem a proteção do meio ambiente e os direitos humanos em questões ambientais, proporcionando reconhecimento e proteção (artigos 4.6 e 9).
- > Cada Parte incentivará o uso de novas tecnologias da informação e comunicação, como dados abertos, nos diferentes idiomas usados no país, conforme o caso (artigo 4.9).
- > Os povos indígenas devem receber assistência para formular seus pedidos e obter resposta (artigo 5.4).
- > Difusão de informação ambiental nos vários idiomas utilizados no país e preparação de formatos alternativos compreensíveis para esses grupos, por meio de canais adequados de comunicação (artigo 6.6).
- > Cada Parte estabelecerá condições favoráveis para assegurar que a participação do público em processos de tomada de decisões ambientais se adapte às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público (artigo 7.10).
- > Quando o público diretamente afetado falar majoritariamente idiomas diferentes dos oficiais, a autoridade pública assegurará que se facilite sua compreensão e participação (artigo 7.11).
- > Promoção de espaços apropriados para consultas e valorização do conhecimento local, diálogo e interação de diferentes visões e saberes, conforme o caso (artigo 7.13).
- > Ao implementar o Acordo, cada Parte garantirá o respeito à sua legislação nacional e suas obrigações internacionais com relação aos povos indígenas e comunidades locais (artigo 7.15).
- > Uso de interpretação ou tradução dos idiomas diferentes dos oficiais quando necessário para o exercício do direito de acesso à justiça (artigo 8.4).

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

7.16. A autoridade pública envidará esforços para identificar o público diretamente afetado por projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente e promoverá ações específicas para facilitar sua participação.

O parágrafo 16 baseia-se nos parágrafos anteriores e se concentra no público diretamente afetado. Já que as pessoas podem ser diretamente afetadas positiva e negativamente, esses membros do público incluem os que recebem ou podem receber um benefício ou encargo direto como resultado da decisão.

Assim como as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade citadas no parágrafo 14, a autoridade pública “envidará esforços” para identificar e promover ações específicas para facilitar a participação das pessoas diretamente afetadas. A definição das pessoas incluídas nesse grupo baseia-se numa

relação factual. Embora as Partes tenham alguma discricionariedade para determinar se a relação existe, elas não podem definir o “público diretamente afetado” de uma forma que seja evidentemente contrária aos fatos.

As ações a serem realizadas para facilitar a participação devem ser proativas e deliberadas para incentivar a participação do público diretamente afetado e superar qualquer barreira à sua participação. Essas medidas coexistem e complementam as implementadas para pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade nos termos do parágrafo 14.

O público diretamente afetado só é mencionado no contexto de atividades e projetos que tenham ou possam ter um impacto significativo no meio ambiente, e assim tem uma ligação direta com o parágrafo 2 do artigo 7.

7.17. No que diz respeito aos processos de tomada de decisões ambientais a que se refere o parágrafo 2 do presente artigo, serão divulgadas ao menos as seguintes informações:

- a) a descrição da área de influência e das características físicas e técnicas do projeto ou atividade proposta;
- b) a descrição dos impactos ambientais do projeto ou da atividade e, conforme o caso, o impacto ambiental cumulativo;
- c) a descrição das medidas previstas com relação a esses impactos;
- d) um resumo dos pontos a), b) e c) do presente parágrafo em linguagem não técnica e compreensível;
- e) os relatórios e pareceres públicos dos organismos envolvidos dirigidos à autoridade pública vinculados ao projeto ou à atividade em questão;
- f) a descrição das tecnologias disponíveis para serem utilizadas e dos lugares alternativos para realizar o projeto ou a atividade sujeito às avaliações, se a informação estiver disponível;
- g) as ações de monitoramento da implementação e dos resultados das medidas do estudo de impacto ambiental.

Essas informações serão colocadas à disposição do público de forma gratuita, em conformidade com o parágrafo 17 do artigo 5 do presente Acordo.

O parágrafo 17 estabelece a informação mínima que deverá ser disponibilizada em casos de atividades e projetos que tenham ou possam ter um impacto significativo no meio ambiente, conforme mencionado no parágrafo 2 do artigo 7.

A lista é um adendo aos requisitos gerais aplicáveis a qualquer processo de tomada de decisões ambientais indicados no parágrafo 6, que se refere ao tipo ou natureza da decisão, a autoridade responsável por tomar a decisão e outros envolvidos e o procedimento previsto para a participação pública. A enumeração refere-se à informação relevante e disponível que deve estar disponível ao público. Como no caso do parágrafo 6, essa é uma declaração de requisitos “mínimos”, significando que as Partes podem fornecer informação adicional se considerarem apropriado.

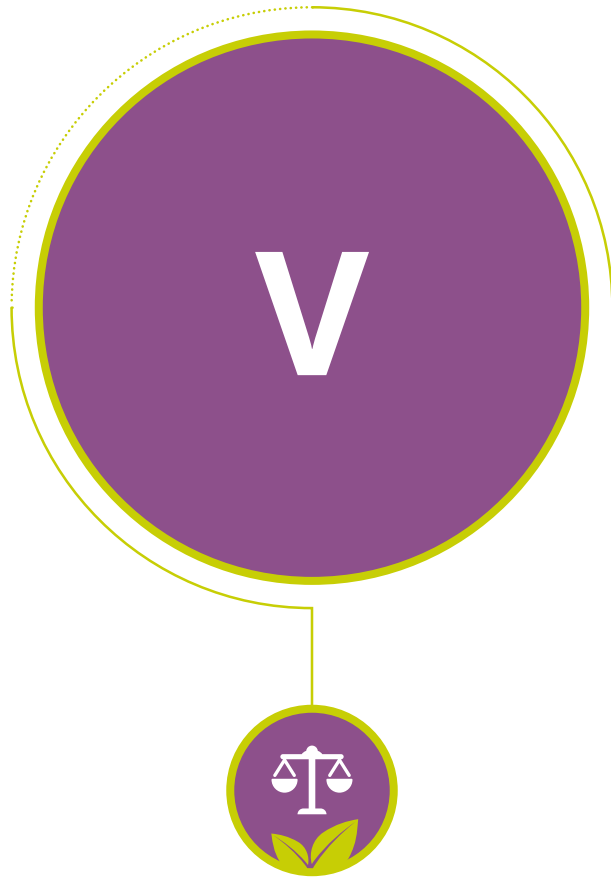
Sete itens formam o que é considerado como informação básica que será fornecida nesses casos. Os primeiros quatro itens se referem aos principais aspectos da atividade ou projeto, incluindo a área de influência, características físicas e técnicas, principais impactos ambientais e medidas previstas

com relação aos mesmos. Também se exige um resumo desses itens, em linguagem compreensível e não técnica, permitindo que o público não especializado capte a natureza e as implicações da decisão proposta. O item (e) inclui relatórios e opiniões públicas das diferentes entidades que foram enviados à autoridade pública; o item (f) se refere às tecnologias disponíveis e locais alternativos para o projeto ou atividade, quando a informação estiver disponível. A lista termina com as ações destinadas a monitorar a implementação e os resultados de medidas de avaliação do impacto ambiental.

Assim como em algumas disposições anteriores, o parágrafo usa a voz passiva: “serão divulgadas”. Embora isso geralmente seja uma obrigação das autoridades, o artigo permite que cada Parte defina se o proponente do projeto ou a autoridade pública será obrigada a divulgar a informação. Não obstante, está claro que cada Parte tem a responsabilidade geral e de supervisão de assegurar que os requisitos desta disposição sejam cumpridos.

O Acordo especifica que essa informação será disponibilizada de maneira gratuita em conformidade com o parágrafo 17 do artigo 5.

As outras normas aplicáveis ao acesso à informação também se aplicam a essa informação, como os fundamentos para a recusa de acesso e as condições aplicáveis à entrega de informação. Pode-se deduzir que também se aplicam as mesmas condições estabelecidas no parágrafo 6 do artigo 7, isto é, a necessidade de fornecer informação de forma efetiva, compreensível e oportuna.



Acesso à justiça em questões ambientais

O direito de acesso à justiça em questões ambientais é o terceiro acesso coberto pelo Acordo de Escazú; ele é abordado no artigo 8 e implica o estabelecimento de procedimentos e recursos para fazer valer os direitos reconhecidos no Acordo.

Embora o acesso à justiça seja um direito independente em si mesmo, também é um fator essencial para que os outros direitos de acesso possam ser exercidos de maneira total e efetiva. Como resultado, é o primeiro meio para que se apliquem e cumpram as disposições do Acordo de Escazú.

- i) Acesso à informação ambiental.
- ii) Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais.
- iii) Ocorrência ou possibilidade de danos ambientais ou violação de leis e regulamentos relativos ao meio ambiente.

No Acordo, o acesso à justiça é entendido em termos amplos, isto é, não limitado a meios judiciais, incluindo também métodos administrativos e outros métodos não judiciais que podem estar disponíveis para resolver uma controvérsia ambiental, como mecanismos alternativos de solução de controvérsias. Cada Parte assegurará o acesso à justiça no âmbito de sua legislação nacional e garantirá o direito em conformidade com as garantias do devido processo. Todas as pessoas devem ter os mesmos direitos e possibilidades de acesso à justiça para fazer valer seus direitos através de procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes e imparciais sem custos proibitivos.

O artigo 8 visa a proporcionar uma gama de ferramentas efetivas para as pessoas que demandam justiça em questões ambientais e para os responsáveis por essa justiça. Por exemplo, estipula que cada Parte, considerando suas circunstâncias, deve contar com órgãos estatais competentes que tenham acesso a conhecimentos especializados em questões ambientais e a possibilidade de dispor medidas cautelares e provisórias para prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ambientais. Esse pilar de acesso à justiça em questões ambientais visa a abordar algumas das particularidades dos casos ambientais e superar alguns dos obstáculos mais importantes enfrentados nesta área, inclusive a legitimação para impugnar uma violação de direitos, prevenir ou limitar danos ambientais ou executar a lei, e o custo e as barreiras que as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade enfrentam. Assim, o acesso à justiça contribui para salvaguardar o direito a uma resposta jurídica no

caso de violações, permitindo que as autoridades sejam responsabilizadas e fortalecendo a capacidade de cada Parte de implementar e cumprir as obrigações do tratado. Além disso, o acesso à justiça é a pedra fundamental do estado de direito ambiental, aumentando a confiança dos cidadãos na tomada de decisões públicas.

A tabela V.1 oferece um panorama das principais obrigações contidas no artigo 8 e orientações para sua implementação.



Tabela V.1

Principais obrigações contidas no artigo 8 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais.	> Em conformidade com as garantias do devido processo.
Parágrafo 2	Assegurar o acesso a mecanismos judiciais e administrativos para impugnar e recorrer quanto ao mérito e procedimento.	> No âmbito da legislação nacional. > Com relação a três fundamentos: acesso à informação ambiental, participação pública e efeitos adversos sobre o meio ambiente ou violação de leis e normas ambientais.
Parágrafo 3	Estabelecer condições para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais.	> Considerando as circunstâncias de cada Parte. > As condições são diversas e incluem elementos institucionais, procedimentais, técnicos e jurídicos.
Parágrafo 4	Estabelecer determinadas medidas, meios e mecanismos, para facilitar o acesso à justiça em questões ambientais.	> Aplica-se ao público em geral. > As medidas, meios e mecanismos têm por objetivo minimizar ou eliminar barreiras, divulgar os direitos de acesso e os procedimentos, sistematizar e disseminar decisões e assegurar o uso de interpretação ou tradução.
Parágrafo 5	Atender às necessidades de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.	> Efetivar o direito de acesso estabelecendo mecanismos de apoio. > Os mecanismos de apoio podem incluir, conforme o caso, assistência técnica e jurídica gratuita.
Parágrafo 6	Assegurar que as decisões adotadas e seus fundamentos legais sejam estabelecidos por escrito.	> Aplica-se a decisões judiciais e administrativas. > Componente-chave do acesso à justiça.
Parágrafo 7	Promover mecanismos alternativos de solução de controvérsias em questões ambientais.	> Conforme o caso. > Inclui mediação, conciliação ou outros meios para prevenir ou resolver controvérsias.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A. Artigo 8: Acesso à justiça em questões ambientais

8.1. Cada Parte garantirá o direito de acesso à justiça em questões ambientais de acordo com as garantias do devido processo.

O primeiro parágrafo do artigo 8 segue o mesmo padrão dos artigos 5 e 7 sobre acesso à informação ambiental e participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, respectivamente. Contém uma reafirmação direta e geral de um direito já reconhecido, neste caso o acesso à justiça em questões ambientais. O uso do verbo “garantir” deve ser ressaltado na medida em que engloba o dever geral de qualquer Estado Parte de adotar medidas positivas no âmbito nacional. O conteúdo relacionado à garantia deste direito é determinado nos próximos parágrafos do artigo.

O direito de acesso à justiça está enraizado no direito internacional dos direitos humanos e no direito interno. Segundo o direito internacional dos direitos humanos, todos têm o direito de ter seus direitos e obrigações determinados por um tribunal independente e imparcial¹. A Meta 3 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 também inclui a promoção do estado de direito no âmbito nacional e internacional e igualdade de acesso à justiça para todos. Além disso, instrumentos internacionais de direitos humanos estabelecem o direito a um recurso judicial eficaz para qualquer violação dos direitos fundamentais reconhecidos nos mesmos².

O direito de acesso à justiça em questões ambientais será aplicado em conformidade com as garantias do devido processo. A imparcialidade processual pode ser considerada como o aspecto principal do acesso à justiça, assegurando o direito à igualdade perante cortes e tribunais e a um julgamento justo. O conteúdo das garantias de devido processo está amplamente estabelecido no direito internacional dos direitos humanos e no direito nacional, geralmente reconhecido no nível constitucional e em normas processuais específicas. Para assegurar o devido processo, a administração da justiça deve cumprir um conjunto específico de direitos e garantias indispensáveis, mínimas e irrevogáveis de igualdade de meios processuais, tratamento justo e não discriminação entre as partes de um processo. Na área judicial, essas garantias incluem a independência e a imparcialidade dos juízes, o direito a

¹ O Artigo 10 da Declaração Universal de Direitos Humanos estabelece: “Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”. Esse direito também é reconhecido no artigo 14 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e no artigo 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

² O Artigo 8 da Declaração Universal de Direitos Humanos estabelece: “Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.” Uma garantia similar encontra-se no artigo 2.3 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No parecer consultivo OC-23/17, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também analisou o direito de acesso à justiça em questões ambientais (parágrafos 233-237).

uma audiência justa com devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por corte competente previamente estabelecida por lei, o direito de defesa e representação legal e o direito de recorrer a uma corte superior, entre outros. Como resultado, o devido processo representa uma salvaguarda para que os que demandam justiça sejam tratados de acordo com normas e princípios estabelecidos e uma estrita obrigação de conduta para os administradores de justiça, que deve orientar e, em certa medida, limitar as ações destes últimos.

Já que o Acordo de Escazú se refere a meios judiciais, administrativos ou de outro tipo, as garantias de devido processo serão adaptadas a cada um desses contextos. Por exemplo, a total e absoluta independência institucional pode não ser materialmente possível em mecanismos administrativos que permitem que uma decisão seja revisada internamente pela mesma autoridade ou órgão superior com autoridade sobre um órgão inferior, mas o devido processo pode ser observado por meio de procedimentos claros, justos e imparciais, o direito a uma audiência justa ou a autonomia do mecanismo de revisão. Contudo, a base substantiva do devido processo deve ser garantida independentemente dos meios usados para recorrer à justiça no âmbito do Acordo.

8.2. Cada Parte assegurará, no âmbito de sua legislação nacional, o acesso a instâncias judiciais e administrativas para impugnar e recorrer, quanto ao mérito e procedimento:

- a) qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com o acesso à informação ambiental;
- b) qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais; e
- c) qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente ou infringir normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente.

O segundo parágrafo determina o alcance do direito de acesso à justiça em questões ambientais. Essa disposição estabelece claramente que esse acesso deve ser concedido no âmbito da legislação nacional de cada Parte, o que significa que os órgãos e instâncias nacionais devem assegurar esse direito. Indica-se também que as instâncias podem ser judiciais ou administrativas. Contudo, as instâncias administrativas não devem substituir, excluir nem impedir a possibilidade de revisão judicial. O Acordo não estipula um meio ou jurisdição específica para um caso concreto, deixando às Partes ampla flexibilidade para determinar esses aspectos em seus marcos legais.

O direito de acesso à justiça inclui impugnar e recorrer de uma decisão, ação ou omissão. Isso implica que, para haver a possibilidade de impugnar, deve ocorrer uma das seguintes situações: (i) uma decisão ou ação prévia; (ii) uma abstenção ou omissão quando havia a obrigação de atuar. Esta última inclui o silêncio administrativo ou a não oposição. Além disso, o artigo não menciona o autor ou órgão responsável pela decisão, ação ou omissão; portanto, o titular da obrigação dependerá do contexto nacional. A decisão tomada por uma entidade não competente seria, em todo caso, motivo de impugnação e recurso.

Os motivos que fundamentam o acesso à justiça podem ser tanto de mérito como de procedimento. Enquanto os motivos de mérito se referem à fundamentação ou método geral de uma decisão, os motivos de procedimento se relacionam a uma suposta falha na maneira pela qual uma decisão foi tomada. Embora a diferença entre mérito e procedimento possa ser significativa em certos contextos ou procedimentos, o Acordo de Escazú não faz distinção entre os dois, e os mesmos padrões são aplicados a ambos. A esse respeito, os conflitos entre mérito e procedimento seriam irrelevantes para os fins deste artigo, já que estariam entre os motivos de revisão judicial.

Os verbos “impugnar” e “recorrer” devem ser entendidos com certo grau de flexibilidade. Embora ambos os conceitos tenham um sentido similar, seu uso pode variar de acordo com a região. Em algumas jurisdições, podem ser usados de forma indistinta. Em outros, seu uso pode depender da natureza judicial ou administrativa do procedimento. Um recurso também pode implicar o direito a uma segunda audiência num órgão ou corte superior, o que se considera parte do devido processo. Todas essas possibilidades são aceitas pelo Acordo. Sua definição deve ser interpretada no âmbito da legislação nacional.

O parágrafo prevê três áreas específicas sujeitas à revisão judicial:

- a) qualquer decisão, ação ou omissão relacionada ao acesso à informação ambiental;
- b) qualquer decisão, ação ou omissão relacionada à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais;
- c) qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar o meio ambiente de forma adversa ou infringir normas relacionadas ao meio ambiente.

A primeira área refere-se ao acesso à informação ambiental. Deve-se lembrar que o parágrafo 2.c do artigo 5 do Acordo considera que o exercício do direito de acesso à informação ambiental inclui “ser informado do direito de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida e dos requisitos para exercer esse direito”. Além disso, o parágrafo 14 do artigo 5 estabelece que, quando a autoridade competente não responder dentro dos prazos estabelecidos, o parágrafo 2 do artigo 8 deve ser aplicado. O acesso à justiça estaria assegurado caso um pedido de informação ambiental tenha sido injustificadamente recusado em parte ou totalmente, ou inadequadamente tramitado de acordo com a legislação aplicável.

Embora o parágrafo 18 do artigo 5 do Acordo contenha a obrigação de estabelecer ou designar um ou mais órgãos ou instituições com autonomia e independência para supervisionar o cumprimento e garantir o direito de acesso à informação, esses órgãos podem não ter a incumbência de receber impugnações ou recursos no sentido do artigo 8. Dependendo da legislação nacional, essa função pode ser atribuída, por exemplo, a um ouvidor, promotor, controlador, auditor geral, instituto ou conselho para o acesso oficial à informação ou um comissário de transparência ou informação. O cumprimento dos requisitos do pilar de acesso à justiça por esses órgãos dependerá de sua natureza e funções específicas. As decisões desses órgãos podem estar sujeitas a outros procedimentos administrativos e judiciais de impugnação e recurso, motivo pelo qual seu uso talvez não esgote todas as opções disponíveis.

No segundo grupo de decisões, ações ou omissões sujeitas à revisão judicial encontram-se as relacionadas com a participação pública nos processos de tomada de decisões. Embora o artigo 7 não mencione explicitamente o direito de ser informado da possibilidade de impugnar e recorrer de questões relacionadas a procedimentos de participação pública, pode-se deduzir dos artigos 7.6 e 7.7 que faz parte de um processo de participação apropriado. Além disso, pode-se considerar que é um componente essencial da decisão tomada pela autoridade pública nos termos do artigo 7.8, de acordo com os princípios do direito administrativo (o direito a que as decisões administrativas sejam submetidas à revisão judicial). Finalmente, o artigo 7.9 refere-se ao conteúdo básico do direito de acesso à justiça ao assinalar que “a informação difundida deverá incluir o procedimento previsto que permita ao público exercer as ações administrativas e judiciais pertinentes”.

Em terceiro lugar, é possível impugnar ou recorrer quando uma decisão, ação ou omissão afeta ou poderia afetar de forma adversa o meio ambiente ou violar leis e normas ambientais. Essa possibilidade está diretamente relacionada ao direito de viver em um ambiente saudável reconhecido no objetivo e nas disposições gerais do Acordo. Entre outros aspectos, essa disposição visa a aumentar a capacidade dos titulares de direitos de fazer com se aplique a legislação ambiental e solicitar uma reparação dos danos ambientais, chamando a atenção para as violações a fim de que as autoridades possam se mobilizar e agir.

8.3. Para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cada Parte, considerando suas circunstâncias, contará com:

O terceiro parágrafo do artigo 8 contém um conjunto de elementos, meios ou instrumentos necessários para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais. Esses componentes são variados e incluem elementos institucionais, procedimentais ou técnicos e legais. Todos serão implementados considerando as circunstâncias de cada Parte. Essa cláusula será fundamental para determinar, por exemplo, o tipo de acesso a conhecimentos especializados que as entidades competentes do Estado devem ter, as medidas para facilitar a produção de provas ou os mecanismos de reparação a serem usados.

8.3. a) órgãos estatais competentes com acesso a conhecimentos especializados em matéria ambiental;

O Acordo não opta por um modelo específico de órgão estatal competente, deixando que cada Parte decida a melhor abordagem a ser usada considerando o contexto, as circunstâncias, a cultura e o sistema jurídico. Entre os órgãos estatais competentes incluem-se entidades judiciais e administrativas, assim como órgãos de qualquer outra natureza com jurisdição sobre as questões cobertas pelo Acordo, conforme o caso.

Esses órgãos estatais não precisam ser especificamente ou exclusivamente ambientais, mas precisam ter a competência de examinar e decidir questões ambientais. As entidades podem ser judiciais ou não judiciais, já que o Acordo não faz distinção entre os dois tipos. Por exemplo, o Acordo não indica diferenças específicas no campo judicial entre as possíveis jurisdições, como a criminal, civil, comercial ou outra. O único requisito que o Acordo estabelece é que essas entidades, seja qual for a sua forma, devem ter acesso a conhecimentos especializados em questões ambientais.

Os casos ambientais muitas vezes são complexos e envolvem questões altamente técnicas, incluindo a necessidade de entender dados científicos e especializados sobre engenharia, física, química, biologia e outras questões relacionadas a recursos naturais. Como resultado, o acesso ao conhecimento e entendimento sobre essas questões pelos administradores de justiça é fundamental para assegurar que os órgãos estatais competentes possam exercer suas funções adequadamente de maneira informada. A referência a conhecimentos especializados é dinâmica no sentido de que deve ser avaliada segundo as tecnologias e avanços científicos e técnicos disponíveis em um determinado contexto no momento da decisão.

Os conhecimentos especializados podem ser obtidos por diferentes meios: por exemplo, peritos e assessores judiciais, juízes especializados ou câmaras especiais, formação técnica em ciência ambiental, a possibilidade de intervenção por terceiros (por exemplo, *amici curiae* ou amigos da corte), ou mesmo o estabelecimento de tribunais ambientais.

Embora o Acordo não exija o estabelecimento de tribunais ou cortes de justiça especializados em questões ambientais³, essas entidades especializadas, quando propriamente estruturadas e com recursos, são um meio eficaz de assegurar o acesso à justiça em questões ambientais. Os tribunais especializados são uma forma de assegurar que as habilidades e conhecimentos necessários sejam fornecidos. Eles também permitem a tramitação rápida, ágil e efetiva de casos ambientais.

Dependendo do modelo, esses órgãos podem ser judiciais ou não judiciais, nacionais ou subnacionais e podem funcionar em instâncias ordinárias ou superiores. Às vezes, cientistas ou especialistas técnicos podem ser convidados a participar desses tribunais especializados. Em outras ocasiões, os juízes especializados são capacitados ou alguns magistrados são formalmente designados para atuar como juízes em casos ambientais.

Para as entidades não judiciais, as instâncias administrativas ambientais permitem o exame técnico antes de recorrer ao poder judiciário. Elas podem funcionar dentro do mesmo ministério, em um ministério ou órgão diferente ou de modo interinstitucional, ou seja, no organismo que emitiu a decisão, mas mantendo autonomia suficiente e independência quanto às decisões. Outras formas não judiciais incluem órgãos de supervisão, ouvidorias ou comissões de direitos humanos com departamentos específicos dedicados a questões ambientais.

8.3. b) procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciais e sem custos proibitivos;

O devido processo requer que os procedimentos jurídicos estejam claramente estabelecidos com antecedência, sejam justos e compreensíveis para todas as partes e cumpram determinados padrões tanto na lei como na prática.

Segundo o Acordo, os procedimentos devem cumprir cinco requisitos: ser efetivos, oportunos, públicos, transparentes e imparciais. Para que os procedimentos sejam efetivos, o resultado obtido deve coincidir com as expectativas e o objetivo previsto, especificamente e ao longo do tempo. A disponibilidade de recursos é um aspecto essencial da efetividade. A efetividade também se estende à implementação da decisão. A oportunidade inclui prazos razoáveis desde o começo de um procedimento até sua conclusão. Os casos devem ser tramitados com rapidez, evitando atrasos e assegurando respostas oportunas e adequadas. Os procedimentos devem ser públicos e transparentes, permitindo que o público obtenha informação sobre o procedimento e a situação de um processo específico. Os procedimentos também devem ser claros e compreensíveis. As sentenças devem ser publicadas e o público deve ter acesso a elas. A imparcialidade significa que os procedimentos devem basear-se em critérios objetivos e livres de tendenciosidades, favoritismo, preconceito ou preferências não justificadas, e está intrinsecamente ligada à justiça, igualdade e não discriminação.

Além disso, considerando que o custo é uma das principais barreiras no acesso à justiça, o Acordo de Escazú estabelece que os procedimentos não devem ter custos proibitivos. Esse é um conceito indefinido que requer uma análise profunda em cada circunstância nacional e específica. Geralmente, os custos de qualquer procedimento de revisão incluem as taxas administrativas ou judiciais, fianças e garantias, honorários de advogados e especialistas, custos da coleta de provas e possivelmente os custos legais do demandado se a demanda não for bem-sucedida (conhecido como “condenação em custas”). Em casos ambientais, esses custos podem ser ainda mais altos devido à sua complexidade e à necessidade de assistência técnica especializada.

³ Em termos gerais, no âmbito anglo-saxônico as cortes operam sob o poder judiciário e os tribunais sob o poder administrativo.

Para determinar o que são custos proibitivos, as Partes devem ponderar os elementos subjetivos e objetivos. Por um lado, os custos não devem exceder os recursos do demandante de maneira irrazoável. Isso depende das circunstâncias e condições da pessoa ou grupo de pessoas, como pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Por outro lado, os custos não devem ser objetivamente irrazoáveis para o público em geral, desestimulando a busca de justiça, ou chegar a um valor que comprometa o direito de alguma forma. Um termo importante a esse respeito é o critério de “acessibilidade” aplicado no âmbito dos direitos humanos, que supõe a possibilidade de acesso ao procedimento a um custo que possa ser assumido. Isso não significa necessariamente que os procedimentos devem ser gratuitos, mas que o custo deve ser razoável e não limitar a capacidade de buscar justiça.

Ao avaliar se os custos não são razoáveis em um caso concreto, alguns fatos que podem ser examinados são os fundamentos substantivos (por exemplo, a razoabilidade da probabilidade de sucesso), a importância para o demandante, o significado do caso de proteção do meio ambiente e a complexidade da questão.

Existem diferentes formas de evitar a falta de razoabilidade, inclusive mecanismos apropriados de assistência para pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, como os mencionados no parágrafo 5 do artigo 8, ou o fomento de mecanismos alternativos de solução de controvérsias mencionados no parágrafo 7 do mesmo artigo. Outras formas incluem isenções e mecanismos de recuperação de custos; o estabelecimento de fundos de apoio; ajuda financeira para obter assistência científica e técnica; eliminação da necessidade de representação legal; redução ou supressão de taxas administrativas ou judiciais. A regra de que a parte perdedora deve indenizar a parte vencedora também pode ser limitada por meio de tetos ou escalas para assegurar que os custos não sejam proibitivos. Os obstáculos financeiros também podem ser reduzidos eliminando a obrigação de constituir fiança na apresentação das demandas.

8.3. c) legitimação ativa ampla em defesa do meio ambiente, em conformidade com a legislação nacional;

A legitimação (*locus standi*) refere-se ao direito de uma pessoa (física ou jurídica) de iniciar um processo e formalmente se tornar uma das partes. Como um dos elementos essenciais da garantia de acesso à justiça, o alcance da legitimação em questões ambientais é da máxima importância. Devido às particularidades dos casos ambientais, que envolvem interesses coletivos, difusos e primordiais, interpretações excessivamente limitadas da legitimação podem constituir direta ou indiretamente uma barreira à busca de justiça e ao pleno exercício dos direitos. Assim, essa disposição estipula que a legitimação ativa na defesa do meio ambiente deve ser “ampla” em conformidade com a legislação nacional.

O Acordo de Escazú não estabelece nenhuma descrição específica da legitimação ativa ampla, deixando que cada Parte o defina em sua legislação nacional. Assim, nada impede que as Partes ofereçam a legitimação mais ampla possível (isto é, qualquer pessoa em geral sem nenhum requisito específico). Essa legitimação também pode ser menos ampla, estabelecendo algumas condições ou requisitos, como o exercício da ação por meio de órgãos, condições ou formatos específicos. O Acordo não indica sob qual jurisdição ou âmbito do direito a legitimação ativa ampla deve ser concedida, permitindo assim que seja reconhecida em todos ou alguns âmbitos do direito (constitucional, civil, penal, administrativo ou outro). Contudo, a legitimação deve ser congruente com o titular dos direitos reconhecido, para assegurar a efetividade e o exercício do direito. Além disso, deve ser expressa e claramente definida, e seus requisitos devem ser de conhecimento público.

Uma das formas nas quais as Partes podem cumprir essa obrigação consiste em atribuir legitimação a um órgão estatal, promotoria, ouvidoria, organização, grupo ou associação representando um indivíduo ou comunidade, ou mesmo a qualquer pessoa. As ações coletivas e *actio popularis* também entrariam na definição de legitimação “ampla”. A natureza dessa legitimação ampla será determinada pela legislação nacional e sua aplicação no país. Contudo, a legitimação ampla às vezes é concedida por meio de interpretação judicial de regras procedimentais (por exemplo, em muitas jurisdições de *common law*).

No âmbito internacional, em conformidade com o artigo 2.3 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, qualquer pessoa, cujos direitos ou liberdades reconhecidos tenham sido violados, terá acesso a uma solução efetiva. O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu que o acesso à justiça deverá ser assegurado de forma efetiva, para que ninguém seja privado do seu direito de buscar justiça⁴. A esse respeito, o direito de acesso a cortes e tribunais e a igualdade perante os mesmos não se limita a cidadãos dos Estados Partes, mas devem ser disponibilizados a todos os indivíduos que se encontrarem no território ou estiverem sujeitos à jurisdição do Estado, independentemente da nacionalidade ou qualquer condição. O Artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos também reconhece o direito à proteção judicial.

Essa garantia proíbe qualquer distinção no acesso a cortes e tribunais que não esteja baseada na lei ou não possa ser justificada com fundamentos objetivos e razoáveis. A garantia é violada quando uma pessoa for impedida de iniciar uma ação contra outra pessoa, por exemplo, por motivos de raça, cor, gênero, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou outra condição. Nesse sentido, todas as partes em um processo terão os mesmos direitos procedimentais.

8.3. d) a possibilidade de dispor medidas cautelares e provisórias para, entre outros fins, prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente;

As medidas cautelares e provisórias estão entre as medidas que um órgão judicial ou administrativo pode adotar antes da conclusão do processo para preservar o objeto, mérito ou efetividade enquanto se desenvolve o procedimento. As medidas são feitas para evitar que um ato, fato ou situação frustrate o resultado final.

Em casos onde o dano ambiental está ocorrendo ou tem probabilidade de ocorrer, essas medidas são ainda mais cruciais devido ao impacto e frequente seriedade e irreversibilidade do dano. Os órgãos responsáveis pela revisão podem ordenar medidas cautelares e provisórias quando houver risco sério de destruição do *statu quo ante*, quando tenha havido danos anteriores ou possam ocorrer outros e a violação persistir, ou onde os danos anteriores podem ser revertidos, minimizados ou mitigados. Essas medidas consistem em mandados ou proibições e o resultado que se busca é normalmente chamado de “desagravo por mandado judicial”. As medidas cautelares podem ser provisórias ou temporárias ou podem ser confirmadas como permanentes ou definitivas na decisão do órgão responsável pela revisão.

Antes de decretar uma medida, o órgão responsável pela revisão talvez tenha que aplicar os princípios “*fumus boni iuris*” e “*periculum in mora*”. Deve haver uma aparência de bom direito ou pelo menos uma suposição de que tal direito existe na prática. Além disso, deve haver um risco real de dano iminente e irreparável aos interesses do demandante que só pode ser evitado ou salvaguardado através das medidas adotadas. Portanto, é fundamental que as medidas provisórias sejam rápidas e efetivas para cumprir seu objetivo e prevenir danos evitáveis ou evitar que os danos se agravem.

⁴ Veja Comitê de Direitos Humanos, “General Comment No. 32: article 14 (Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial)” (CCPR/C/GC/32), Genebra, 2007.

O Acordo de Escazú não obriga as Partes a conceder medidas cautelares e provisórias de forma automática ou *ipso facto*, mas a prever essa possibilidade. A emissão de tais medidas, seu alcance e efeitos são orientados exclusivamente pela legislação nacional. Assim, a decisão de solicitá-las cabe ao órgão responsável pela revisão e depende do marco legal aplicável e da situação e circunstâncias do caso em questão.

Essa disposição indica que as medidas se destinam, entre outras coisas, a prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor o dano ao meio ambiente. Portanto, sem prejudicar o mérito do caso, uma medida cautelar pode temporariamente limitar uma atividade ou fazer com que uma pessoa ou entidade execute uma ação ou deixe de fazer alguma coisa temporariamente.

8.3. e) medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, conforme o caso e se for aplicável, como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova;

Uma prova sólida, confiável e acessível do dano ambiental é fundamental para julgar um caso ambiental. Além de permitir a verificação do alcance e extensão do dano, é decisiva para determinar o nexo causal entre a ação ou omissão e o dano causado e definir medidas adequadas de reparação e recurso. Como o dano ambiental afeta um bem coletivo (o meio ambiente), não só causa um prejuízo individual, mas também afeta negativamente toda a comunidade. Além disso, o alto grau de especialização e os conhecimentos científicos e técnicos exigidos para produzir, reunir, analisar e avaliar a prova pode representar uma barreira significativa ao acesso à justiça.

Muitas vezes o dano ambiental é irreversível, difuso em sua determinação e manifestação, cumulativo e consecutivo. Pode também ter implicações permanentes que afetam toda uma comunidade, podendo ser indeterminado e indeterminável. Como resultado, pode não ser suficiente aplicar de forma estrita às questões ambientais o enfoque tradicional do direito civil ou da responsabilidade civil. Deve-se considerar o interesse superior do meio ambiente e a lógica preventiva subjacente das leis e políticas ambientais.

Nesse contexto, a principal obrigação estabelecida nessa disposição é contar com medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental. Contudo, essa obrigação não é absoluta, já que o artigo estabelece algumas condições. As medidas deverão estar disponíveis: (1) conforme o caso e se for aplicável e (2) considerando as circunstâncias, conforme indicado na primeira linha do artigo 8.3.

Cada Parte ou órgão competente é livre para determinar as medidas a serem usadas, conforme o caso e se for aplicável, considerando as circunstâncias, desde que facilitem a produção da prova. Embora o artigo mencione expressamente a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova (veja o box V.1), a palavra “como” claramente indica que são possibilidades, mas não as únicas formas de facilitar a produção da prova. Em algumas jurisdições, esses conceitos podem estar reconhecidos na legislação ou jurisprudência e ser amplamente aplicados. Em outros países, contudo, esse pode não ser o caso e outras medidas podem ser usadas. Não obstante, o Acordo pode inspirar o Estado a empregar esses conceitos no futuro.

Outros meios não expressamente indicados no Acordo, mas que podem ser aceitos para cumprir essa obrigação, incluem uma ponderação específica ou preferência atribuída às opiniões de especialistas e meios científicos, visitas judiciais aos locais onde o dano foi causado ou sofrido, uma presunção *iuris tantum* a respeito das decisões dos órgãos de supervisão, *amicus curiae*, responsabilidade objetiva (que inclui, mas vai além da mera facilitação da produção da prova) ou qualquer outro meio admitido por lei que confirme a autenticidade e alcance do dano ambiental.

A lógica por trás dessas medidas consiste em corrigir assimetrias e proteger a parte mais fraca em um processo de dano ambiental, eliminando barreiras para assegurar o exercício pleno do direito de acesso à justiça e à reparação. Além disso, elas resultam em maior agilidade e eficiência da justiça ambiental, já que geralmente permitem o acesso a provas e opiniões de especialistas a um custo mais baixo e reduzem os atrasos na produção da prova. Ao mesmo tempo, promove-se a equidade dos processos e reduz-se o risco de impunidade ambiental a favor de um bem público de vital importância para toda a sociedade.

Boxe V.1

A inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova como exemplos não exaustivos de medidas que facilitam a produção da prova de dano ambiental



Conforme indicado anteriormente, a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova são formas através das quais as Partes podem exercer suas obrigações de acordo com o artigo 8.3.e.

Ambos os conceitos modificam a regra usual dos procedimentos comuns de impor à parte que alega o dano o ônus de provar os fatos alegados. Enquanto a inversão do ônus da prova transfere a obrigação de provar a existência ou inexistência de danos ambientais do demandante para o demandado, a carga dinâmica da prova atribui o ônus à Parte que tem melhores condições para provar ou refutar, devido à sua situação, conhecimento ou capacidade especial no caso em questão.

O raciocínio por trás desses conceitos em um contexto mais amplo de leis ambientais responde às singularidades e complexidades dos casos ambientais. Devido à dificuldade de provar o que é alegado, e considerando o superior interesse público na defesa do meio ambiente, ao transferir esse ônus da suposta vítima de danos ao suposto infrator, restabelece-se o equilíbrio entre as partes do processo.

Tanto a inversão do ônus da prova como a carga dinâmica da prova baseiam-se no princípio processual de boa-fé e colaboração processual. Além disso, não alteram o direito de defesa em conformidade com o devido processo. Isto é, admite-se a prova em contrário e quem tem o ônus da prova pode refutar o que se alega: pode demonstrar a não causalidade do dano ou sua não participação, ou atribuir esse dano a uma força maior, à culpa da vítima ou ao ato de um terceiro. A obrigação imposta à parte consiste em refutar a alegação da outra parte justamente porque se presume que tem melhores condições de fazê-lo.

Mesmo se a inversão do ônus da prova ou a carga dinâmica da prova esteja prevista na legislação interna, sua aplicação não será necessariamente automática e só será determinada pelo órgão administrativo ou judicial caso a caso, em conformidade com os requisitos e procedimentos estabelecidos na legislação nacional. Além disso, essas medidas não se aplicam necessariamente a todos os danos ambientais, podendo limitar-se a alguns casos específicos de maior risco. Por exemplo, alguns países só contemplam essas medidas de ações ou omissões em relação a determinados materiais tóxicos ou perigosos, ou atividades consideradas de alto risco.

Outra consideração importante é que a inversão do ônus da prova não afeta a garantia legal da presunção de inocência. Embora a presunção de inocência se refira à responsabilidade jurídica (geralmente de caráter penal, derivada de crimes, contravenções e outras infrações

criminais) e preserve a inocência do acusado até que se prove culpado, a inversão do ônus da prova dos danos ambientais se refere somente à existência ou não de danos e não à responsabilidade em sentido estrito. É um ônus probatório, ou seja, o ônus de fornecer provas que sugiram uma possibilidade razoável de que o dano exista ou não.

Mesmo no âmbito do direito penal, algumas jurisdições admitem a inversão do ônus da prova no caso da responsabilidade penal desde que esteja justificada, não seja irrazoável nas circunstâncias e preserve os direitos do acusado. Essa inversão pode ser justificada se a natureza do crime dificultar muito para a acusação provar cada elemento, ou se for claramente mais razoável e praticável para o acusado provar um fato do que para o acusador refutá-lo. O ônus da prova só pode ser imposto se a lei permitir ou exigir expressamente que o demandado prove a questão ou criar a presunção de que a questão existe a menos que se prove o contrário.

Além do direito ambiental, pode haver inversão do ônus da prova em outros campos do direito sem comprometer a presunção de inocência. Esse é o caso do direito fiscal (presunções das bases fiscais), direito trabalhista (presunção da existência de relação contratual a favor do trabalhador), direito médico (responsabilidade civil por negligência médica), direito de seguros (presunção de responsabilidade civil de um motorista por danos a pessoas e propriedades), lei do consumidor (presunção de responsabilidade por danos causados por um prestador de serviços a consumidores e usuários) ou direito de família (presunção de paternidade). Em todas essas áreas, independentemente de seu nome, estabelecem-se presunções legais que invertem o ônus da prova e não impedem que o demandado ou a outra parte refute o que está sendo alegado.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

8.3. f) mecanismos de execução e de cumprimento oportunos das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e

Os mecanismos para a execução e cumprimento de decisões administrativas e judiciais são um componente importante do estado de direito. Esses mecanismos devem permitir o cumprimento oportuno e efetivo para solucionar qualquer dano ou violação de direitos, oferecer compensação quando for o caso e evitar a ocorrência de danos no futuro. O cumprimento defeituoso e tardio pode constituir uma violação do direito de acesso à justiça e abalar a legitimidade do sistema. Algumas decisões são de aplicação imediata, como alguns tipos de sentenças. Contudo, outras decisões podem exigir ações adicionais, seja por meio de processos específicos ou procedimentos de revisão e supervisão. A necessidade de adotar medidas adicionais deve ser avaliada de acordo com a legislação de cada Estado Parte.

A referência às decisões deve ser entendida em sentido amplo, pois engloba tanto as decisões definitivas como as provisórias ou temporárias. Ou seja, os mecanismos de execução e cumprimento também se referem às medidas preventivas e cautelares que visam evitar a realização do dano ou a ocorrência de uma violação.

Alguns exemplos desses mecanismos são os mandados judiciais, ordens que exigem a execução de uma decisão judicial ou administrativa, a faculdade de intimar e declarar uma pessoa em desacato, a imposição de multas à pessoa ou órgão responsável pelo descumprimento ou o uso da força para

garantir a execução das sentenças. Os mecanismos de execução e cumprimento devem estar vinculados à decisão tomada e à solução oferecida. Por exemplo, o confisco de bens, o congelamento de ativos ou a proibição de deslocar-se podem ser apropriados em algumas circunstâncias para fazer cumprir uma sentença e oferecer uma solução efetiva. Algumas das decisões podem incentivar o cumprimento aliviando a carga imposta sobre a parte cuja demanda não foi acolhida. Por exemplo, pode-se reduzir ou anular as multas com base em bom comportamento do réu. Às vezes, a execução e o cumprimento podem ser competência de órgãos diferentes dos adjudicados ao caso, tornando ainda mais essenciais a coordenação e a colaboração efetiva entre instituições.

8.3. g) mecanismos de reparação, conforme o caso, tais como a restituição ao estado anterior ao dano, a restauração, a compensação ou a imposição de uma sanção econômica, a satisfação, as garantias de não repetição, a atenção às pessoas afetadas e os instrumentos financeiros para apoiar a reparação.

A reparação e o recurso constituem a essência do acesso à justiça. O objetivo de qualquer mecanismo de revisão administrativa ou judicial é assegurar que as decisões, ações ou omissões defeituosas ou errôneas sejam corrigidas e, se for o caso, obter uma reparação.

Essa alínea menciona exemplos de mecanismos que podem ser adotados, individualmente ou em combinação com outros, dependendo do caso. Por exemplo, a restituição pode ser complementada com garantias de não repetição e a assistência a pessoas afetadas. Embora o Acordo não inclua nenhuma hierarquia específica ou ordem de preferência, a tendência das jurisdições é preferir a restauração em vez da compensação e, se nenhuma das duas for possível, buscar outros meios, como a satisfação. Devido aos impactos irreversíveis do dano ambiental em muitos casos, medidas provisórias como as medidas cautelares temporárias podem ser soluções importantes para evitar que esse dano ocorra ou que se agrave. Outros mecanismos de reparação não mencionados nesse artigo também seriam aceitos, como o recurso mediante o qual se pode ordenar a um demanda do que renuncie aos lucros de uma atividade ilegal em favor do demandante, as instruções obrigatórias ou a anulação de ordens.

“Restauração” refere-se a um retorno à situação anterior à ocorrência do dano ou prejuízo. Isso significaria retomar as condições do ecossistema ao *statu quo* ante, restabelecendo a situação que existia antes, desde que não seja materialmente impossível e não envolva uma carga completamente desproporcional em relação ao benefício que a restauração proporcionaria frente à compensação. Quando o dano é irreversível, podem ser exigidas medidas de mitigação como parte da restauração. Estas medidas incluiriam, por exemplo, uma ordem de criar áreas naturais similares às que foram danificadas de forma irreversível no mesmo local ou em local similar. “Compensação” significa a ordem de compensar o demandante pela perda por meios monetários ou financeiros. A metodologia seguida para a avaliação econômica de perdas ambientais será fundamental nesse sentido. Se a “restauração” e a “compensação” não forem possíveis, os encarregados de tomar a decisão podem ordenar uma “satisfação”, que pode consistir em um reconhecimento do descumprimento ou violação, uma expressão de arrependimento, uma desculpa formal ou qualquer outra modalidade apropriada.

Devem ser mencionados especialmente os instrumentos financeiros destinados a apoiar a reparação. Esses fundos podem ser estabelecidos para um propósito específico ou geral, de forma circunstancial ou estrutural. Esses instrumentos financeiros podem ser usados para restaurar ou compensar danos ambientais, evitar danos futuros, dar assistência a grupos e comunidades ou empreender atividades de educação e conscientização. Os recursos para esses fundos podem vir das multas e penalidades obtidas pelas autoridades públicas.

8.4. Para facilitar o acesso do público à justiça em questões ambientais, cada Parte estabelecerá:

- a) medidas para reduzir ou eliminar as barreiras ao exercício do direito de acesso à justiça;
- b) meios de divulgação do direito de acesso à justiça e os procedimentos para torná-lo efetivo;
- c) mecanismos de sistematização e difusão das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e
- d) o uso da interpretação ou tradução de idiomas distintos dos oficiais quando for necessário para o exercício desse direito.

Esse artigo refere-se a medidas, meios e mecanismos para facilitar o acesso do público à justiça. Diferentemente das medidas incluídas no artigo 8.5, que se aplicam a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, esse parágrafo é para o público em geral.

O artigo 8.4.a inclui a obrigação geral de estabelecer medidas ou eliminar barreiras ao exercício do direito de acesso à justiça. Algumas dessas medidas são mencionadas em outras partes desse artigo, como a obrigação de assegurar que os procedimentos não tenham um custo proibitivo, a legitimação ativa ampla em defesa do meio ambiente e medidas para facilitar a produção da prova de danos ambientais. Portanto, essa disposição pode referir-se a essas ou outras medidas adicionais para superar qualquer uma das barreiras. As barreiras geralmente são técnicas, financeiras ou legais. Elas também podem estar relacionadas com a falta de clareza das normas e procedimentos e com a execução deficiente das sentenças e decisões. Além disso, podem supor um desconhecimento dos direitos e das leis e capacidades aplicáveis. Portanto, essa disposição deve ser lida junto com as outras disposições que visam minimizar ou eliminar barreiras e com o pilar de fortalecimento de capacidades e cooperação.

O artigo 8.4.b está relacionado com a informação e conscientização acerca da existência do direito de acesso à justiça e os procedimentos para assegurar sua efetividade. Essa disposição tem sua premissa no fato de que, para exercer plenamente seus direitos, os titulares de direitos devem ter conhecimento sobre eles e sobre os meios e procedimentos para torná-los efetivos. Este parágrafo baseia-se na disposição geral incluída no artigo 4.4 relativa à provisão de informação para facilitar a aquisição de conhecimento dos direitos de acesso, e deve ser lida junto com as outras disposições, como o artigo 7.9. As campanhas de informação pública, páginas de informação geral ou outros meios podem contribuir para conscientizar o público acerca do seu direito de acesso à justiça. Além disso, a boa administração implica que toda decisão adotada por uma autoridade competente deve indicar à parte interessada o direito de impugnar ou recorrer, o órgão ao qual se deve apresentar a impugnação ou recurso, os prazos, requisitos e procedimentos para tal e qualquer outra informação relacionada que possa ser necessária.

Os mecanismos para sistematizar e disseminar decisões judiciais e administrativas também fortalecem a capacidade e o conhecimento do público sobre acesso à justiça. O artigo 8.4.c indica que esses mecanismos serão estabelecidos “conforme o caso”, deixando que cada Parte determine. As decisões judiciais e administrativas sobre questões ambientais são consideradas informação ambiental e, a menos que estejam sujeitas totalmente ou em parte a qualquer regime legal de exceções, deverão ser públicas e acessíveis em conformidade com o padrão indicado no artigo 5. Essas decisões também podem ser incluídas nos sistemas de informação ambiental indicados no artigo 6.3. Algumas boas práticas incluem bases de dados *on-line* que oferecem funções de busca, observatórios judiciais e administrativos ou repositórios de ordens e decisões.

Essa disposição inclui a obrigação de interpretação ou tradução de idiomas diferentes dos idiomas oficiais quando necessário para o exercício do direito de acesso à justiça. Já que questões ligadas ao idioma podem se tornar uma barreira ao acesso à justiça, essa disposição pretende assegurar o devido processo, igualdade jurídica e equidade nos procedimentos de revisão. O artigo 8.4.d estabelece “o uso da”, mas omite quem ou que entidade fornecerá os serviços de interpretação ou tradução, deixando que cada Parte determine. Não obstante, esse parágrafo reforça as medidas que poderiam ser adotadas de acordo com o artigo 10.2.e, especificamente para pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade.

Embora às vezes os termos tradução e interpretação sejam usados de forma intercambiável, interpretação significa a tradução oral do idioma falado e tradução se refere à palavra escrita. O uso da interpretação é de grande relevância no contexto das audiências judiciais e administrativas.

8.5. Para tornar efetivo o direito de acesso à justiça, cada Parte atenderá as necessidades das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade mediante o estabelecimento de mecanismos de apoio, inclusive assistência técnica e jurídica gratuita, conforme o caso.

O parágrafo 5 do artigo 8 obriga cada Parte a tomar medidas específicas para apoiar pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade no acesso à justiça. A obrigação estipulada é a de estabelecer mecanismos de apoio que permitam que suas necessidades sejam atendidas. Essa disposição limita-se a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, conforme definido no artigo 2, e não se aplica ao público em geral.

Os mecanismos de apoio podem incluir, conforme o caso, assistência técnica e legal gratuita. Embora cada Parte deva assegurar que esses mecanismos estejam disponíveis, eles podem ser fornecidos por vários atores, inclusive ouvidores, promotores e defensores públicos, sociedade civil e clínicas jurídicas gratuitas e de interesse público. Além disso, o Acordo não exige que esses mecanismos sejam especificamente ambientais, mas que possam ser utilizados para ter acesso à justiça ambiental.

Essa disposição reforça o artigo 4.5, o qual estipula que cada Parte deve assegurar orientação e assistência principalmente a pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade para facilitar o exercício de seus direitos. Além disso, complementa o artigo 9 sobre defensores dos direitos humanos em questões ambientais.

8.6. Cada Parte assegurará que as decisões judiciais e administrativas adotadas em questões ambientais, bem como sua fundamentação, sejam consignadas por escrito.

O Acordo estipula que todas as decisões e seus fundamentos legais devem ser estabelecidos por escrito. Isso inclui as decisões provisórias e finais. De um ponto de vista geral, estabelecer por escrito qualquer decisão judicial e administrativa adotada é um componente essencial do princípio de segurança jurídica. Ter essas decisões por escrito não só beneficia o devido processo, mas também facilita a manutenção de registros, acessibilidade e difusão pública, e qualquer outro procedimento de impugnação e recurso que possa ser empregado contra a decisão em questão.

Tais decisões podem ser incluídas em repositórios ou bases de dados *on-line* específicas e também podem fazer parte dos sistemas de informação ambiental mencionados no artigo 6.3.

8.7. Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solução de controvérsias em questões ambientais, quando cabível, tais como a mediação, a conciliação e outros mecanismos que permitam prevenir ou solucionar essas controvérsias.

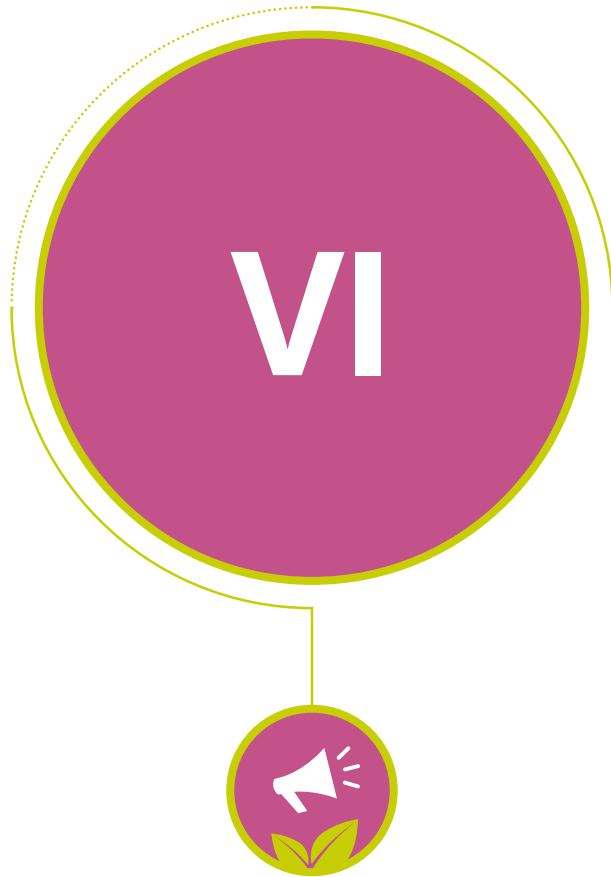
O artigo 8.7 estabelece a obrigação de promover mecanismos alternativos de solução de controvérsias em questões ambientais quando cabível. Os mecanismos alternativos de solução de controvérsias podem ser definidos como qualquer meio de resolver uma controvérsia fora dos processos judiciais ou administrativos. Esses mecanismos ganharam maior relevância, pois oferecem meios flexíveis, adaptáveis e efetivos de resolver controvérsias com um custo mais baixo num prazo menor. Às vezes, podem ser considerados pelo público e outras partes interessadas como mais acessíveis. Contudo, os mecanismos alternativos de solução de controvérsias não prejudicam os direitos e garantias estabelecidos no restante do artigo sobre acesso à justiça em questões ambientais.

O Acordo não exige que esses mecanismos sejam especificamente ambientais, mas aplicáveis a questões ambientais. A expressão “quando cabível” também proporciona às Partes flexibilidade para determinar quando e quais mecanismos alternativos de solução de controvérsias serão disponibilizados.

Vários tipos de mecanismos alternativos de solução de controvérsias são admissíveis no âmbito do Acordo. O artigo se refere especificamente à mediação e conciliação. Em ambos os mecanismos um terceiro intervém, mas em grau diferente. Na mediação, um mediador externo ajuda as partes envolvidas em uma controvérsia a chegar a um acordo por consenso. O mediador pode, de maneira privada ou coletiva, ajudar as partes a identificar as questões controversas e apresentar propostas para resolvê-las. Contudo, o mediador não pode tomar decisões. A conciliação é similar à mediação, mas, em vez de fazer propostas, o terceiro cria um ambiente propício ao diálogo para encontrar um ponto em comum. Um conciliador também pode ser especialista na questão e ter o poder de constatar fatos.

Em alguns países, a conciliação e a mediação são obrigatórias antes de se iniciar um processo judicial ou administrativo, possibilitando uma oportunidade para as partes resolverem uma controvérsia de antemão. Em outros casos, durante os procedimentos formais de solução de controvérsias, as partes podem buscar e chegar a uma solução amigavelmente, o que daria fim ao procedimento formal.

Além da mediação e da conciliação, essa disposição também admite outros meios de solução de controvérsias, como a investigação e a arbitragem. Dependendo do caso, os procedimentos ante as ouvidorias também podem se enquadrar na categoria de mecanismos alternativos de solução de controvérsias.



Defensores dos direitos humanos em questões ambientais

Proteger o meio ambiente requer, primeiro e acima de tudo, proteger quem o defende. O artigo 9 do Acordo de Escazú é inovador em sua inclusão de disposições específicas para proteger e promover o trabalho de pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais na América Latina e no Caribe.

Pessoas, grupos e organizações que defendem os direitos humanos em questões ambientais estão entre os que mais correm risco de sofrer violações de direitos humanos. Na sua histórica resolução 40/11 de 2019, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas expressou grande preocupação com a situação desses defensores dos direitos humanos no mundo e condenou fortemente os assassinatos e outras violações de direitos humanos contra os defensores, sublinhando que esses atos podem violar o direito internacional e minar o desenvolvimento sustentável no âmbito local, nacional, regional e internacional¹. A situação dramática enfrentada pelos defensores dos direitos humanos em questões ambientais também foi reconhecida pelo então Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, Michel Forst, em seu relatório de 2016², no qual a América Latina foi considerada uma das regiões mais hostis para os defensores ambientais.

Por ser um tratado ambiental, o Acordo de Escazú se concentra nos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. A consideração especial dada a pessoas, grupos e organizações que defendem direitos humanos em questões ambientais não implicam o estabelecimento de novos direitos ou jurisdições especiais para esse grupo, nem reconhece qualquer direito adicional diferente dos que a pessoa já possui no âmbito do direito internacional de direitos humanos. O Acordo de Escazú reitera e reafirma compromissos já assumidos pelos Estados nos instrumentos internacionais, regionais e nacionais e os adapta à esfera ambiental, facilitando sua aplicação ao trabalho e à situação prática de defensores ambientais tendo em vista os riscos e ameaças que eles enfrentam na região³.

Todas as pessoas têm o direito de defender os direitos humanos em condições de igualdade e não discriminação⁴. Os defensores dos direitos humanos em questões ambientais têm os mesmos direitos

¹ Veja Conselho de Direitos Humanos, "Recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development" (A/HRC/RES/40/11), Nova York, 2019. No parágrafo 3 da resolução o Conselho "insta todos os Estados a adotar todas as medidas necessárias para garantir os direitos, a proteção e a segurança de todas as pessoas, inclusive os defensores dos direitos humanos relacionados com o meio ambiente, que exercem, tanto no ambiente virtual como fora dele, direitos como os relativos à liberdade de opinião, de expressão, de reunião pacífica e de associação, que são essenciais para a promoção e proteção dos direitos humanos e a proteção e conservação do meio ambiente".

² Veja Nações Unidas, *Situation of human rights defenders: note by the Secretary-General* (A/71/281), Nova York, 2016.

³ Veja Conselho de Direitos Humanos, "Final warning: death threats and killings of human rights defenders. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mary Lawlor" (A/HRC/46/35), Nova York, 2020.

⁴ Veja Nações Unidas, *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* (A/RES/53/144), Nova York, 1999, artigo 1.

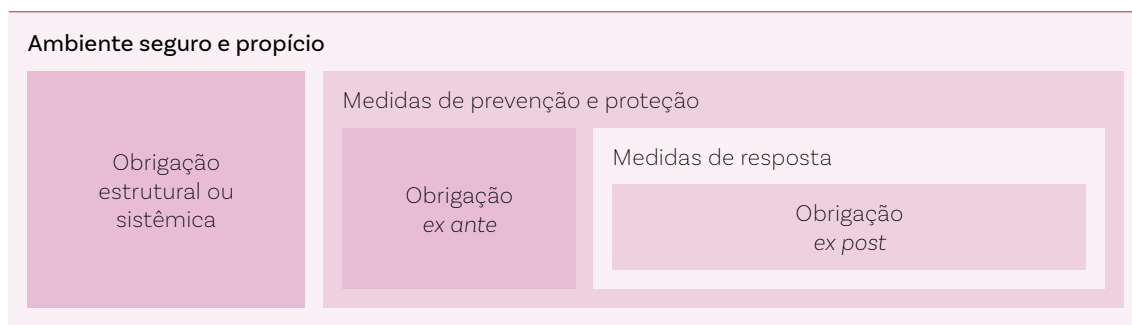
e obrigações de qualquer outra pessoa e devem atuar pacificamente. Contudo, tendo em vista os riscos certos ou prováveis aos quais estão expostos no campo ambiental, é necessário considerar medidas específicas para esse grupo de pessoas. O estabelecimento de medidas afirmativas para grupos específicos faz parte do direito internacional dos direitos humanos. Os instrumentos de direitos humanos procuram proteger principalmente os mais vulneráveis a violações dos direitos humanos e, portanto, estabelecem obrigações e garantias específicas para proteger as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.

O Acordo de Escazú pretende sublinhar o papel e o trabalho dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais e exigir que os Estados salvaguardem seus direitos e evitem violações. Além disso, procura reforçar o fortalecimento de capacidades e a cooperação regional nessa questão, de acordo com compromissos nacionais e internacionais.

O artigo 9 pode ser dividido em três grupos principais de obrigações estruturais, de prevenção e de resposta, conforme indicado no diagrama VI.1.

Diagrama VI.1

Estrutura do artigo 9 do Acordo de Escazú



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A tabela VI.1 apresenta um panorama das principais obrigações contidas no artigo 9 e orientações para a implementação.



Tabela VI.1

Principais obrigações contidas no artigo 9 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Disposição	Obrigação	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Garantir um ambiente seguro e propício para os defensores dos direitos humanos em questões ambientais.	<ul style="list-style-type: none"> > Obrigação de caráter geral, estrutural ou sistêmico. > Um ambiente propício ao exercício dos direitos, livremente e sem discriminação, ameaças, restrições ou insegurança. > Refere-se a pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem direitos humanos em questões ambientais.
Parágrafo 2	Tomar medidas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais.	<ul style="list-style-type: none"> > As medidas devem ser adequadas e efetivas. > Mencionam-se especificamente determinados direitos (à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, reunião e associação pacífica e a circular livremente) e a capacidade de exercer os direitos de acesso. > As Partes levarão em conta obrigações internacionais no âmbito dos direitos humanos, princípios constitucionais e conceitos básicos do sistema jurídico.

Disposição	Obrigação	Orienta�es para a implementa�o
Parágrafo 3	Tomar medidas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimida�es contra os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais.	<ul style="list-style-type: none"> > As medidas deverão ser apropriadas, efetivas e oportunas. > Dimensão de preven�o e dimensão de resposta e repara�o.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A. Artigo 9: Defensores dos direitos humanos em questões ambientais

9.1. Cada Parte garantirá um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança.

O parágrafo 1 do artigo 9 refere-se à obrigação de garantir um ambiente seguro e propício para os defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Pode ser considerada uma obrigação de caráter geral, estrutural ou sistêmico.

Segundo o direito internacional dos direitos humanos, os Estados têm o dever não só de respeitar e proteger os direitos humanos de cada pessoa em sua jurisdição, mas também tornar esses direitos efetivos. Para isso, os titulares de obrigações devem tomar todas as medidas necessárias para criar todas as condições necessárias nas esferas social, econômica, política e outras, e assegurar as garantias legais que possam ser exigidas para o exercício dos direitos e liberdades fundamentais na prática.

Nesse contexto, o conceito de “ambiente seguro e propício”, bem reconhecido no direito internacional dos direitos humanos, é especialmente importante. O termo refere-se a características gerais, estruturais ou sistêmicas em um determinado contexto que possibilite o pleno exercício dos direitos. Esse ambiente possibilita o exercício dos direitos, livremente e sem discriminação, ameaças, restrições ou insegurança.

O alcance da obrigação de assegurar um ambiente seguro e propício para os defensores dos direitos humanos foi determinado em inúmeros relatórios dos Relatores Especiais das Nações Unidas e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

Em seu relatório de 2013, Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, examinou detalhadamente os principais elementos necessários para os defensores dos direitos humanos atuarem em um ambiente seguro e propício⁵. Estes elementos incluem:

1. Um marco legal, institucional e administrativo favorável.
2. O combate à impunidade e o acesso à justiça pelas violações contra defensores.
3. Instituições nacionais de direitos humanos fortes, independentes e efetivas.

⁵ Veja Conselho de Direitos Humanos, “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya” (A/HRC/25/55), Nova York, 2013.

4. Políticas e mecanismos de proteção efetivos, incluindo apoio público ao trabalho dos defensores.
5. Atenção especial aos riscos e desafios enfrentados pelas defensoras e ativistas que promovem os direitos da mulher e questões de gênero.
6. Respeito e apoio de atores não estatais ao trabalho dos defensores.
7. Acesso seguro e aberto às Nações Unidas e órgãos internacionais de direitos humanos.
8. Uma comunidade forte, dinâmica e diversa de defensores dos direitos humanos.

Michel Forst, Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos, adaptou esses aspectos ao domínio ambiental em seu relatório de 2016 sobre defensores ambientais⁶. De acordo com o relatório, um ambiente seguro e propício é fomentado através de: (a) participação significativa, transparência e responsabilidade; (b) combate à impunidade e promoção do acesso à justiça; (c) marcos legais; (d) devida diligência dos direitos humanos; (e) educação em direitos humanos; (f) prêmios de direitos humanos.

Isso foi reafirmado por John H. Knox e David R. Boyd, Relatores Especiais sobre a questão das obrigações de direitos humanos relativas ao desfrute de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável, em seu relatório de 2018. De acordo com o relatório, os Estados devem estabelecer um ambiente seguro e favorável para que os defensores atuem sem ameaças, assédio, intimidação ou violência. Para tanto, é preciso que o Estado aprove e execute leis que protejam os defensores dos direitos humanos em conformidade com os padrões internacionais dos direitos humanos; reconheça publicamente as contribuições dos defensores dos direitos humanos para a sociedade e assegure que seu trabalho não seja criminalizado ou estigmatizado; estabeleça, em consulta com defensores dos direitos humanos, proteção efetiva e programas de alerta precoce; ofereça treinamento adequado para agentes de segurança e funcionários encarregados de fazer cumprir a lei; garanta investigações rápidas e imparciais de ameaças e violações e o processo penal contra os supostos infratores; e estabeleça soluções efetivas para violações, inclusive compensação apropriada⁷.

Com relação à expansão de espaços cívicos e democráticos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁸ identificou cinco elementos essenciais para criar e manter esse ambiente: (a) um marco legal sólido de acordo com padrões internacionais e um forte sistema nacional para a proteção dos direitos humanos que proteja as liberdades públicas e o acesso efetivo à justiça; (b) um ambiente político favorável ao trabalho da sociedade civil; (c) acesso à informação; (d) canais para a participação da sociedade civil nos processos de formulação de políticas e tomada de decisões; (e) apoio e recursos no longo prazo para a sociedade civil.

À luz do exposto anteriormente, a implementação total e efetiva das disposições do Acordo de Escazú contribuiriam de forma notável para a criação e a manutenção de um ambiente seguro e propício para os defensores dos direitos humanos em questões ambientais.

⁶ Veja Nações Unidas, *Situation of human rights defenders: note by the Secretary-General (A/71/281)*, Nova York, 2016.

⁷ Veja Nações Unidas, *Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: note by the Secretary-General (A/73/188)*, Nova York, 2018. O relatório refere-se ao princípio 4 dos princípios sobre direitos humanos e meio ambiente (A/HRC/37/59), o qual indica: “os Estados devem proporcionar um ambiente seguro e propício no qual os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que trabalham em questões de direitos humanos ou meio ambiente possam operar sem ameaças, assédio, intimidação e violência”.

⁸ Veja Conselho de Direitos Humanos, “Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned: report of the United Nations High Commissioner for Human Rights” (A/HRC/32/20), Nova York, 2016.

O Acordo não define o termo “defensores dos direitos humanos em questões ambientais” porque o conceito “defensores dos direitos humanos” está suficientemente bem estabelecido no direito internacional dos direitos humanos (veja o boxe VI.1). Como resultado, o Acordo apenas situa esse conceito em um contexto ambiental. O parágrafo 1 do artigo 9 refere-se amplamente a pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem direitos humanos em questões ambientais, que são principalmente definidas pelo que fazem. Assim, incluem qualquer pessoa ou grupo que defenda o meio ambiente de maneira regular e sistemática, ou temporária e esporádica, a título pessoal ou profissional, por meio de organizações ou grupos estruturados, estruturas informais ou individualmente. Não é necessário que tenham reconhecimento legal ou formal nem que se identifiquem como tal.

Boxe VI.1

Quem são os defensores dos direitos humanos?



Não existe uma definição específica de quem é ou pode ser defensor dos direitos humanos. A Declaração sobre o Direito e o Dever de Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, também conhecida como a Declaração dos Defensores dos Direitos Humanos, se refere a “indivíduos, grupos e associações [...] que contribuem para [...] a eliminação efetiva de todas as violações de direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos” (quarto parágrafo preambular). Essa referência deve ser lida junto com o artigo 1 da Declaração, que estabelece: “todas as pessoas têm o direito, individualmente e em associação com outras, de promover e lutar pela proteção e exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais no âmbito nacional e internacional”.

Portanto, os defensores dos direitos humanos podem ser qualquer pessoa ou grupo de pessoas que trabalham para promover e proteger os direitos humanos, desde organizações e instituições até indivíduos em suas comunidades locais. Os defensores podem ser de qualquer gênero, idade e formação profissional ou de outro tipo. Também podem ser agentes do governo. Não existe requisito especial ou formal para qualificar alguém como defensor dos direitos humanos.

Existe um padrão mínimo exigido dos defensores de direitos humanos?



Qualquer pessoa pode se tornar um defensor dos direitos humanos. O direito internacional dos direitos humanos não estipula qualquer qualificação ou requisito específico. Não obstante, a Declaração sobre os Defensores dos Direitos Humanos claramente indica que os defensores têm direitos e responsabilidades. Em termos de responsabilidades, os defensores de direitos humanos devem aceitar a universalidade dos direitos humanos e agir pacificamente.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* (A/RES/53/144), Nova York, 1999.

O parágrafo 1 do artigo 9 deve ser lido junto com os parágrafos 2 e 6 do artigo 4, que defendem o livre exercício dos direitos contidos no Acordo e reforçam a obrigação de garantir um ambiente propício para o trabalho de pessoas, associações, organizações ou grupos que promovem a proteção do meio ambiente.

9.2. Cada Parte tomará as medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais, inclusive o direito à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, o direito de reunião e associação pacíficas e o direito a circular livremente, bem como sua capacidade de exercer os direitos de acesso, levando em conta as obrigações internacionais da Parte no âmbito dos direitos humanos, seus princípios constitucionais e os elementos básicos de seu sistema jurídico.

O segundo parágrafo do artigo 9 estipula que os Estados devem tomar medidas para reconhecer, proteger e promover os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Vale a pena destacar vários elementos. Primeiro, existe a obrigação de tomar medidas que sejam “adequadas e efetivas”, significando que elas precisam ser apropriadas e corretas para o propósito em cada situação e no contexto de cada Parte. Em segundo lugar, os verbos “reconhecer”, “proteger” e “promover” delineiam três dimensões relativas aos direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Os Estados se comprometem a reconhecer todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em seus marcos legais, tanto na lei como na prática. Os Estados protegerão também indivíduos e grupos contra abusos dos direitos humanos por terceiros. Por último, existe a obrigação de promover esses direitos, o que requer ação proativa do Estado. O dever de respeitar os direitos humanos está implícito no mandato de reconhecer e proteger esses direitos.

A obrigação de proteger tem um alcance positivo e um negativo. Como assinalou o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, os Estados devem abster-se de violar direitos humanos e só podem restringir direitos em conformidade com as disposições estabelecidas nos tratados⁹. Além disso, existe a obrigação de agir com devida diligência para prevenir violações dos direitos tomando medidas legais, judiciais e administrativas, assim como quaisquer outras medidas que assegurem o pleno exercício dos direitos.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Defensores dos Direitos Humanos¹⁰ estabelece claramente que é responsabilidade do Estado assegurar que as autoridades competentes protejam todas as pessoas, individualmente e em associação com outros, contra qualquer violência, ameaça, retaliação, discriminação de fato ou de direito, pressão ou qualquer outra ação arbitrária em consequência do exercício legítimo de direitos. A Declaração também estipula que todos têm o direito, individualmente e em associação com outros, de serem protegidos efetivamente pela legislação nacional ao reagir contra ou se opor, através de meios pacíficos, a atividades e atos, inclusive omissões, atribuíveis aos Estados que resultem em violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a atos de violência perpetrados por grupos e indivíduos que afetam o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Do mesmo modo, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, em seu Comentário Geral Nº 36 (2019)¹¹, determinou que o dever de proteger o direito à vida requer que os Estados Partes tomem medidas especiais de proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade cuja vida tenha sido colocada em risco por ameaças específicas ou padrões de violência preexistentes; e estabelece explicitamente que essas pessoas incluem os defensores dos direitos humanos. Os Estados Partes também devem intervir de maneira urgente e efetiva para proteger os indivíduos que se encontram sob uma ameaça específica, e devem tomar as medidas necessárias para responder a ameaças de morte e oferecer proteção aos defensores dos direitos humanos, inclusive a criação e manutenção de um ambiente seguro e propício para a defesa dos direitos humanos.

⁹ Veja Comitê de Direitos Humanos, “General Comment No. 31 [80]: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), Nova York, 2004.

¹⁰ Veja Nações Unidas, *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* (A/RES/53/144), Nova York, 1999, anexo, em particular os artigos 2 e 3.

¹¹ Veja Comitê de Direitos Humanos, “General Comment No. 36. Article 6: right to life” (CCPR/C/GC/36), Nova York, 2019.

Michel Forst, Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, também apresentou orientação importante para a proteção dos defensores do meio ambiente¹². As práticas de proteção devem contribuir para o total respeito dos direitos de defensores dos direitos humanos em questões ambientais e fortalecer sua segurança. Segundo o Relator Especial, os Estados devem, entre outras coisas, reafirmar e reconhecer o papel que representam, bem como respeitar, proteger e tornar efetivos seus direitos e criar mecanismos de proteção, levando em conta as dimensões intersectoriais das violações contra as mulheres defensoras, indígenas e comunidades rurais e marginalizadas. Ele identificou também sete princípios em que se fundamentam práticas efetivas de proteção dos defensores dos direitos humanos: devem basear-se nos direitos, ser inclusivas e sensíveis ao gênero, concentrar-se na “segurança holística”, orientar-se a indivíduos e coletivos e ser participativas e flexíveis¹³.

Os Estados desenvolveram diferentes medidas e programas de proteção para garantir a segurança e integridade pessoal dos defensores dos direitos humanos em situações de risco iminente. Essas medidas incluem o estabelecimento de unidades especializadas para proteção e investigação de crimes contra ativistas dos direitos humanos, o estabelecimento de um sistema de alerta precoce e proteção pela polícia e guarda-costas e o estabelecimento de programas para a realocação dos defensores em outra região ou país. Alguns Estados também aprovaram legislação específica sobre a proteção dos defensores dos direitos humanos.

Embora o artigo 9.2 ressalte alguns dos principais direitos civis e políticos a serem defendidos e que tendem a estar sob risco maior no caso dos defensores (como os direitos à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, reunião e associação pacífica e livre circulação), a lista não é exclusiva nem exaustiva, já que todos os direitos humanos dos defensores devem ser protegidos. O artigo especifica a capacidade do defensor de exercer seus direitos de acesso, devido à importância fundamental do direito de pedir, obter e difundir informação, o direito de participar em questões públicas e o direito de acesso à justiça para a defesa do meio ambiente.

Os direitos dos defensores devem ser reconhecidos, protegidos e promovidos levando em conta as obrigações internacionais de cada Parte com relação aos direitos humanos, princípios constitucionais e os elementos básicos do sistema jurídico. Essas referências indicam que o marco regulatório e o sistema jurídico de cada Estado Parte são a base para implementar o artigo 9.

9.3. Cada Parte tomará medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no presente Acordo.

De acordo com o parágrafo 3 do artigo 9, cada Parte tomará medidas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer. Além de efetivas, conforme indicado no parágrafo anterior, as medidas devem ser apropriadas e oportunas.

Esse parágrafo engloba duas dimensões: prevenção e resposta. A necessidade de um enfoque preventivo é um elemento transversal que orienta a aplicação de todo o artigo 9. Isso está intrinsecamente ligado à proteção dos defensores e ao estabelecimento de um ambiente seguro e propício, examinados nos parágrafos 1 e 2 do artigo. A prevenção e a proteção se reforçam mutuamente e são essenciais para evitar violações dos direitos humanos dos defensores. Um ambiente seguro e propício é, em si, uma ferramenta preventiva e protetora poderosa para assegurar a segurança dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais.

¹² Veja Nações Unidas, *Situation of human rights defenders: note by the Secretary-General (A/71/281)*, Nova York, 2016.

¹³ Veja Conselho de Direitos Humanos, “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders: note by the Secretariat” (A/HRC/31/55), Nova York, 2016.

Se houver uma violação apesar de um ambiente seguro e propício e de medidas de prevenção e de proteção, os Estados são obrigados a tomar medidas de resposta. O Acordo de Escazú exige que cada Parte tome medidas apropriadas, efetivas e oportunas para investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais podem sofrer ao exercer os direitos contidos no Acordo. Obriga os Estados a agir quando outras pessoas cometem abusos dos direitos humanos, mas a obrigação também se aplica aos próprios agentes estatais. Esses mecanismos de resposta podem incluir medidas de reparação e não repetição.

O boxe VI.2 inclui exemplos de atos cometidos contra defensores dos direitos humanos.

A obrigação prevista nesse parágrafo é coerente com tratados universais dos direitos humanos e a Declaração dos Defensores dos Direitos Humanos. As normas internacionais de direitos humanos exigem que os Estados realizem uma investigação rápida e imparcial ou adotem as medidas necessárias para que uma investigação seja realizada quando há motivos razoáveis para se acreditar que uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais ocorreu em sua jurisdição.

Mais precisamente, a Declaração sobre os Defensores dos Direitos Humanos salvaguarda os direitos de todos os defensores, individual ou coletivamente, a soluções efetivas e de proteção no caso de violação desses direitos. Qualquer pessoa cujos direitos ou liberdades tenham sido violados tem o direito, por si mesma ou por meio de um representante legalmente autorizado, a apresentar uma denúncia a uma autoridade judicial independente, imparcial e competente ou qualquer outra autoridade estabelecida pela lei. Essa denúncia deve ser examinada rapidamente, os infratores devem ser processados independentemente da sua condição e o defensor deve obter da autoridade uma decisão, em conformidade com a lei, que ofereça reparação, inclusive a compensação correspondente, quando os seus direitos ou liberdades tiverem sido violados. A decisão e a sentença devem ser implementadas sem atraso indevido.

Boxe VI.2

Exemplos de atos cometidos contra defensores dos direitos humanos



- > Assassinatos.
- > Ameaças de morte.
- > Sequestros.
- > Desaparecimentos forçados.
- > Tortura e maus-tratos.
- > Prisão e detenção arbitrárias.
- > Indiciamento indevido por delitos penais e de outro tipo que resultam em processo, condenação e criminalização.
- > Ações civis infundadas ou destinadas a assediar (por exemplo, processos jurídicos estratégicos contra a participação pública).
- > Todo tipo de assédio.

- > Difamação.
- > Ataques ou ameaças a familiares, conhecidos, escritórios e residências.
- > Buscas não autorizadas.
- > Cultura de impunidade.
- > Restrições ao campo de ação dos defensores dos direitos humanos, inclusive encargos judiciais, administrativos e financeiros não justificados impostos a pessoas ou organizações.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), "Fact Sheet No. 29, Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights", abril de 2004.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas adotou uma postura similar. Em seu Comentário Geral Nº 36 sobre o direito à vida¹⁴, indicou que as investigações de supostas violações devem sempre ser independentes, imparciais, rápidas, meticolosas, críveis e transparentes e, no caso de uma violação, deve-se oferecer reparação total. As obrigações dos Estados Partes incluem, entre outras, tomar medidas para evitar que violações similares ocorram no futuro e adotar as medidas necessárias para proteger testemunhas, vítimas e seus familiares e pessoas que realizam a investigação de ameaças, ataques ou qualquer tipo de retaliação. Além, disso, como observado pelo Comitê: "o fato de um Estado Parte não investigar alegações de violações poderia constituir descumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. A cessação de uma violação em andamento é um elemento essencial do direito a uma solução efetiva"¹⁵.

Michel Forst, Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, ressaltou que os Estados devem garantir investigações independentes e diligentes nas alegações de ameaças e violência contra defensores dos direitos humanos em questões ambientais e punir os infratores diretos e aqueles que participaram nos crimes¹⁶. Em seu relatório de 2019, David R. Boyd, Relator Especial sobre as obrigações de direitos humanos relativas ao desfrute de um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável, instou os Estados a "priorizar ações para proteger os defensores dos direitos humanos em questões ambientais, idealmente estabelecendo instituições e normas para abordar as principais causas de violência e assédio, celebrando e apoiando o trabalho dos defensores em vez de atacá-lo e assegurando a justiça ao responsabilizar os agressores por suas ações"¹⁷. Em seu relatório de 2020, o Relator Especial enfatizou que os Estados têm a obrigação procedimental de "oferecer uma forte proteção aos defensores dos direitos humanos ambientais que trabalham com questões relativas à natureza. Os Estados devem proteger de forma vigilante os defensores contra intimidação, criminalização e violência; investigar, acusar e punir de forma diligente os infratores desses crimes; e abordar as principais causas do conflito socioambiental"¹⁸.

¹⁴ Veja Comitê de Direitos Humanos, "General Comment No. 36. Article 6: right to life" (CCPR/C/GC/36), Nova York, 2019.

¹⁵ Veja Comitê de Direitos Humanos, "General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant" (CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13), Nova York, 2004.

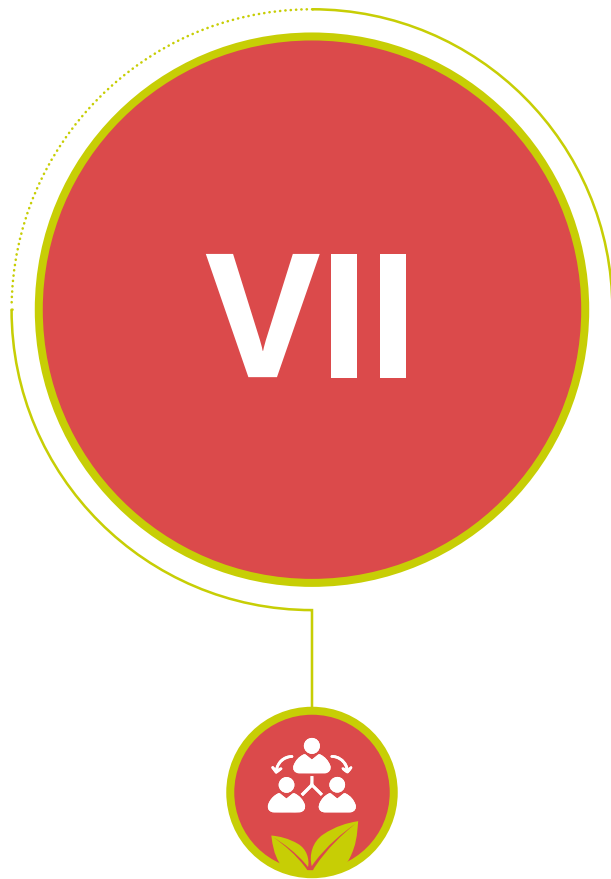
¹⁶ Veja Nações Unidas, "Situation of human rights defenders: note by the Secretary-General" (A/71/281), Nova York, 2016.

¹⁷ Veja Conselho de Direitos Humanos, "Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: report of the Special Rapporteur" (A/HRC/40/55), Nova York, 2019.

¹⁸ Veja Nações Unidas, "Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: note by the Secretary-General" (A/75/161), Nova York, 2020.

A reparação também constitui um elemento essencial do direito a uma solução efetiva. O artigo 2.3 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos dispõe que os Estados devem proporcionar reparação a indivíduos cujos direitos foram violados. Se ficar comprovado que houve violação, deve-se oferecer reparação total, incluindo medidas adequadas de compensação, restituição, reabilitação e satisfação, “como desculpas públicas, testemunhos oficiais, garantias de não repetição e mudanças em leis e práticas relevantes, assim como punir os autores de violações dos direitos humanos”. O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas indicou que a ausência de reparação para pessoas cujos direitos humanos foram violados implica o descumprimento da obrigação de oferecer uma solução efetiva¹⁹.

¹⁹ Veja Comitê de Direitos Humanos, “General Comment No. 31 [80]: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), Nova York, 2004.



Fortalecimento de capacidades e cooperação

Uma das características mais evidentes do Acordo de Escazú é seu foco no fortalecimento de capacidades e na cooperação. Durante as fases preparatórias e de negociação, os países tinham consciência das diferentes capacidades e níveis de implementação dos direitos de acesso em questões ambientais na região e concordaram que era necessário fortalecer as capacidades e a cooperação nessas questões.

A região da América Latina e do Caribe comporta diferentes contextos e realidades. Em alguns casos, são necessários marcos legais, políticos e institucionais mais fortes, enquanto em outros existem sistemas robustos, mas é necessária uma implementação efetiva para atingir todos os setores da sociedade. A implementação é um processo contínuo que caminha junto com o fortalecimento de capacidades e a cooperação, já que há sempre oportunidades para melhorar e garantir uma melhor implementação dos direitos de acesso.

O fortalecimento de capacidades e a cooperação, incluídos no preâmbulo e no objetivo do Acordo, são considerados uma força motriz do tratado. Constituem um pilar transversal que sustenta a implementação de todas as outras disposições do Acordo de Escazú e seu cumprimento. Isso aconteceu desde o início, conforme expressado no Conteúdo de San José e reconhecido na Visão de Lima para um instrumento regional sobre direitos de acesso em questões ambientais na fase preparatória do Acordo. A Visão de Lima reconhece o progresso considerável registrado na região e os desafios enfrentados na implementação total dos direitos de acesso e ressalta a cooperação e o fortalecimento de capacidades como essenciais para diminuir as lacunas na implementação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Seguindo essa tendência, o artigo 10 do Acordo de Escazú é dedicado especificamente ao fortalecimento de capacidades e o artigo 11 à cooperação. Esses artigos baseiam-se na crença de que as parcerias entre os Estados dentro e fora da região, organizações intergovernamentais, não governamentais, acadêmicas e privadas, assim como organizações da sociedade civil e outras partes interessadas relevantes, são igualmente importantes para implementar o Acordo. O artigo 12 estabelece um centro de intercâmbio de informações sobre os direitos de acesso em apoio à implementação das disposições.

Devido à relevância do fortalecimento de capacidades e da cooperação no âmbito geral do Acordo de Escazú, ambas as questões são abordadas conjuntamente em um capítulo.

Além dos artigos 10, 11 e 12, o Acordo também oferece uma arquitetura institucional que visa, entre outras coisas, o fortalecimento de capacidades e a cooperação em apoio à sua implementação. Inclui

um fundo voluntário, a Conferência das Partes, o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento e o Secretariado. Por exemplo, a Conferência das Partes pode formular recomendações sobre a implementação do Acordo e apoiar a mobilização de recursos, o Secretariado fornece assistência às Partes que assim solicitarem e o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento pode apoiar o fortalecimento de capacidades. Essa arquitetura institucional é analisada no capítulo VIII.

A tabela VII.1 apresenta um panorama das principais obrigações contidas nos artigos 10, 11 e 12 e orientações para sua implementação.



Tabela VII.1

Principais obrigações contidas nos artigos 10, 11 e 12 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Artigo 10		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Criar e fortalecer capacidades nacionais.	<ul style="list-style-type: none"> > O objetivo é contribuir para a implementação do Acordo. > Com base nas prioridades e necessidades de cada Parte.
Parágrafo 2	Tomar medidas de fortalecimento de capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> > A lista de medidas é indicativa. > O cumprimento da obrigação deve estar de acordo com as capacidades de cada Parte.
Artigo 11		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Cooperar com outras Partes para fortalecer capacidades nacionais.	> A meta principal da cooperação é o fortalecimento das capacidades nacionais para implementar o Acordo.
Parágrafo 2	Considerar particularmente os países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none"> > Categorias reconhecidas nas Nações Unidas. > O único propósito é melhorar a cooperação a fim de fortalecer as capacidades nacionais para a implementação do Acordo.
Parágrafo 3	Promover atividades e mecanismos de cooperação para fins de aplicação do parágrafo 2.	> Oferece exemplos de atividades e mecanismos, como seminários, intercâmbio de especialistas e assistência técnica.
Parágrafo 4	Incentivar parcerias com diferentes partes interessadas.	<ul style="list-style-type: none"> > Cooperação bilateral e multilateral entre Estados de dentro e fora da região. > Cooperação entre o público, os funcionários públicos e as autoridades nacionais.
Parágrafo 5	Promover a cooperação regional e o intercâmbio de informações sobre atividades ilícitas.	<ul style="list-style-type: none"> > Refere-se a todos os aspectos das atividades ilícitas contra o meio ambiente. > Pode apoiar-se em diferentes mecanismos de cooperação jurídica internacional.
Artigo 12		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Estabelecer um centro de intercâmbio de informações de caráter virtual e acesso universal sobre os direitos de acesso.		<ul style="list-style-type: none"> > Pode incluir medidas legislativas e administrativas, políticas e boas práticas. > Operada pelo Secretariado.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A. Artigo 10: Fortalecimento de capacidades

10.1. A fim de contribuir para a implementação das disposições do presente Acordo, cada Parte compromete-se a criar e fortalecer as capacidades nacionais, com base em suas prioridades e necessidades.

Cada Parte deve criar e fortalecer as capacidades nacionais para permitir a implementação do Acordo de Escazú. Esses requisitos também estão incluídos no objetivo do Acordo.

Essa disposição reconhece que nem todos os países estão no mesmo nível em termos de capacidade para implementar de maneira plena e efetiva os direitos de acesso e estabelece que as Partes devem cumprir a obrigação com base em suas “prioridades e necessidades”.

No cumprimento dessa obrigação, por exemplo, avaliações nacionais e planos de implementação de marcos legais e administrativos, práticas e recursos podem ser úteis para identificar lacunas e desafios. Essas avaliações e resultados são dinâmicos, podem mudar com o passar do tempo e facilitar a implementação em diferentes etapas. Essa obrigação deve ser lida junto com o artigo 13 (sobre implementação nacional).

O fortalecimento de capacidades pode concentrar-se no nível sistêmico, institucional ou individual e é direcionado aos atores estatais e não estatais.

10.2. Cada Parte, de acordo com as suas capacidades, poderá tomar, entre outras, as seguintes medidas:

- a) formar e capacitar autoridades e agentes públicos nos direitos de acesso sobre questões ambientais;
- 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;
- g) fortalecer as capacidades para coletar, manter e avaliar informação ambiental.

Esse parágrafo oferece às Partes orientações sobre uma ampla gama de medidas que podem ser tomadas para fortalecer as capacidades de implementação do Acordo por meio de uma enumeração indicativa, ilustrativa e voluntária.

- a) **formar e capacitar autoridades e agentes públicos nos direitos de acesso sobre questões ambientais;**

A formação especializada de autoridades e funcionários públicos sobre os direitos de acesso proporcionará o conhecimento e as habilidades necessárias para implementar as disposições do Acordo. Essa disposição é relevante para todas as autoridades, inclusive as autoridades competentes indicadas nos artigos 5 e 6. Se os agentes públicos não forem capacitados adequadamente em direitos de acesso, as Partes terão dificuldades de implementar o Acordo e assegurar o cumprimento.

A formação pode incluir, entre outras atividades, a elaboração de materiais de treinamento e a capacitação sobre leis, procedimentos e boas práticas com relação aos direitos de acesso.

- 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;**

Esse subparágrafo reconhece o papel essencial desempenhado pelos diferentes atores: o público como usuário de direitos de acesso e os funcionários como prestadores de serviços e responsáveis pelas decisões.

Conhecer e entender o direito ambiental e o alcance dos direitos de acesso e os procedimentos constitui uma base fundamental para que o público possa exercer efetivamente seus direitos de acesso. Também é crucial permitir que agentes judiciais e administrativos, instituições nacionais de direitos humanos e juristas supervisionem a implementação e assegurem o cumprimento.

Despertar a conscientização do público acerca dos direitos de acesso, inclusive regras e procedimentos relevantes, também permitirá que o público conteste as violações desses direitos e assim fomentará a prestação de contas e fortalecerá os mecanismos de acesso à justiça.

- c) **dotar as instituições e os organismos competentes de equipamentos e recursos adequados;**

As Partes podem fortalecer as capacidades das entidades responsáveis pela implementação do Acordo fornecendo equipamentos e recursos adequados, conforme indicado nesta disposição. A referência a instituições e organismos competentes inclui os que têm responsabilidades específicas para assegurar o exercício efetivo dos direitos de acesso.

Os recursos relevantes podem ser apoio financeiro, técnico e humano para facilitar e responder a pedidos de informação, difundir informação ambiental, desenvolver e manter sistemas de informação ambiental, registros de emissões e lançamento de contaminantes e sistemas de alerta precoce e facilitar a participação pública e o acesso a procedimentos judiciais.

- 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;**

Essa disposição ressalta a importância não só de formar e capacitar os agentes públicos responsáveis pela implementação das disposições do Acordo, mas também de despertar a conscientização do público em vários níveis, inclusive entre alunos. A inclusão do ensino sobre os direitos de acesso no currículo escolar é uma forma de institucionalizar a aprendizagem sobre os direitos de acesso e melhorar o conhecimento entre os mais jovens.

- 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;**

As Partes podem elaborar medidas específicas de fortalecimento de capacidades para ajudar pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade a exercer os direitos de acesso. Um exemplo mencionado nessa disposição é o uso de intérpretes e tradutores em idiomas diferentes dos oficiais. Isso visa assegurar que o idioma não seja uma barreira ao exercício dos direitos de acesso e é especificamente reconhecido nas disposições do Acordo relativas à difusão de informação ambiental nos vários idiomas utilizados no país (artigo 6.6) e facilitação do acesso à justiça (artigo 8.4(d)).

Não obstante a referência específica ao idioma, outras medidas relevantes podem ser necessárias para facilitar o exercício dos direitos de acesso por pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Essas medidas deverão ser apropriadas e adequadas às necessidades das pessoas e grupos específicos e dependerão do contexto de cada país.

Os artigos 5, 6, 7 e 8 incluem disposições específicas para facilitar o exercício dos direitos de acesso por pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Isso também reforça a obrigação geral estabelecida no artigo 4.5 de fornecer orientação e assistência a essas pessoas.

- f) reconhecer a importância das associações, das organizações e dos grupos que contribuem para formar ou conscientizar o público sobre os direitos de acesso;**

Essa disposição também solicita que as Partes reconheçam o importante papel desempenhado por entidades como associações, organizações ou grupos na formação e conscientização acerca dos direitos de acesso. As Partes têm flexibilidade para determinar como vão reconhecer o papel da sociedade civil no fortalecimento de capacidades. Muitas vezes as parcerias com a sociedade civil são úteis para resolver a falta de recursos e realizar atividades de divulgação em comunidades que possam ter relações mais estreitas com as associações e organizações.

- g) fortalecer as capacidades para coletar, manter e avaliar informação ambiental.**

As Partes podem fortalecer suas capacidades de coletar, manter e avaliar informação ambiental. Essa disposição reforça a obrigação de difundir informação de forma proativa estabelecida no artigo 6. Em

particular, o artigo 6.1 estipula que as Partes devem gerar, coletar, disponibilizar e difundir informação ambiental de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível e atualizar periodicamente essa informação. Essas normas podem ser cumpridas se as Partes possuírem as capacidades apropriadas.

As medidas indicadas nos subparágrafos do artigo 10.2 são meramente indicativas e as Partes podem implementar medidas adicionais ou de outro tipo. A disposição indica que essas medidas podem ser tomadas pelas Partes “de acordo com as suas capacidades”, reconhecendo que a capacidade de uma Parte para implementar essas medidas é determinada por seus recursos.

B. Artigo 11: Cooperação

11.1. As Partes cooperarão para o fortalecimento de suas capacidades nacionais com o fim de implementar o presente Acordo de maneira efetiva.

As Partes têm a obrigação ampla e comum de cooperar umas com as outras para fortalecer suas capacidades nacionais com o objetivo de implementar o Acordo de Escazú de maneira efetiva. A cooperação baseia-se na boa-fé e igualdade entre as Partes e deve respeitar os princípios assinalados no artigo 3, particularmente os de igualdade soberana e soberania permanente sobre os recursos naturais.

A cooperação é uma obrigação e um princípio básico do direito internacional, consagrada no direito consuetudinário e no direito dos tratados. A cooperação internacional é um dos propósitos das Nações Unidas (artigo 1.3 da Carta das Nações Unidas) e, consoante o Capítulo IX da Carta das Nações Unidas, todos os Estados membros se comprometem a atuar conjuntamente com fins econômicos, sociais e de direitos humanos. Nessa mesma linha, o artigo 2.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais obriga cada Estado Parte a tornar efetivos os direitos contidos nele “tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais”. A Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional referentes às relações de amizade e cooperação entre Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas também se baseia na cooperação¹.

Essa obrigação de combinar esforços para um propósito comum também foi levada para a área ambiental. A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (Declaração de Estocolmo) e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Declaração do Rio) se referem à cooperação internacional sobre gestão e proteção do meio ambiente. De acordo com o princípio 27 da Declaração do Rio, por exemplo, os Estados e as pessoas deverão cooperar de boa-fé e num espírito de parceria no cumprimento dos princípios incorporados na Declaração e no desenvolvimento do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável. Por sua vez, os acordos multilaterais sobre meio ambiente baseiam-se na cooperação entre os Estados. Alguns exemplos encontram-se nos artigos 3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e da Convenção Internacional de Combate à Desertificação e no artigo 5 da Convenção sobre Diversidade Biológica.

¹ Veja Nações Unidas, “Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations” (A/RES/2625(XXV)), Nova York, 1970, anexo, em particular “o dever dos Estados de cooperar entre si de acordo com a Carta”.

Para os fins do Acordo de Escazú, a cooperação se enquadra expressamente no fortalecimento de capacidades nacionais para implementá-lo. O parágrafo 3 do artigo, embora se refira a exemplos específicos de cooperação em se que pode considerar especialmente determinados grupos de países, também oferece indicações sobre os tipos de mecanismos e atividades que fazem parte da cooperação geral. A cooperação entre Estados pode ampliar e sustentar iniciativas nacionais destinadas ao fortalecimento de capacidades através do intercâmbio de assistência técnica ou financeira, capacitação, intercâmbio de informações e transferência de tecnologia.

Por ser uma obrigação geral para todas as Partes, nenhuma Parte pode ser forçada a cooperar com outra Parte. Os Estados podem cooperar no âmbito bilateral ou multilateral, com algumas ou todas as Partes. Assim, a cooperação pode acontecer por meio da Conferência das Partes ou entre as Partes. A cooperação também pode incluir a provisão de recursos financeiros para o fundo de contribuições voluntárias do Acordo de Escazú, conforme indicado no artigo 14.

11.2. As Partes darão especial consideração aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

No âmbito da cooperação destinada ao fortalecimento de capacidades nacionais para a implantação do Acordo, as Partes “darão especial consideração” aos países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento da região.

Esse parágrafo reconhece que um grupo específico de países pode enfrentar certos desafios como resultado de sua situação ou circunstância especial. Por exemplo, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento são particularmente vulneráveis aos impactos da mudança climática, especificamente os desastres naturais. Esses países enfrentam mais desafios para se adaptar e se recuperar desses eventos devido ao tamanho pequeno de suas economias. Por sua vez, países menos desenvolvidos tendem a ter menos recursos e capacidades para implementar acordos internacionais.

Essa disposição baseia-se numa característica central e transversal do direito internacional do meio ambiente: a necessidade de dar atenção especial à situação e às necessidades específicas de determinadas categorias de países, principalmente os menos desenvolvidos e os mais vulneráveis do ponto de vista ambiental. Essa referência é comum a muitos acordos multilaterais sobre meio ambiente (veja a tabela VII.2) e visa a abordar a equidade e a justiça, permitindo que todas as Partes – mesmo aquelas com desafios e necessidades especiais – contribuam igualmente para a implementação efetiva do Acordo. Essa disposição também reflete a solidariedade entre as Partes para atingir o objetivo comum do Acordo e é uma extrapolação do princípio de igualdade dentro dos países que exige que se dê a devida atenção a grupos específicos que enfrentam desafios especiais. Esse parágrafo reconhece também a universalidade das obrigações e desafios do direito ambiental.



Tabela VII.2

Acordos multilaterais sobre meio ambiente
com referências a grupos específicos de países

Instrumento	Parágrafo/artigo
Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, 1985	Preâmbulo: “Levar em conta as circunstâncias e requisitos particulares dos países em desenvolvimento.”
Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 1992	Artigo 3.2. “Devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento, em especial aqueles particularmente mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, e das Partes, em especial Partes países em desenvolvimento, que tenham que assumir encargos desproporcionais e anormais sob esta Convenção”. Artigo 4.8 “No cumprimento dos compromissos previstos neste artigo, as Partes devem examinar plenamente que medidas são necessárias tomar sob esta Convenção, inclusive medidas relacionadas a financiamento, seguro e transferência de tecnologia, para atender as necessidades e preocupações específicas das Partes países em desenvolvimento resultantes dos efeitos negativos da mudança do clima e/ou do impacto da implementação de medidas de resposta, em especial: (a) nos pequenos países insulares; (b) nos países com zonas costeiras de baixa altitude; (c) nos países com regiões áridas e semiáridas, áreas de florestas e áreas sujeitas à degradação de florestas; (d) nos países com regiões propensas a desastres naturais; (e) nos países com regiões sujeitas a seca e desertificação; (f) nos países com regiões de alta poluição atmosférica urbana; (g) nos países com regiões de ecossistemas frágeis, inclusive ecossistemas montanhosos; (h) nos países cujas economias dependem fortemente da renda gerada pela produção, processamento e exportação e/ou consumo de combustíveis fósseis e de produtos afins com elevado coeficiente energético; e (i) nos países mediterrâneos e países de trânsito. Ademais, a Conferência das Partes pode adotar as medidas, conforme o caso, no que se refere a este parágrafo.”
Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992	Artigo 20.5. “As Partes devem levar plenamente em conta as necessidades específicas e a situação especial dos países de menor desenvolvimento relativo em suas medidas relativas a financiamento e transferência de tecnologia.” Artigo 20.6. “As Partes contratantes devem também levar em conta as condições especiais decorrentes da dependência da diversidade biológica, sua distribuição e localização nas Partes países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares.” Artigo 20.7. “Deve-se também levar em consideração a situação especial dos países em desenvolvimento, inclusive os que são ecologicamente mais vulneráveis, como os que possuem regiões áridas e semiáridas, zonas costeiras e montanhosas.”
Convenção Internacional de Combate à Desertificação, 1994	Artigo 3: “Para atingir os objetivos da presente Convenção e aplicar as suas disposições, as Partes guiar-se-ão, entre outros, pelos seguintes princípios: (...) (d) As Partes deverão tomar plenamente em consideração as necessidades e circunstâncias particulares dos países Partes em desenvolvimento afetados, em especial os países de menor desenvolvimento relativo.”

Instrumento	Parágrafo/artigo
Convenção de Estocolmo sobre Contaminantes Orgânicos Persistentes, 2001	Artigo 13.5. “As Partes levarão plenamente em conta as necessidades específicas e a situação especial dos países menos desenvolvidos e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento no que se refere à adoção de medidas relacionadas ao financiamento (...).”
Convenção de Minamata, 2013	Artigo 13.3. “Encorajam-se fontes multilaterais, regionais e bilaterais de assistência técnica e financeira, bem como capacitação e transferência de tecnologia, que ampliem e melhorem, urgentemente, suas atividades relacionadas com o mercúrio em apoio às Partes que são países em desenvolvimento na implementação desta Convenção no que diz respeito aos recursos financeiros, assistência técnica e transferência de tecnologia.” Artigo 14.1. “As Partes deverão cooperar para prover, dentro de suas respectivas capacidades e de maneira oportuna e adequada, capacitação e assistência técnica às Partes que são países em desenvolvimento, principalmente as Partes que são países de menor desenvolvimento relativo ou pequenos Estados insulares em desenvolvimento, e Partes que são economias em transição, para auxiliá-los na implementação de suas obrigações sob esta Convenção.”
Acordo de Paris, 2015	Artigo 4.6. “Os países de menor desenvolvimento relativo e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento poderão elaborar e comunicar estratégias, planos e ações para um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, refletindo suas circunstâncias especiais.” Artigo 11.1. “A capacitação sob este Acordo deverá fortalecer a capacidade e habilidade das Partes países em desenvolvimento, em particular os países com menor capacidade, tais como os países de menor desenvolvimento relativo e aqueles particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança do clima, como, por exemplo, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, a adotarem medidas eficazes em matéria de mudança do clima, incluindo, <i>inter alia</i> , para implementar ações de adaptação e mitigação, e deverá facilitar o desenvolvimento, a disseminação e aplicação de tecnologias, o acesso ao financiamento climático, aspectos pertinentes da educação, treinamento e conscientização pública e a comunicação de informações de maneira transparente, oportuna e precisa.” Artigo 13.3. “A estrutura de transparência deve tomar como base e fortalecer os acordos de transparência sob a Convenção, reconhecendo as circunstâncias especiais dos países de menor desenvolvimento relativo e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, ser implementada de maneira facilitadora, não intrusiva e não punitiva, respeitando a soberania nacional, e evitar impor ônus desnecessário às Partes.”

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Tradicionalmente, os três grupos de países identificados neste parágrafo receberam atenção específica no âmbito das Nações Unidas e são objeto de programas de ação específicos (veja a tabela VII.3). O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) reafirmou esses compromissos (parágrafo 16) e reconheceu também que “cada país enfrenta desafios específicos para alcançar o desenvolvimento sustentável, e destacamos os desafios especiais enfrentados pelos países mais vulneráveis, em particular os países africanos, países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, bem como os países de renda média. Países em situações de conflito também precisam de atenção especial” (parágrafo 32). O documento também contém referências concretas a esses grupos de países: pequenos Estados insulares em desenvolvimento (parágrafos 33 e 178-180), países menos desenvolvidos (parágrafos 34 e 181) e países em desenvolvimento sem litoral (parágrafos 36 e 182).



Tabela VII.3

Categorias de países que são objeto de consideração especial nos marcos das Nações Unidas

	Países menos desenvolvidos	Países em desenvolvimento sem litoral	Pequenos estados insulares em desenvolvimento
Marco das Nações Unidas aplicável	Programa de Ação de Istambul	Declaração de Viena e Programa de Ação	Modalidades de Ação Acelerada para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (Trajetória de Samoa) Estratégia de Maurício para a Implementação do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.
Países da América Latina e do Caribe	> Haiti	> Bolívia (Estado Plurinacional da) > Paraguai	> Antígua e Barbuda > Bahamas > Barbados > Belize > Cuba > Dominica > Granada > Guiana > Haiti > Jamaica > República Dominicana > Saint Kitts e Nevis > São Vicente e Granadinas > Santa Lúcia > Suriname > Trinidad e Tobago

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Escritório do Alto Representante para os países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

A obrigação também está alinhada com o compromisso da Agenda de Desenvolvimento Sustentável para 2030 de assegurar que os objetivos e metas da Agenda sejam cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade, sem deixar ninguém para trás. Os Estados membros das Nações Unidas se comprometeram a esforçar-se “para chegar primeiro aos que estão mais atrás” (parágrafo 4) e sublinharam que “os países mais vulneráveis, em particular os países africanos, países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, merecem atenção especial, assim como países em situação de conflito e pós-conflito” (parágrafo 22). Além disso, esses grupos de países são mencionados nos Objetivos 7b e 10b, entre outros.

Para os fins do Acordo de Escazú, a atenção particular dada a essas categorias de países tem como único objetivo melhorar a cooperação de modo a fortalecer as capacidades nacionais para a implementação do Acordo, e não inclui nenhuma outra consideração. Os princípios do Acordo de Escazú, como a boa-fé, soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais e igualdade soberana dos Estados, são totalmente aplicáveis e orientam a implementação do artigo 11. A cooperação entre os países da América Latina e do Caribe pode impulsionar o progresso nos países em situações especiais ou de vulnerabilidade.

Priorizar as necessidades desses países nos mecanismos de apoio financeiro e programas de fortalecimento de capacidades é uma forma de assegurar que recebam consideração especial. O parágrafo 11.2 deve ser lido junto com o parágrafo 11.3, que apresenta uma lista ilustrativa de atividades e mecanismos para cumprir essa obrigação.

11.3. Para fins da aplicação do parágrafo 2 do presente artigo, as Partes promoverão atividades e mecanismos, tais como:

- a) diálogos, seminários, intercâmbio de peritos, assistência técnica, educação e observatórios;
- b) desenvolvimento, intercâmbio e implementação de materiais e programas educativos, formativos e de conscientização;
- c) intercâmbio de experiências sobre códigos voluntários de conduta, guias, boas práticas e padrões;
- d) comitês, conselhos e plataformas de atores multissetoriais para abordar prioridades e atividades de cooperação.

De acordo com esse parágrafo, as partes têm a obrigação comum de promover atividades e mecanismos relacionados ao fortalecimento de capacidades de países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento da região para a implementação do Acordo.

Os subparágrafos fornecem uma lista indicativa, ilustrativa e voluntária de possíveis atividades e mecanismos.

- a) **diálogos, seminários, intercâmbio de peritos, assistência técnica, educação e observatórios;**

Algumas atividades não financeiras podem melhorar as capacidades de países menos desenvolvidos, países em desenvolvimento sem litoral e pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Debates, seminários, intercâmbio de peritos, assistência técnica, educação e observatórios são atividades de conscientização que desenvolvem as competências e habilidades de autoridades estatais e do público e podem aumentar a eficácia e fortalecer os procedimentos referentes aos direitos de acesso, tornando-os assim mais sustentáveis. Essas atividades também podem incluir medidas para o fortalecimento institucional, como a assistência técnica na elaboração de políticas e marcos legais e regulatórios adequados para a implementação do Acordo.

- b) **desenvolvimento, intercâmbio e implementação de materiais e programas educativos, formativos e de conscientização;**

As Partes também podem desenvolver, compartilhar e implementar materiais e programas educativos, formativos e de conscientização relacionados a direitos de acesso para autoridades do Estado, o público e outras entidades. Avaliações nacionais podem ajudar a identificar as áreas que exigem mais atenção e servir de base para desenvolver os programas e materiais. Esses programas devem ser flexíveis e dinâmicos, devendo-se assegurar que sejam apropriados para a etapa de desenvolvimento do país-alvo e o contexto específico no qual atuam, e podem ser adaptados no decorrer do tempo com base nas necessidades.

c) intercâmbio de experiências sobre códigos voluntários de conduta, guias, boas práticas e padrões;

Pode ser que algumas Partes do Acordo de Escazú, organizações internacionais ou organizações da sociedade civil tenham desenvolvido códigos voluntários, diretrizes, boas práticas e padrões relacionados com os direitos de acesso. As Partes podem ser compartilhá-los para melhorar a implementação dos direitos de acesso na região.

d) comitês, conselhos e plataformas de atores multissetoriais para abordar prioridades e atividades de cooperação;

As Partes podem estabelecer comitês, conselhos e plataformas de diferentes atores para discutir a cooperação destinada ao fortalecimento de capacidades nacionais para implementar o Acordo de forma mais eficaz.

11.4. As Partes promoverão o estabelecimento de parcerias com Estados de outras regiões e organizações intergovernamentais, não governamentais, acadêmicas e privadas, bem como com organizações da sociedade civil e outros atores de relevância na implementação do presente Acordo.

As Partes devem “promover” o estabelecimento de parcerias para implementar o Acordo de Escazú. Há muitas formas nas quais as Partes podem estabelecer parcerias para atingir o objetivo de conceder direitos de acesso plenos e efetivos e essa disposição não especifica uma forma.

Essa disposição considera uma ampla gama de atores como possíveis parceiros, inclusive Estados de outras regiões, organizações intergovernamentais, não governamentais, acadêmicas e privadas e organizações da sociedade civil. Essa disposição não oferece uma lista exaustiva, reconhecendo que pode haver “outros atores de relevância”.

As parcerias com Estados de outras regiões e organizações intergovernamentais também podem fomentar as sinergias em outras plataformas internacionais de tomada de decisões.

Também pode haver parcerias entre os órgãos do Acordo e as Partes.

11.5. As Partes reconhecem que se deve promover a cooperação regional e o intercâmbio de informações com respeito a todas as formas de atividades ilícitas contra o meio ambiente.

O parágrafo 5 concentra-se num âmbito em que as Partes podem cooperar entre si: atividades ilícitas contra o meio ambiente. As Partes reconhecem que a cooperação regional e o intercâmbio de informações devem ser promovidos com respeito a todas as formas de atividades ilícitas contra o meio ambiente. As atividades ambientais ilícitas podem ter impactos de longo alcance e transfronteiriços que ameaçam múltiplos Estados e bens públicos e contribuem para problemas ambientais globais, como a perda da diversidade biológica, o aumento de poluentes na atmosfera e a mudança climática.

O combate ao comércio internacional ilegal de espécies ameaçadas exercido através da Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Flora e da Fauna Selvagem (CITES) é um exemplo de como a cooperação regional e o intercâmbio de informações podem enfrentar atividades ilícitas que afetam negativamente o meio ambiente. As partes da Convenção devem implementar regimes de licença para controlar a importação e exportação de espécies ameaçadas. Os países exportadores devem assegurar que as licenças de importação foram obtidas de países importadores de

determinadas espécies. Outras áreas de cooperação regional e intercâmbio de informações incluem o controle do movimento transfronteiriço de lixo de acordo com a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Convenção de Basileia).

Além desses, há outros mecanismos de cooperação internacional aos quais os Estados Partes podem recorrer com relação a atividades ilícitas contra o meio ambiente. Estes mecanismos incluem extradição e cooperação em processos judiciais, assistência judicial mútua, transferência de processos criminais, transferência de pessoas condenadas, reconhecimento de decisões de jurisdições penais estrangeiras, congelamento ou confisco de bens e cooperação entre as forças de segurança.

C. Artigo 12: Centro de intercâmbio de informações

As Partes contarão com um centro de intercâmbio de informações de caráter virtual e de acesso universal sobre os direitos de acesso. Este centro, operado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, na qualidade de Secretariado, poderá incluir medidas legislativas, administrativas e de política, códigos de conduta e boas práticas, entre outros.

O artigo 12 estabelece um centro de intercâmbio de informações sobre os direitos de acesso a ser operado pelo Secretariado. Centros de intercâmbio de informações são comuns em acordos multilaterais sobre meio ambiente e pretendem fomentar o intercâmbio de informações entre as Partes e os interessados, bem como promover o conhecimento e despertar conscientização acerca de temas específicos. As informações contidas nos centros de intercâmbio também podem ser usadas para monitorar, rastrear e analisar o progresso entre as Partes.

Essa disposição especifica que esse mecanismo deve ser “virtual” e “de acesso universal”, indicando que deve ser aberto ao público em geral e disponível *on-line*. Em termos de conteúdo, o artigo não é exaustivo e indica que pode incluir “medidas legislativas, administrativas e de política, códigos de conduta e boas práticas.” Podem ser incluídos outros tipos de materiais não indicados especificamente.

Com relação a essa obrigação, a CEPAL criou o Observatório sobre o Princípio 10 na América Latina e no Caribe², que inclui tratados, leis, políticas e jurisprudência sobre direitos de acesso nos países da América Latina e do Caribe e sobre temas relacionados com a mudança climática, a biodiversidade e os defensores do meio ambiente.

O Observatório inclui informações públicas ou de acesso público, bem como informações voluntariamente fornecidas pelos países; funciona fundamentalmente como um repositório de leis e políticas, permitindo que representantes de governos, sociedade civil, setor privado ou setor acadêmico e qualquer pessoa interessada acesse documentos num só lugar. Também oferece recursos e materiais visuais e de divulgação que ajudam a processar os dados e informações ali contidos, conforme o caso.

² Veja [on-line] <https://observatoriop10.cepal.org/en>.



Disposições institucionais

Conforme indicado no artigo 13, a implementação do Acordo de Escazú é fundamentalmente responsabilidade de cada Estado Parte, que deve cumprir as obrigações derivadas do tratado no âmbito nacional e regional. Contudo, para ser realmente bem-sucedida, essa implementação pode exigir o apoio de órgãos e instituições internacionais, inclusive instrumentos financeiros. Além disso, como a maior parte dos tratados, o Acordo de Escazú requer órgãos próprios para efetivamente atingir seus objetivos.

Os artigos 13-18 estabelecem a arquitetura institucional do Acordo de Escazú, cobrindo uma ampla gama de questões que são essenciais para sua existência, gestão, governança e plena implementação. Essas disposições, embora cruciais, têm um impacto significativo em questões substantivas, assegurando a operação do tratado e facilitando sua implementação por todos os envolvidos.

O marco institucional do Acordo de Escazú segue a experiência dos tratados multilaterais de última geração, principalmente tratados sobre questões ambientais. Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes órgãos: Fundo de Contribuições Voluntárias, Conferência das Partes, Secretariado e Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento.

Pretende-se que esse marco institucional seja ágil e eficiente. Embora o texto do Acordo concentre-se nos órgãos considerados essenciais para alcançar os objetivos e metas do Acordo no momento da adoção, os órgãos devem ser desenvolvidos e fortalecidos conforme seja necessário e à medida que avance a implementação do Acordo. Nesse sentido, como outros tratados, o Acordo de Escazú pode ser considerado um instrumento vivo que deve evoluir junto com a situação, contexto e necessidades das Partes e da região. As disposições institucionais formam a base e permitem, junto com o artigo 20 sobre emendas, esse futuro desenvolvimento quando for necessário.

O Acordo de Escazú só define a estrutura básica de cada órgão e alguns elementos do marco institucional, correspondendo à Conferência das Partes e aos respectivos órgãos, conforme o caso, desenvolver suas regras operacionais e de trabalho. As regras de procedimento da Conferência das Partes, as regras relativas a estrutura e funções do Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento e as diretrizes aplicáveis ao Fundo de Contribuições Voluntárias foram aprovadas na primeira reunião da Conferência das Partes.

A tabela VIII.1 apresenta um panorama das principais obrigações contidas nos artigos 13-18 e orientações para sua implementação.



Tabela VIII.1

Principais obrigações contidas nos artigos 13-18 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Artigo 13		
Obrigações	Orientações para a implementação	
Compromete-se a facilitar meios de implementação das atividades nacionais necessárias para cumprir as obrigações derivadas do Acordo.	<ul style="list-style-type: none"> > Na medida da capacidade de cada Parte. > Em conformidade com as prioridades nacionais. 	
Artigo 14		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Estabelecer um fundo de contribuições voluntárias.	<ul style="list-style-type: none"> > Funcionamento a ser definido pela Conferência das Partes.
Parágrafo 2	As Partes podem fazer contribuições voluntárias.	<ul style="list-style-type: none"> > Contribuições voluntárias com o intuito de apoiar a implementação do Acordo.
Parágrafo 3	As Partes podem buscar fundos de outras fontes.	<ul style="list-style-type: none"> > A ser decidido pela Conferência das Partes em conformidade com o parágrafo 5.g do artigo 15.
Artigo 15		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Estabelecer uma Conferência das Partes.	<ul style="list-style-type: none"> > Principal órgão dirigente do Acordo, composto de todas as Partes.
Parágrafo 2	Convocar a primeira reunião da Conferência das Partes antes de um ano após a entrada em vigor do Acordo.	<ul style="list-style-type: none"> > A ser convocada pelo Secretário Executivo da CEPAL. > Reuniões ordinárias subsequentes a serem realizadas em intervalos regulares conforme definido pela Conferência das Partes.
Parágrafo 3	Realizar reuniões extraordinárias quando necessário.	<ul style="list-style-type: none"> > Quando considerado necessário pela Conferência das Partes.
Parágrafo 4	Na primeira reunião, debater e adotar regras de procedimento e disposições financeiras.	<ul style="list-style-type: none"> > As regras de procedimento devem incluir as modalidades para uma participação significativa do público. > Aprovação por consenso das regras de procedimento e disposições financeiras
Parágrafo 5	Examinar e promover a implementação e efetividade do Acordo.	<ul style="list-style-type: none"> > Qualquer órgão subsidiário necessário será estabelecido por consenso. > As Partes informarão as medidas de implementação. > A Conferência das Partes pode formular recomendações às Partes. > A Conferência das Partes pode examinar e adotar qualquer medida adicional necessária para alcançar o objetivo do tratado.

Artigo 16		
Obrigação	Orienta�es para a implementa�o	
Cada Parte terá um voto.	> Expressão da igualdade soberana dos Estados.	

Artigo 17		
Disposi�o	Obriga�o	Orienta�es para a implementa�o
Parágrafo 1	Designar o Secretariado.	> O Secretário Executivo da CEPAL exercer� as fun�es de secret�ria.
Parágrafo 2	O Secretariado exercer� suas fun�es.	> Ajudar a Conferência das Partes e as Partes na implementa�o do Acordo.

Artigo 18		
Disposi�o	Obriga�o	Orienta�es para a implementa�o
Parágrafo 1	Estabelecer um Comitê de Apoio � Implementa�o e ao Cumprimento.	<ul style="list-style-type: none"> > O Comitê � um �rgo subsidiário da Conferência das Partes. > Promove a implementa�o e apoia as Partes. > As regras de composi�o e financiamento serão definidas pela Confer�ncia das Partes em sua primeira reunião.
Parágrafo 2	Definir certas características do Comit�.	<ul style="list-style-type: none"> > O Comit� tem caráter consultivo, transparente, n�o contencioso, n�o judicial e não punitivo. > Examinará o cumprimento e formulará recomenda�es. > A participa�o significativa do público será garantida. > Será dada aten�o particular às capacidades e circunstâncias das Partes.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A. Artigo 13: Implementação nacional

Cada Parte, de acordo com suas possibilidades e em conformidade com as prioridades nacionais, compromete-se a facilitar meios de implementação das atividades nacionais necessárias para cumprir as obrigações derivadas do presente Acordo.

O artigo 13 refere-se à implementação nacional de cada Parte. Dado que cada Parte tem a responsabilidade principal pela implementação do Acordo no âmbito nacional, o artigo estipula que cada Parte se compromete a facilitar meios de implementação das atividades nacionais necessárias para cumprir as obrigações de acordo com suas possibilidades e em conformidade com as prioridades nacionais.

Embora o texto dessa disposição pareça se concentrar em um dos elementos necessários para a implementação nacional (isto é, facilitar meios de implementação para as atividades nacionais necessárias), o artigo 13 não é uma disposição isolada e deve ser lido em um contexto mais amplo. Deve-se mencionar explicitamente o mandato geral contido no artigo 4.3, segundo o qual cada Parte adotará as medidas necessárias para garantir a implementação do Acordo.

A referência aos meios não se limita aos financeiros ou econômicos, mas também engloba outros recursos que possam ser necessários, como humanos, físicos ou intelectuais. Além disso, a expressão “atividades nacionais necessárias” reflete a amplitude que geralmente inclui qualquer forma que possa ser exigida para implementar as obrigações contidas no Acordo. Portanto, o artigo 13 está correlacionado diretamente com o artigo 4.3.

Como fica claro no artigo, esta obrigação deve ser cumprida de acordo com as possibilidades e as prioridades nacionais de cada Parte. Isto oferece um aspecto dinâmico que deve ser levado em conta ao analisar a facilitação dos meios de implementação, já que essas possibilidades e prioridades podem variar como tempo. No entanto, isto não significa que cada Parte goze de discricionariedade absoluta na hora de atuar. Continuam tendo aplicação o objetivo geral do Acordo, seus princípios e as demais obrigações, em particular o compromisso geral de adotar as medidas necessárias para implementar as disposições.

B. Artigo 14: Fundo de Contribuições Voluntárias

14.1. Fica estabelecido um Fundo de Contribuições Voluntárias para apoiar o financiamento da implementação do presente Acordo, cujo funcionamento será definido pela Conferência das Partes.

14.2. As Partes poderão efetuar contribuições voluntárias para apoiar a implementação do presente Acordo.

14.3. A Conferência das Partes, conforme o parágrafo 5 g) do artigo 15 do presente Acordo, poderá convidar outras fontes a fornecer recursos para apoiar a implementação do presente Acordo.

Para apoiar a implementação, o Acordo prevê um Fundo de Contribuições Voluntárias, um instrumento comumente utilizado para financiar programas internacionais. A inclusão da criação do fundo no texto do Acordo é notável por si só, ressaltando seu papel como ferramenta fundamental para apoiar a implementação.

O artigo 14 declara que o fundo é voluntário, o que significa que as Partes fazem contribuições se assim desejarem. Embora o artigo não mencione outros contribuintes, a possibilidade de receber contribuições voluntárias de outras fontes não é expressamente excluída.

As regras que governam o Fundo de Contribuições Voluntárias serão definidas pela Conferência das Partes, em conformidade com o mandato geral da Conferência das Partes indicado no artigo 15. Consoante o artigo 15.4, em sua primeira reunião a Conferência das Partes aprovou uma decisão sobre as disposições financeiras¹ estabelecendo as diretrizes aplicáveis ao Fundo de Contribuições Voluntárias. Além disso, o artigo 15.5.g estipula que esse órgão deve estabelecer diretrizes e modalidades de mobilização de recursos financeiros e não financeiros de várias fontes para facilitar a implementação.

¹ Veja a decisão I/4 da Conferência das Partes, sobre disposições financeiras, de 22 de abril de 2022.

C. Artigo 15: Conferência das Partes

15.1. Fica estabelecida uma Conferência das Partes.

O artigo 15 estabelece a Conferência das Partes como órgão decisório principal e supremo do Acordo que reúne todos os Estados Partes regularmente e tem o dever de manter a implementação e a efetividade sob constante revisão, avaliação e desenvolvimento.

Portanto, a Conferência das Partes é a pedra fundamental do marco institucional do Acordo, tanto da perspectiva de sua composição como da perspectiva de suas competências. Os outros órgãos estabelecidos pelo Acordo trabalharão sob a autoridade da Conferência das Partes.

15.2. O Secretário Executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe convocará a primeira reunião da Conferência das Partes o mais tardar um ano depois da entrada em vigor do presente Acordo. Posteriormente, serão realizadas reuniões ordinárias da Conferência das Partes nos intervalos regulares que a Conferência decidir.

15.3. Serão realizadas reuniões extraordinárias da Conferência das Partes quando esta considerar necessário.

Os parágrafos 2 e 3 do artigo 15 determinam o tipo e cronograma das reuniões da Conferência das Partes, que podem ser convocadas de forma ordinária e extraordinária.

Consoante essa disposição, a primeira reunião ordinária da Conferência das Partes² foi realizada de 20 a 22 de abril de 2022, um ano após a entrada em vigor do Acordo.

O Acordo estipula que, após a primeira reunião, a Conferência das Partes realizará reuniões ordinárias em intervalos regulares. A regularidade dos intervalos assegura que as atividades da Conferência possam ser devidamente planejadas e que o Acordo será gerido e desenvolvido de forma eficiente.

Consoante as regras de procedimento da Conferência³, as reuniões ordinárias serão realizadas ao menos uma vez a cada dois anos, salvo se as Partes tomarem outra decisão.

As reuniões extraordinárias serão realizadas quando a Conferência considerar necessário. As regras de procedimento da Conferência indicam os requisitos para realizar uma reunião extraordinária.

² Veja [on-line] <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/en>.

³ Veja a decisão I/1 da Conferência das Partes, de 22 de abril de 2022, que aprovou as regras de procedimento da Conferência.

15.4. Em sua primeira reunião, a Conferência das Partes:

- a) deliberará e aprovará por consenso suas regras de procedimento, que incluirão as modalidades para uma participação significativa do público; e
- b) deliberará e aprovará por consenso as disposições financeiras que sejam necessárias para o funcionamento e a implementação do presente Acordo.

A primeira reunião da Conferência das Partes foi particularmente importante, já que em seus artigos 15.4 e 18.1 o Acordo estabelece expressamente que nessa ocasião seriam debatidas três questões:

1. As regras de procedimento, incluindo as modalidades para a participação significativa do público.
2. As disposições financeiras necessárias para o funcionamento e implementação do Acordo.
3. As regras relativas à estrutura e funções do Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento.

Em sua primeira reunião, a Conferência das Partes discutiu essas três questões e adotou várias decisões, inclusive a decisão I/1, que aprovou as regras de procedimento da Conferência (veja o boxe VIII.1), a decisão I/3, que aprovou as regras relativas à estrutura e funções do Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento (veja o boxe VIII.2) e a decisão I/4 sobre disposições financeiras.

Boxe VIII.1

Regras de procedimento da Conferência das Partes



Em sua primeira reunião, mediante a decisão I/1 a Conferência das Partes aprovou suas regras de procedimento. Este boxe resume alguns dos principais componentes.

- > **Local e data da reunião:** As reuniões serão realizadas na sede da CEPAL em Santiago, a menos que as Partes decidam de outra forma. As reuniões ordinárias serão realizadas ao menos uma vez a cada dois anos, salvo se as Partes decidirem de outra forma. As reuniões extraordinárias serão realizadas quando a Conferência considerar necessário.
- > **Agenda:** Será preparada uma agenda provisória, com os objetivos e itens correspondentes para discussão, a ser distribuída ao menos oito semanas antes da abertura da reunião e aprovada no início de cada reunião.
- > **Mesa Diretora:** A Mesa Diretora será composta por uma Presidência e quatro vice-presidências, eleitas entre as Partes presentes na atual reunião. A presidência da Mesa Diretora presidirá as reuniões da Conferência.
- > **Órgãos subsidiários:** A Conferência das Partes pode estabelecer por consenso os órgãos subsidiários que considerar necessário.
- > **Direção dos debates:** Estipula um quórum (metade mais uma das Partes), os poderes da Presidência da reunião, regras sobre reuniões públicas e fechadas e declarações.
- > **Tomada de decisões:** As Partes farão todos os esforços para chegar a um consenso. Se todos os esforços para chegar a um consenso se esgotarem, a decisão sobre a questão será tomada por uma maioria de três quartos das Partes presentes, a menos que se indique outra coisa no Acordo ou nas regras de procedimento. As decisões sobre questões de procedimento serão tomadas pela maioria das Partes presentes na reunião.

> **Participação do público:** O público terá uma participação significativa na Conferência das Partes e nos órgãos subsidiários estabelecidos. A participação do público pode ser feita pelas modalidades presencial, informativa e participativa, que se aplicam tanto às reuniões presenciais como às virtuais. O Secretariado manterá um mecanismo público regional por meio do qual as pessoas interessadas podem se inscrever preenchendo um formulário disponível no site do Secretariado. Os representantes do público serão eleitos através do mecanismo público regional, a fim de incentivar e facilitar a participação do público e canalizar suas contribuições, inclusive o envio de propostas.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

15.5. A Conferência das Partes examinará e fomentará a aplicação e efetividade do presente Acordo. Para tanto:

- a) estabelecerá por consenso os órgãos subsidiários que considere necessários para a aplicação do presente Acordo;
- b) receberá e examinará os relatórios e as recomendações dos órgãos subsidiários;
- c) será informada pelas Partes das medidas adotadas para a implementação do presente Acordo;
- d) poderá formular recomendações às Partes relativas à implementação do presente Acordo;
- e) elaborará e aprovará, se for o caso, protocolos do presente Acordo para sua posterior assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão;
- f) examinará e aprovará propostas de alteração do presente Acordo, em conformidade com as disposições do artigo 20 do presente Acordo;
- g) estabelecerá diretrizes e modalidades para a mobilização de recursos, financeiros e não financeiros, de diversas fontes para facilitar a implementação do presente Acordo;
- h) examinará e adotará qualquer outra medida necessária para alcançar o objetivo do presente Acordo; e
- i) realizará qualquer outra função que o presente Acordo lhe incumbir.

O parágrafo 5 aborda as funções específicas da Conferência das Partes para examinar e promover a implementação e efetividade do Acordo de Escazú.

Essas funções são diversas e amplas, mas podem ser agrupadas em quatro categorias gerais: (i) disposições institucionais; (ii) medidas para promover a implementação e o cumprimento; (iii) questões financeiras; (iv) questões relacionadas ao desenvolvimento formal e às emendas do Acordo. Contudo, a lista não é exaustiva. O subparágrafo 15.5.h deixa as funções em aberto e o 15.5.i cobre todas as outras responsabilidades estipuladas em outras partes do tratado. Para isso, a Conferência das Partes examinará e aprovará qualquer medida adicional necessária para atingir o objetivo do Acordo e desempenhar qualquer outra função atribuída pelo Acordo.

Na categoria das disposições institucionais, a Conferência das Partes tem o direito de estabelecer qualquer órgão subsidiário que considere necessário para a implementação do Acordo, bem como receber e considerar relatórios e recomendações desses órgãos. Deve-se notar que em seu artigo

18 o Acordo já estabelece um desses órgãos subsidiários, o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento. A Conferência das Partes proporcionará orientação aos outros órgãos do Acordo. Por exemplo, orientará as funções do Secretariado nos termos estabelecidos no artigo 17. Além disso, o artigo 19 lhe atribui a função de preparar os procedimentos de arbitragem como meio para a solução de controvérsias.

O segundo conjunto de ações ligadas ao papel dos órgãos subsidiários mencionados acima é estruturado em volta do apoio à implementação e ao cumprimento do Acordo. Na qualidade de principal órgão de tomada de decisões do Acordo, a Conferência das Partes tem a função importante de estabelecer as prioridades e a agenda e exerce a máxima autoridade possível a respeito da implementação e do cumprimento. Para isso, a Conferência não só receberá relatórios e recomendações dos órgãos subsidiários, mas também será informada pelas Partes sobre as medidas de implementação e poderá formular recomendações sobre a implementação. Além disso, examinará e aprovará qualquer medida adicional necessária para atingir o objetivo do Acordo.

O terceiro grupo de funções refere-se aos recursos e disposições financeiras. O parágrafo 15.5 estipula que a Conferência das Partes deve estabelecer diretrizes e modalidades para mobilizar recursos (financeiros e não financeiros) de várias fontes. Isso se soma à obrigação de debater e aprovar disposições financeiras necessárias para o funcionamento e a implementação do Acordo estabelecida no artigo 15.4. Além disso, a Conferência das Partes define o funcionamento do Fundo de Contribuições Voluntárias estipulado no artigo 14. O artigo 14.3 estipula que a Conferência pode obter outros fundos para apoiar a implementação do Acordo.

A Conferência das Partes também desempenha um papel fundamental em qualquer modificação do Acordo que possa ser aprovada no futuro. Essas modificações podem ser feitas mediante a adoção de um protocolo autônomo⁴ que complemente o tratado ou mediante a aprovação de uma emenda⁵ ao texto do próprio Acordo. Qualquer protocolo deve ser preparado e aprovado pela Conferência das Partes. O artigo 20 prevê o exame e a aprovação de emendas por esse órgão.

Outro aspecto a ser ressaltado é o processo de tomada de decisões da Conferência das Partes, que, como regra geral, inclui todas as questões relativas ao registro dos temas da agenda da reunião, o procedimento para envio de propostas a serem discutidas e aprovadas e as regras que regem a votação. Embora esse processo de tomada de decisões deva ser estabelecido nas regras de procedimento consoante o artigo 15.4.a, o Acordo determina certas regras e mandatos vinculantes que deverão ser respeitadas pela Conferência das Partes. Primeiro, a obrigação de discutir e aprovar na primeira reunião os temas indicados nos parágrafos 15.4⁶ e 18.17⁷; segundo, a regra “cada Parte disporá de um voto” incluída no artigo 16; e finalmente, a necessidade de tomar certas decisões por consenso ou por uma maioria específica.

⁴ No contexto do direito e da prática dos tratados, os protocolos costumam ser considerados como tratados. O Acordo de Escazú segue essa mesma lógica exigindo que as Partes posteriormente os assinem, ratifiquem, aceitem, aprovem ou adiram a eles. Em termos gerais, os protocolos complementam ou desenvolvem os tratados multilaterais. Uma de suas vantagens é que, embora vinculados no acordo principal, podem se concentrar mais detalhadamente em um aspecto concreto, por exemplo, o Protocolo sobre Registros de Emissões e Transferências da Comissão Econômica para a Europa (CEPE).

⁵ De acordo com o Direito dos Tratados, um tratado pode ser emendado se os Estados Partes concordarem em fazê-lo. A emenda é geralmente aprovada como um novo tratado com o fim de modificar o texto do tratado original. No caso dos tratados multilaterais, o procedimento de negociação, adoção, assinatura, ratificação, adesão ou aprovação e entrada em vigor costuma ser estabelecido no tratado original. No Acordo de Escazú esse procedimento encontra-se no artigo 20.

⁶ As regras de procedimento da Conferência das Partes (inclusive as modalidades de participação significativa do público) e as disposições financeiras necessárias para o funcionamento e a implementação do Acordo.

⁷ As regras que regem a composição e o funcionamento do Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento.

As regras do Acordo relativas à votação são especialmente importantes. A esse respeito, foi necessário um consenso)⁸ para a aprovação de suas regras de procedimento e disposições financeiras e o estabelecimento de órgãos subsidiários (artigo 15, parágrafos 4 e 5.a). No exame e na aprovação das propostas de emenda, deve-se alcançar um consenso; se isso não for possível, pode-se tomar uma decisão por maioria de três quartos das Partes presentes e votantes na reunião (artigo 20.3). O Acordo de Escazú não estabelece nenhuma maioria específica para aprovar as demais decisões. Não obstante, as regras de procedimento da Conferência das Partes preveem o consenso e, uma vez esgotados todos os esforços, uma maioria de três quartos para questões de mérito e maioria simples para questões de procedimento.

⁸ O consenso pode ser definido como um modo de aprovar decisões, resoluções ou recomendaçõessem votar. Uma decisão é aprovada por consenso se, após a apresentação de uma proposta, os Estados não formularem nenhuma objeção formal explícita ou nenhum Estado solicitar votação. Veja Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PUMA), *Glossary of Terms for Negotiators of Multilateral Environmental Agreements*, Nairóbi, 2007.

D. Artigo 16: Direito a voto

Cada Parte no presente Acordo disporá de um voto.

O artigo 16 refere-se a uma norma consolidada do direito internacional, segundo a qual se concede um voto a cada Parte. Esta disposição concede a todas as Partes igualdade de condições e o mesmo direito de participar no processo de tomada de decisões, independentemente da maioria de votação necessária ou das regras aplicadas à tomada de decisões em uma situação ou contexto determinado.

A norma “um país, um voto” provém do princípio de igualdade soberana dos Estados que está enraizado na Carta das Nações Unidas (artigo 2.1) e se aplica aos principais órgãos da Organização, como a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social. A igualdade soberana também é incluída expressamente como um dos princípios do Acordo de Escazú no artigo 3.j.

E. Artigo 17: Secretariado

17.1. O Secretário Executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe exercerá as funções de secretaria do presente Acordo.

17.2. As funções do Secretariado serão as seguintes:

- a) convocar e organizar as reuniões das Conferências das Partes e de seus órgãos subsidiários, prestando os serviços necessários;
- b) prestar assistência às Partes, quando assim solicitarem, para o fortalecimento de capacidades, incluído o intercâmbio de experiências e informações e a organização de atividades, em conformidade com os artigos 10, 11 e 12 do presente Acordo;
- c) concretizar, sob a orientação geral da Conferência das Partes, os arranjos administrativos e contratuais necessários para desempenhar com eficácia suas funções; e
- d) levar a cabo as demais funções de Secretariado estabelecidas no presente Acordo e qualquer outra que a Conferência das Partes determinar.

Os tratados multilaterais mais recentes, que estabelecem um marco institucional destinado a facilitar a cooperação entre os Estados Partes, designam uma Secretaria, que se encarrega do funcionamento regular do tratado e de oferecer apoio à Conferências das Partes e a outros órgãos.

No caso do Acordo de Escazú, essa função é atribuída ao Secretário Executivo da CEPAL; a Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos desempenha as funções de secretariado.

Os detalhes de contato do Secretariado são os seguintes:

Secretariado do Acordo de Escazú
Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Santiago, Chile
E-mail: secretaria.escazu@cepal.org
Site: <http://www.cepal.org/en/escazuagreement>

O artigo 17 menciona quatro funções principais do Secretariado do Acordo de Escazú, funções desempenhadas pela maioria das secretarias dos acordos multilaterais sobre meio ambiente:

1. Prestar serviços às reuniões.
2. Prestar assistência às Partes.
3. Concretizar os arranjos administrativos e contratuais.
4. Levar a cabo as demais funções.

A primeira função refere-se à prestação de serviços relacionados com as reuniões dos órgãos do Acordo, em particular a Conferência das Partes e os órgãos subsidiários. O papel do Secretariado inclui convocar e organizar as reuniões e prestar os serviços necessários.

Além disso, o Secretariado é incumbido da tarefa de prestar assistência às Partes que assim solicitarem a fim de fortalecer as capacidades. Mencionam-se em particular os artigos 10, 11 e 12 do Acordo, que estão relacionados com o fortalecimento de capacidades, a cooperação e o centro de intercâmbio de informações. O artigo 12 estabelece expressamente que o centro de intercâmbio de informações será operado pela CEPAL, na qualidade de Secretariado.

As demais funções referem-se à determinação dos arranjos administrativos e contratuais necessários para desempenhar essas funções, assim como qualquer outra função determinada pela Conferência das Partes.

F. Artigo 18: Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento

18.1. Fica estabelecido um Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento como órgão subsidiário da Conferência das Partes para promover a implementação e apoiar as Partes na implementação do presente Acordo. As regras de composição e funcionamento serão estabelecidas pela Conferência das Partes em sua primeira reunião.

18.2. O Comitê terá caráter consultivo, transparente, não contencioso, não judicial e não punitivo, para examinar o cumprimento das disposições do presente Acordo e formular recomendações, conforme as regras de procedimento estabelecidas pela Conferência das Partes, assegurando participação significativa do público e considerando as capacidades e circunstâncias nacionais das Partes.

O artigo 18 estabelece o Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento como órgão subsidiário da Conferência das Partes. É comum que os acordos multilaterais sobre o meio ambiente⁹ e os tratados sobre direitos humanos estabeleçam órgãos deste tipo, que costumam ser integrados por especialistas independentes, para supervisionar a implementação e examinar o cumprimento das Partes.

O Acordo estabelece que esse Comitê deve desempenhar duas funções: por um lado, tem por objetivo apoiar a implementação das disposições do Acordo; por outro, também é um órgão que examina o cumprimento e formula recomendações. Essa disposição estabelece claramente o caráter do Comitê, que é consultivo, transparente, não contencioso, não judicial e não punitivo. Isto significa que o Comitê se concentra na cooperação e na colaboração construtiva, no diálogo e na assistência, e ajuda os países a detectar deficiências e obstáculos na implementação e superá-los.

As regras de composição e funcionamento do Comitê foram estabelecidas pela Conferência das Partes em sua primeira reunião (veja o box VIII.2) e ao próprio Comitê foi atribuída a elaboração de suas modalidades de trabalho. No entanto, o Acordo define dois critérios que orientarão o funcionamento do Comitê:

1. A participação significativa do público.
2. A consideração das capacidades e circunstâncias nacionais das Partes.

⁹ Por exemplo, no artigo 15.2 o Acordo de Paris estabelece um comitê para facilitar a implementação e promover o cumprimento. O mesmo modelo é seguido pela Convenção de Minamata, que em seu artigo 15 estabelece um comitê de implementação e cumprimento. Por sua vez, a Convenção de Aarhus optou por um comitê de cumprimento, estabelecido de acordo com o artigo 15 mediante a decisão I/7 da Reunião das Partes.

A participação significativa do público em seu funcionamento é inerente ao Acordo, tanto no que diz respeito ao conteúdo como no que se refere ao processo de negociação. Ao reconhecer os direitos do público e tendo sido redigido com a participação significativa do público, o resultado lógico é que os procedimentos de implementação e cumprimento do Acordo também coloquem o público em seu centro. A participação significativa do público também é reconhecida no artigo 15.4.a com referência às regras de procedimento da Conferência das Partes.

Por sua vez, a consideração das capacidades e das circunstâncias nacionais das Partes no exame do cumprimento e na formulação de recomendações também constitui um critério essencial. Isto significa que, para medir e avaliar com eficácia o cumprimento das obrigações do Acordo, deve-se levar em conta o contexto e a situação de cada Parte.

Boxe VIII.2

Regras de composição e funcionamento do Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento

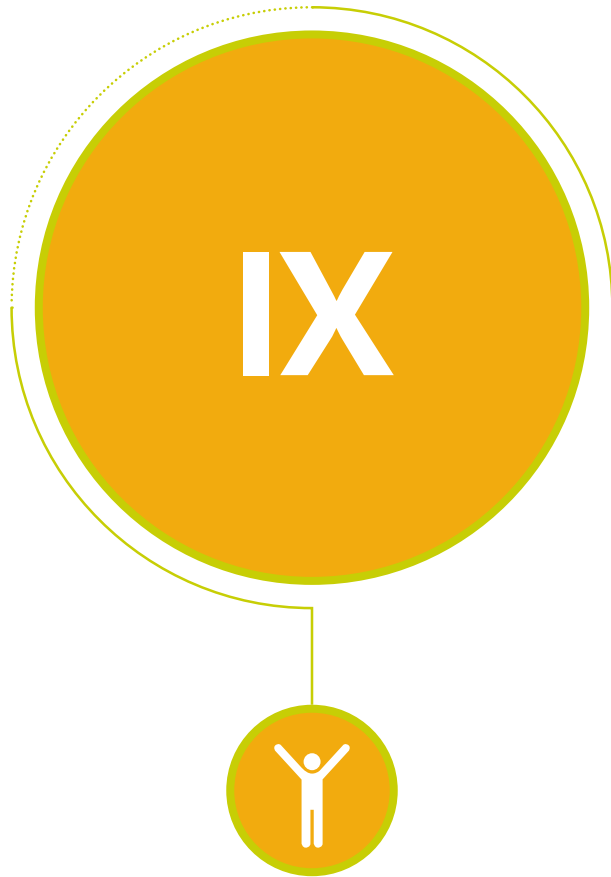


Em sua primeira reunião, mediante a decisão 1/3, a Conferência das Partes aprovou as regras de composição e funcionamento do Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento. Este boxe resume alguns de seus principais elementos:

- > **Estrutura e composição:** O Comitê será composto por sete membros, que exercerão suas funções a título pessoal. Os membros do Comitê deverão ser de grande integridade moral, com reconhecida competência nos direitos de acesso ou outras matérias do Acordo, deverão ser nacionais ou residentes dos países no anexo 1 do Acordo e deverão ser independentes dos poderes executivo, legislativo ou judiciário destes países. Qualquer pessoa que cumprir os requisitos estabelecidos pode apresentar sua candidatura, devendo a Mesa Diretora elaborar uma lista curta de até dez candidaturas, para consideração e eleição por consenso pela Conferência das Partes. Os membros do Comitê serão eleitos por quatro anos e seu mandato poderá ser renovado por mais quatro anos.
- > **Sessões e métodos de trabalho:** O comitê realizará sessões de maneira presencial ao menos uma vez por ano, e de maneira virtual com a frequência que o Comitê definir em suas modalidades de trabalho. Suas sessões serão abertas, salvo ocorra alguma das circunstâncias estabelecidas em suas regras. O Comitê adotará suas decisões por consenso e, na ausência de consenso, por maioria de dois terços de seus membros.
- > **Funções:** O Comitê: (i) informará a Conferência das Partes sobre suas atividades, inclusive as conclusões adotadas em casos de descumprimento; (ii) proporcionará apoio à Conferência sobre a aplicação e o cumprimento do Acordo; (iii) proporcionará assessoria e assistência às Partes sobre a aplicação e o cumprimento do Acordo; e (iv) examinará casos de alegações de descumprimento.
- > **Comunicações da Parte envolvida, de outra Parte ou do público:** Uma Parte a respeito de si mesma, uma Parte a respeito de outra Parte ou membros do público poderão apresentar comunicações nas quais se solicite apoio para o cumprimento ou nas quais se alegue o descumprimento de uma ou mais disposições do Acordo.

- > **Participação significativa do público nas funções do Comitê:** O público tem o direito de contribuir com informação e o direito de participar em suas sessões.
- > **Informação e confidencialidade:** O Comitê poderá empregar qualquer fonte de informação considerada relevante. Também poderá recorrer a pessoas ou entidades em matérias técnicas ou jurídicas, inclusive centros acadêmicos e organismos não governamentais.
- > **Medidas do Comitê e da Conferência das Partes:** : O Comitê poderá adotar as medidas consideradas apropriadas para promover a aplicação e apoiar as Partes na implementação do Acordo. Na adoção de medidas, o Comitê considerará as capacidades e circunstâncias nacionais das Partes. Em caso de descumprimento, o Comitê consideraria a causa, o tipo, a gravidade e a frequência do descumprimento. A Conferência das Partes poderá adotar as medidas que considerar necessárias para facilitar a aplicação e o cumprimento do Acordo por uma Parte.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).



Disposições finais e anexo 1

Nos tratados, os artigos que figuram após os artigos substantivos e institucionais costumam ser chamados de disposições finais. Apesar de sua nomenclatura e de em sua maioria serem procedimentais, não se deve subestimar sua importância. Essas disposições cobrem uma ampla gama de questões essenciais para o funcionamento dos tratados. Elas costumam estabelecer os procedimentos mediante os quais os Estados expressam seu consentimento em assumir as obrigações estipuladas no tratado e os requisitos para a entrada em vigor, determinam qual será o idioma do texto autêntico e quem será o Depositário, definem as normas aplicadas às reservas e emendas do tratado e estabelecem os meios para solucionar as controvérsias.

As disposições finais do Acordo de Escazú estão incluídas nos artigos 19–26, que seguem as práticas internacionais e são muito similares às de outros acordos multilaterais sobre o meio ambiente.

Do ponto de vista técnico, o efeito legal de algumas disposições finais também é relevante porque elas estabelecem alguns procedimentos sem os quais o tratado não poderia entrar em vigor. Assim, por sua própria natureza e objetivo, algumas disposições se aplicam de forma imediata após a adoção de um tratado, inclusive antes de sua entrada em vigor¹. No Acordo de Escazú, por exemplo, ocorreu isso com a abertura para assinatura e o prazo para assinar, as modalidades para expressar o consentimento em assumir as obrigações (ratificação, aceitação ou aprovação e adesão), as normas para entrada em vigor, os textos autênticos, a designação e as funções do Depositário e a proibição de formular reservas, que foram aplicadas antes da entrada em vigor.

Outras disposições finais estão sujeitas à norma geral de aplicabilidade. Esse é o caso dos artigos relacionados com a solução de controvérsias (artigo 19), emendas (artigo 20) e denúncia (artigo 24). Essas disposições só se aplicam após a entrada em vigor do Acordo de Escazú.

Em todo caso, isto já não é pertinente, pois desde 22 de abril de 2021 todas as disposições finais e o anexo 1 são plenamente aplicáveis devido à entrada em vigor do Acordo.

¹ Veja o artigo 24.4 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

O tabela IX.1 oferece um panorama das principais obrigações contidas nos artigos 19 a 26, assim como orientações práticas para sua implementação.



Tabela IX.1

Principais obrigações contidas nos artigos 19–26 do Acordo de Escazú e orientações para a implementação

Artigo 19		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Se surgir uma controvérsia, buscar uma solução por meio de negociação ou qualquer outro meio aceitável.	<ul style="list-style-type: none"> > Controvérsias entre duas ou mais Partes a respeito da interpretação ou da aplicação do Acordo. > Deve haver um acordo comum entre as Partes.
Parágrafo 2	Quando uma controvérsia não é resolvida, uma Parte poderá indicar que aceita um ou os dois seguintes meios: envio à Corte Internacional de Justiça ou arbitragem.	<ul style="list-style-type: none"> > A Parte deve indicar por escrito ao manifestar seu consentimento em assumir a obrigação.
Parágrafo 3	Se forem aceitos os dois meios de solução de controvérsias mencionados no parágrafo 2, a controvérsia não poderá ser enviada à Corte Internacional de Justiça, a menos que se acorde diferentemente.	<ul style="list-style-type: none"> > Para que o parágrafo 3 funcione, é necessário que todas as Partes na controvérsia tenham aceitado os dois meios mencionados no parágrafo. > As Partes podem acordar outra solução.
Artigo 20		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Pode-se propor emendas.	<ul style="list-style-type: none"> > Qualquer Parte poderá propor emendas ao Acordo.
Parágrafo 2	A Conferência das Partes adotará as emendas.	<ul style="list-style-type: none"> > O texto da emenda proposta será comunicado às Partes ao menos seis meses antes da reunião. > Os signatários e o Depositário também serão informados.
Parágrafo 3	Procura-se chegar a um consenso.	<ul style="list-style-type: none"> > No caso de uma emenda ser enviada para votação, será necessária uma maioria de três quartos das Partes presentes e votantes para ser adotada.
Parágrafo 4	As emendas adotadas serão comunicadas a todas as Partes.	<ul style="list-style-type: none"> > O Depositário é quem deve fazer a comunicação. > As emendas só serão vinculadas para as Partes que tiverem consentido em se submeter às obrigações estabelecidas nelas.
Parágrafo 5	As emendas que forem adotadas entrarão em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data de depósito dos instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação de ao menos a metade do número de Partes no presente Acordo no momento em que a emenda for adotada.	<ul style="list-style-type: none"> > A ratificação, aceitação ou aprovação de uma emenda deve ser notificada ao Depositário. > As emendas só serão vinculantes para as Partes que tiverem consentido em se submeter às obrigações estabelecidas nelas. > Para as demais Partes, entrarão em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data de depósito do instrumento correspondente.

Artigo 21		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Abertura para assinatura.	> O Acordo esteve aberto para assinatura de 27 de setembro de 2018 a 26 de setembro de 2020 na Sede das Nações Unidas em Nova York.
Parágrafo 2	O Acordo estará sujeito à ratificação dos países que o tiverem assinado e à adesão dos que não assinaram.	> Limita-se aos países incluídos no anexo 1. > Os instrumentos serão depositados em poder do Depositário.

Artigo 22		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Entrada em vigor.	> No nonagésimo dia contado a partir da data em que for depositado o décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.
Parágrafo 2	Entrada em vigor para as Partes após o depósito do décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.	> No nonagésimo dia contado a partir da data em que for depositado o instrumento em questão.

Artigo 23	
Obrigações	Orientações para a implementação
Não é possível formular reservas.	> De acordo com o direito e a prática dos tratados em assuntos ambientais.

Artigo 24		
Disposição	Obrigações	Orientações para a implementação
Parágrafo 1	Qualquer Parte poderá denunciar o Acordo.	> A qualquer momento após a expiração de um prazo de três anos contados a partir da data de entrada em vigor.
Parágrafo 2	Efetividade da denúncia.	> Um ano a partir da data em que o Depositário receber a notificação da denúncia ou posteriormente na data indicada.

Artigo 25	
Obrigações	Orientações para a implementação
Designa o Depositário.	> O Secretário-Geral das Nações Unidas será o Depositário.

Artigo 26	
Obrigações	Orientações para a implementação
Estabelece os textos autênticos.	> As versões em inglês e em espanhol são igualmente autênticas.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Acordo de Escazú.

A. Artigo 19: Solução de controvérsias

1. Se surgir uma controvérsia entre duas ou mais Partes a respeito da interpretação ou da aplicação do presente Acordo, essas Partes esforçar-se-ão para resolvê-la por meio de negociação ou por qualquer outro meio de solução de controvérsias que considerem aceitável.
2. Quando uma Parte assinar, ratificar, aceitar ou aprovar o presente Acordo ou se aderir a ele, ou em qualquer outro momento posterior, poderá indicar por escrito ao Depositário, no que diz respeito às controvérsias que não tenham sido resolvidas conforme o parágrafo 1 do presente artigo, que aceita como obrigatório um dos dois meios de solução seguintes, ou ambos, em suas relações com qualquer Parte que aceitar a mesma obrigação:
 - a) enviar a controvérsia à Corte Internacional de Justiça;
 - b) arbitragem em conformidade com os procedimentos que a Conferência das Partes estabelecer.
3. Se as Partes na controvérsia aceitarem os dois meios de solução de controvérsias mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, a controvérsia só poderá ser submetida à Corte Internacional de Justiça, a menos que as Partes acordem outra solução.

O artigo 19 estabelece os meios para solucionar as controvérsias que possam surgir entre as Partes sobre a interpretação ou a aplicação do Acordo de Escazú. Esse procedimento só é aplicável entre os Estados Partes, e não entre uma Parte e os membros do público ou outras partes interessadas.

Os meios previstos neste artigo são comuns no direito internacional² e seguem procedimentos similares aos estabelecidos na maioria dos acordos multilaterais sobre meio ambiente, como a Convenção de Minamata sobre o Mercúrio³ e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima⁴. O Acordo de Escazú oferece uma ampla variedade de opções voluntárias e um alto grau de flexibilidade para as Partes quanto aos meios que podem escolher para resolver de forma pacífica as possíveis controvérsias.

Quando surge uma controvérsia, primeiro as Partes devem se esforçar para resolvê-la através de negociação ou por qualquer outro meio de solução de controvérsias considerado aceitável. Consequentemente, o artigo prevê expressamente um método informal, não conflitivo e não obrigatório

² Veja o artigo 33 da Carta das Nações Unidas e Nações Unidas, "Manila Declaration on the Peaceful Settlement of Disputes" (A/RES/37/10), Manila, 1982.

³ Veja o artigo 25.

⁴ Veja o artigo 14.

como meio preferencial de solução de controvérsias, ao mesmo tempo que permite que as Partes envolvidas acordem outros meios considerados aceitáveis. Esses outros meios não são enumerados no Acordo, ficando a critério das Partes. Como exemplo, poderiam consistir em procedimentos de consulta, mediação, conciliação, bons ofícios ou grupos de especialistas, determinação dos fatos ou qualquer outro meio de solução pacífica de controvérsias mencionado no artigo 33 da Carta das Nações Unidas. Portanto, esta disposição atribui grande flexibilidade e controle às Partes que intervêm na controvérsia, já que lhes permite resolvê-la por meios não formais ou acordar um meio adequado que seja aceitável para ambas.

Além disso, o artigo 19.2 do Acordo oferece às Partes a alternativa de aceitar voluntariamente outros dois meios de solução de controvérsias: o envio da controvérsia à Corte Internacional de Justiça ou a arbitragem. Estes meios alternativos só poderão ser aplicados se a controvérsia não for resolvida mediante negociação ou outro meio acordado conforme previsto no artigo 19.1.

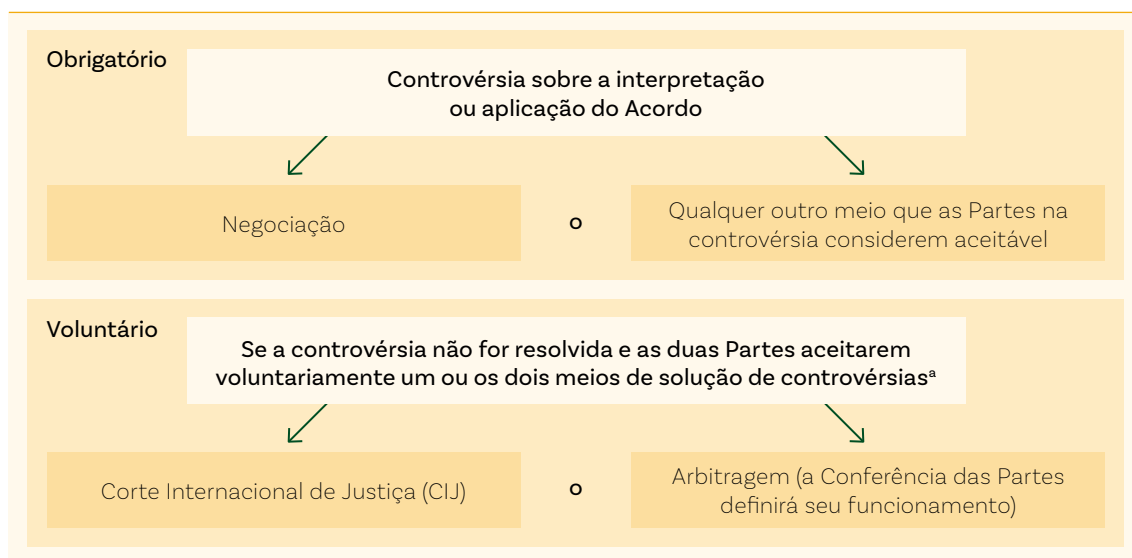
Não é obrigatório recorrer a nenhum destes meios, e em nenhum caso se pode obrigar uma Parte a escolher um deles, a menos que tenha dado seu expresse consentimento. Consequentemente, uma controvérsia só poderá ser enviada à Corte Internacional de Justiça ou submetida a arbitragem se cada uma das Partes tiver aceitado expressamente utilizar um destes meios ou ambos. Caso as duas Partes aceitem os dois meios, dar-se-á preferência à Corte Internacional de Justiça, a menos que as Partes acordem diferentemente. Também neste caso o comum acordo entre as Partes é a norma primordial. O artigo assinala que uma Parte pode aceitar de forma unilateral um ou os dois meios de solução de controvérsias mediante comunicação enviada ao Depositário por escrito no momento da assinatura, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou em qualquer outro momento posterior.

A competência e os procedimentos da Corte Internacional de Justiça são regidos pela Carta das Nações Unidas e pelo Estatuto da Corte Internacional de Justiça. No caso da arbitragem, o Acordo indica que os procedimentos serão estabelecidos pela Conferência das Partes.

O diagrama IX.1 resume o procedimento estabelecido no artigo 19.

Diagrama IX.1

Procedimento estabelecido no artigo 19



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

ª Caso as duas Partes tenham aceitado os dois meios, prefere-se o envio à Corte Internacional de Justiça a menos que as Partes acordem diferentemente.

B. Artigo 20: Emendas

20.1. Qualquer Parte poderá propor emendas ao presente Acordo.

20.2. As emendas ao presente Acordo serão adotadas numa reunião da Conferência das Partes. O Secretariado comunicará o texto de cada proposta de emenda às Partes ao menos seis meses antes da reunião em que se proponha sua adoção. O Secretariado comunicará também as propostas de emenda aos signatários do presente Acordo e ao Depositário, a título informativo.

20.3. As Partes procurarão adotar as emendas por consenso. Se uma emenda for submetida a votação, será necessária a maioria de três quartos das Partes presentes e votantes na reunião para ser adotada.

20.4. O Depositário comunicará a emenda adotada a todas as Partes para sua ratificação, aceitação ou aprovação.

20.5. A ratificação, aceitação ou aprovação de uma emenda será notificada por escrito ao Depositário. A emenda que for adotada segundo o parágrafo 3 do presente artigo entrará em vigor para as Partes que tenham consentido em submeter-se às obrigações nela estabelecidas no nonagésimo dia contado a partir da data de depósito dos instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação de pelo menos metade do número de Partes no presente Acordo no momento em que a emenda for adotada. Desde essa data, a emenda entrará em vigor para qualquer outra Parte que consinta em submeter-se às obrigações nela estabelecidas no nonagésimo dia contado a partir da data em que tenha depositado o instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da emenda.

O artigo 20 do Acordo de Escazú estabelece um mecanismo específico para as emendas. Uma emenda é uma alteração das disposições do tratado, por exemplo, uma revisão, modificação, acréscimo ou eliminação.

O procedimento de emenda costuma ser aplicado a um processo que consta de cinco fases:

1. Proposta de emendas.
2. Comunicação das emendas propostas.
3. Adoção das emendas.

4. Consentimento das Partes em se submeter às emendas.

5. Entrada em vigor das emendas.

Os três primeiros parágrafos do artigo 20 indicam quem pode propor as emendas e como estas devem ser examinadas e adotadas; os parágrafos quarto e quinto se referem à comunicação das emendas adotadas, ao consentimento das Partes em se submeter a elas e à sua entrada em vigor.

O artigo 20.1 estabelece que qualquer Parte poderá propor uma emenda. O Acordo não estabelece qual deve ser o formato concreto da proposta nem a quem deverá apresentá-la, mas estipula que o Secretariado a comunicará às Partes, aos signatários e ao Depositário, e que a Conferência das Partes a examinará e adotará (artigo 20.2 e artigo 15.5.f). A comunicação deverá ser enviada ao menos seis meses antes da reunião da Conferência das Partes na qual se proporá a adoção da emenda.

O artigo 20.3 assinala que o consenso é o meio preferido para adotar uma emenda. Não obstante, caso uma emenda seja submetida a votação, será exigida uma maioria de três quartos das Partes presentes e votantes para ser adotada, oferecendo um equilíbrio entre a flexibilidade e a estabilidade do tratado. A seguir, o Depositário comunicará as emendas adotadas a todas as Partes.

Da mesma forma que ocorre com o texto original do Acordo de Escazú, para ficarem submetidas a uma nova emenda as Partes deverão aceitá-la, ratificá-la ou aprová-la e notificar por escrito ao Depositário. A aceitação, ratificação ou aprovação da emenda por cada Estado Parte do Acordo é regida pelas normas do direito internacional dos tratados⁵.

Para que a emenda entre em vigor, o Acordo estipula que ao menos a metade do número de Partes no Acordo no momento de adoção da emenda tenha depositado os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação. A emenda entrará em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data em que isso tiver ocorrido somente para as Partes que tiverem consentido em se submeter às obrigações que se estabelecem nela. A partir dessa data, a emenda entrará em vigor para qualquer outra Parte que consinta em se submeter às obrigações estabelecidas nela no nonagésimo dia contado a partir da data em que a Parte tiver depositado seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da emenda.

Evidentemente, todas as Partes têm direito de participar nas negociações de uma nova emenda e podem se converter em Partes nela. No entanto, embora se dê preferência ao consenso, nem todas as Partes estão obrigadas a adotar as emendas e, ainda que o façam, deve-se cumprir um passo posterior para que estas sejam vinculantes para cada uma das Partes: a fim de que a emenda entre em vigor, cada Parte deve ratificá-la, aceitá-la ou aprová-la junto com uma massa crítica de ao menos metade das Partes no momento da adoção.

Depois que uma emenda entrar em vigor, surge a questão dos seus efeitos sobre as Partes. Conforme analisado anteriormente, o Acordo de Escazú estabelece com clareza que as emendas só serão vinculantes para os Estados que as tiverem aceitado formalmente. Consequentemente, as condições do Acordo prévias à emenda continuarão sendo vinculantes para as Partes que não a aceitarem⁶.

⁵ Veja os artigos 7, 11, 14 e 15 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

⁶ Veja a parte IV da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

C. Artigo 21: Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão

21.1. O presente Acordo estará aberto à assinatura de todos os países da América Latina e do Caribe incluídos no anexo 1, na Sede das Nações Unidas em Nova York, de 27 de setembro de 2018 a 26 de setembro de 2020.

21.2. O presente Acordo estará sujeito à ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados que o tenham assinado. Estará aberto à adesão de todos os países da América Latina e do Caribe incluídos no anexo 1 que não o tenham assinado a partir do dia seguinte à data em que expirar o prazo para assinatura do Acordo. Os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão ficarão em poder do Depositário.

O artigo 21 estabelece o processo para que um Estado participe do Acordo de Escazú e desse modo assuma os direitos e obrigações nele consagrados. Aplica-se o modelo tradicional dos tratados multilaterais, distinguindo-se entre dois tipos de atos diferentes: a assinatura, por um lado, e a ratificação, aceitação, aprovação e adesão, por outro. A assinatura é o instrumento por meio do qual se autentica o tratado. A ratificação, aceitação, aprovação e adesão são os meios empregados para expressar o consentimento do Estado em se obrigar pelo tratado. A distinção entre essas categorias de atos está indicada nos parágrafos 1 e 2 do artigo 21.

1. Assinatura

A assinatura não é uma expressão válida do consentimento de um Estado em ser Parte do Acordo de Escazú, mas um instrumento por meio do qual se autentica o tratado, conforme estabelecido no artigo 10 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Ao assinar o Acordo de Escazú, os Estados indicam que seu texto foi estabelecido como autêntico e definitivo. No entanto, mediante a assinatura, os Estados incluídos no anexo 1 expressam seu interesse no Acordo. Um país signatário tem o direito de ser Parte no tratado que assinou, e se espera que inicie procedimentos internos para ratificar, aceitar ou aprovar o Acordo.

Dado que a assinatura não expressa o consentimento em se obrigar pelo tratado, o fato de um país se converter em signatário não significa que o Acordo de Escazú será legalmente vinculante para ele. No entanto, a assinatura surte certos efeitos legais para os Estados. De acordo com o artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, um país signatário tem a obrigação de se abster de realizar atos que possam frustrar o objetivo e a finalidade do tratado.

O Acordo de Escazú estabelece um âmbito de aplicação regional, assim como um local para a assinatura, uma data de abertura para a assinatura e um período durante o qual se pode assinar. Em conformidade com o artigo 21.1, o Acordo esteve aberto para assinatura de todos os países da América Latina e do Caribe incluídos no anexo 1 entre 27 de setembro de 2018 e 26 de setembro de 2020. No momento em que terminou o prazo para a assinatura, 24 países haviam assinado o Acordo.

2. Ratificação, aceitação e aprovação

Para chegar a ser formalmente Parte no Acordo, um Estado deve expressar mediante um ato concreto seu consentimento em se obrigar pelo tratado, e deve aceitar assumir os direitos e obrigações legais que este contém. No caso dos países que assinaram o Acordo de Escazú antes de 26 de setembro de 2020, o consentimento em se obrigar é expresso mediante a ratificação, aceitação e aprovação. Diferentemente da assinatura, que só podia acontecer num período determinado, não há limite de tempo para ratificar, aceitar ou aprovar o Acordo.

Quando um Estado deseja ratificar, aceitar ou aprovar um tratado deve emitir um instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação assinado pelo Chefe de Estado, Ministro das Relações Exteriores ou qualquer outra pessoa que tenha sido investida de plenos poderes para fazê-lo. O instrumento deve ser comunicado ao Secretário-Geral das Nações Unidas na qualidade de Depositário. Aconselha-se aos Estados que entreguem estes instrumentos diretamente à Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos das Nações Unidas para que a ação tramite com rapidez. Embora o instrumento deva ser assinado pelas autoridades competentes mencionadas anteriormente, a pessoa que entregar o instrumento de ratificação não precisa estar investida de plenos poderes.

Ao estabelecer que a assinatura está sujeita à ratificação, aceitação ou aprovação, o Acordo de Escazú aplica as práticas internacionais habituais. Neste processo que consta de duas fases oferece-se aos Estados tempo suficiente para solicitar a aprovação do tratado no âmbito nacional e promulgar as leis necessárias para implementá-lo internamente antes de contrair obrigações jurídicas no âmbito internacional, caso a legislação nacional assim exigir.

O boxe IX.1 apresenta informação prática sobre os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação.

A ratificação, aceitação ou aprovação no âmbito internacional não deve ser confundida com os procedimentos internos a serem realizados em um Estado de acordo com a legislação nacional. Esses processos internos também podem ser chamados de “ratificação” ou “aprovação”, costumam ser atribuídos a órgãos legislativos ou executivos e, conforme o país, podem requerer a participação do Poder Judiciário. Mesmo que todos os processos internos de ratificação, aceitação ou aprovação tenham sido realizados, para que estes surtam efeito no âmbito internacional o Estado deve depositar o instrumento correspondente em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas na Sede das Nações Unidas em Nova York.

A aceitação ou aprovação de um tratado após a assinatura tem o mesmo efeito jurídico que a ratificação e se aplicam as mesmas normas.

Boxe IX.1

Forma do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação



O instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação deve ser assinado por uma de três autoridades competentes (Chefe de Estado, Chefe de Governo ou Ministro das Relações Exteriores).

Não há uma forma estabelecida para o instrumento, mas este deverá incluir o seguinte:

- > Título, data e local de celebração do tratado (por exemplo, Escazú, Costa Rica, 4 de março de 2018).
- > Nome completo e título da pessoa que assina o instrumento, isto é, o Chefe de Estado, o Chefe de Governo ou o Ministro de Relações Exteriores, ou qualquer outra pessoa que exerça uma dessas funções em caráter interino ou estiver investida de plenos poderes, expedidos para tal fim por uma das autoridades competentes anteriormente mencionadas.
- > Uma expressão sem ambiguidades da intenção do governo, em nome do Estado, de se considerar obrigado pelo tratado e se comprometer fielmente a observar e aplicar suas disposições.
- > Data e local em que o instrumento foi emitido.
- > Assinatura do Chefe de Estado, Chefe de Governo ou Ministro das Relações Exteriores (não basta o selo oficial) ou de qualquer outra pessoa que exercer estas funções em caráter interino ou estiver investida de plenos poderes, expedidos para tal fim por uma das autoridades competentes anteriormente mencionadas.

Fonte: Nações Unidas, *Treaty Handbook*, Nova York, 2006.

3. Adesão

Após o período para assinatura (26 de setembro de 2020), os Estados que não assinaram o Acordo poderão se converter em Partes expressando seu consentimento em se obrigar mediante um instrumento de adesão. A adesão tem o mesmo efeito jurídico que a ratificação, a aceitação ou a aprovação; não obstante, diferentemente destas últimas, que devem ser precedidas da assinatura para estabelecer obrigações jurídicas vinculantes no âmbito do direito internacional, a adesão só requer um passo, isto é, que se deposite um instrumento de adesão.

O Secretário-Geral, como Depositário, trata os instrumentos de ratificação que não foram precedidos pela assinatura como instrumentos de adesão, e os Estados interessados assim são notificados.

Os instrumentos de adesão devem cumprir os mesmos requisitos que os de ratificação, aceitação ou aprovação (veja o boxe IX.1). Da mesma forma que estes últimos, os instrumentos de adesão só surtem efeito quando depositados em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas na Sede das Nações Unidas em Nova York.

D. Artigo 22: Entrada em vigor

22.1. O presente Acordo entrará em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data em que tiver sido depositado o décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

22.2. A respeito de cada Estado que ratificar, aceitar ou aprovar o presente Acordo ou que aderir ao mesmo depois de ter sido depositado o décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, o presente Acordo entrará em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data em que esse Estado tiver depositado seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

Para que um tratado seja vinculante no âmbito do direito internacional, as condições necessárias para sua entrada em vigor devem ser cumpridas. Os tratados costumam estabelecer certas condições para isso, como uma data específica ou o número de Estados que depositaram instrumentos de ratificação, aprovação, aceitação ou adesão.

Para que o Acordo de Escazú entrasse em vigor era necessário que 11 países consentissem em se obrigar por ele, número que foi alcançado em 22 de janeiro de 2021. Por conseguinte, a respeito dos países que haviam se convertido em Partes, o tratado entrou em vigor em 22 de abril de 2021, Dia Internacional da Mãe Terra, isto é, o nonagésimo dia contado a partir da data em que se depositou o décimo primeiro instrumento. Quanto aos demais países que possam se converter em Partes posteriormente, o Acordo será vinculante no nonagésimo dia contado a partir da data em que o respectivo instrumento for depositado.

Ainda que a entrada em vigor geral do Acordo seja 22 de abril de 2021, este só surtirá efeitos jurídicos para uma Parte a partir do momento em que entrar em vigor para ela. Isto é, o Acordo de Escazú está em vigor desde 22 de abril de 2021 para os Estados que o ratificaram em 22 de janeiro de 2021 ou antes dessa data. No entanto, não entrará em vigor para nenhum outro Estado até que este o tenha ratificado, aceito ou aprovado, ou tenha aderido a ele, e tenha depositado o instrumento em poder do Secretário-Geral.

O Acordo não é retroativo⁷, o que significa que suas disposições não obrigam uma Parte com relação a um fato ou ato que tenha acontecido ou a uma situação que tenha deixado de existir antes da data de entrada em vigor⁸.

⁷ Artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

⁸ Contudo, o tratado pode se aplicar a uma situação, fato ou ação anterior que continue após a entrada em vigor.

Os 11 instrumentos necessários representavam um terço (ou 33%) do número total de Partes possíveis no momento da adoção (33 países). Embora o nível estabelecido no Acordo de Escazú seja proporcionalmente superior ao estipulado em outros acordos multilaterais sobre o meio ambiente⁹, isto garantiu que se alcançasse uma massa crítica e representativa considerável de países da região antes que o tratado entrasse em vigor.

⁹ Por exemplo, a Convenção de Minamata, a Convenção de Estocolmo, a Convenção de Roterdã, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e a Convenção de Combate à Desertificação exigiam 50 países de um universo de 193 (isto é, 26% das Partes possíveis), enquanto a Convenção sobre Diversidade Biológica exigia 30 Partes e a Convenção de Basileia e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados exigiam 20, o que representava cerca de 15% e 10% das Partes possíveis, respectivamente.

E. Artigo 23: Reservas

Não poderão ser formuladas reservas ao presente Acordo.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados define uma reserva como uma declaração unilateral, qualquer que seja seu enunciado ou denominação, feita por um Estado com o objetivo de excluir ou modificar os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado. Os tratados podem permitir as reservas, prever algumas reservas ou proibir totalmente as reservas. Mesmo que estejam permitidas expressamente num tratado, as reservas não podem ser incompatíveis com seu objetivo e finalidade.

A proibição total das reservas tem sido a prática habitual no direito internacional do meio ambiente durante os últimos 30 anos. As reservas não são permitidas em nenhum dos principais acordos multilaterais sobre o meio ambiente adotados desde 1985, como as três convenções do Rio, as convenções sobre os produtos químicos e o Acordo de Paris, para citar apenas alguns (veja mais exemplos no boxe IX.2). Esta proibição tem por objetivo proteger a integridade do tratado e apoiar sua aplicação e eficácia.

Em conformidade com esta prática, o artigo 23 não permite a formulação de reservas ao Acordo de Escazú. Por conseguinte, quando os Estados se incorporam ao Acordo, aceitam o texto em sua totalidade. Além de ser coerente com a prática do direito internacional do meio ambiente, esta proibição expressa se baseia no fato de que, durante as negociações, todas as disposições foram negociadas por consenso, de forma aberta, transparente e participativa, resultando num texto elaborado com cuidado e finamente equilibrado no qual foram considerados todos os interesses e preocupações expressados, texto que todos os países negociadores consideraram aceitável como um corpo único. O texto também reflete uma série de compromissos entrelaçados e acomoda as diferentes realidades e contextos de cada país sob objetivos e normas aceitáveis para todos.

Quando as reservas são totalmente proibidas, como no caso do Acordo de Escazú, determinar se uma declaração unilateral feita por um Estado ao expressar seu consentimento em obrigar-se constitui ou não uma reserva pode se converter numa questão complexa e inclusive dar lugar a que outros Estados apresentem objeções que constituam uma controvérsia. Quando um tratado proíbe as reservas, a prática do Secretário-Geral das Nações Unidas, na qualidade de depositário, é avaliar preliminarmente se uma declaração constitui uma reserva.

Se a declaração não afeta as obrigações jurídicas do Estado, o Secretário-Geral distribui a declaração. Se a declaração *prima facie* e sem ambiguidades exclui ou modifica os efeitos jurídicos das disposições do tratado, o Secretário-Geral submeterá a questão à atenção do Estado e poderá solicitar esclarecimentos sobre a natureza real da declaração. Se ficar esclarecido formalmente que a declaração não constitui uma reserva, o instrumento será depositado e todos os Estados interessados serão notificados, mas a declaração não poderá ser utilizada como reserva posteriormente¹⁰.

Boxe IX.2

Acordos multilaterais sobre meio ambiente que proíbem expressamente as reservas



- > Acordo de Paris, 2015 (artigo 27).
- > Convenção de Minamata sobre o Mercúrio, 2013 (artigo 32).
- > Protocolo de Nagoya sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Participação Justa e Equitativa nos Benefícios Derivados da sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, 2010 (artigo 34).
- > Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur Suplementar ao Protocolo de Cartagena sobre Segurança da Biotecnologia, 2010 (artigo 19).
- > Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, 2001 (artigo 30).
- > Convenção de Estocolmo sobre Contaminantes Orgânicos Persistentes, 2001 (artigo 27).
- > Protocolo de Cartagena sobre Segurança da Biotecnologia, 2000 (artigo 38).
- > Convenção de Roterdã sobre o procedimento de consentimento prévio informado aplicado a certos agrotóxicos e substâncias químicas perigosas objeto de comércio internacional, 1998 (artigo 27).
- > Protocolo de Kyoto, 1997 (artigo 26).
- > Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África, 1994 (artigo 37).
- > Convenção sobre Diversidade Biológica, 1992 (artigo 37).
- > Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 1992 (artigo 24).
- > Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, 1989 (artigo 26).
- > Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, 1987 (artigo 18).
- > Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, 1985 (artigo 18).

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

¹⁰ Veja Nações Unidas, *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook*, Nova York, 2003.

F. Artigo 24: Denúncia

24.1. Em qualquer momento depois da expiração do prazo de três anos contados a partir da data de entrada em vigor do presente Acordo a respeito de uma Parte, essa Parte poderá denunciar o presente Acordo mediante notificação por escrito ao Depositário.

24.2. A denúncia surtirá efeito ao cabo de um ano contado a partir da data em que o Depositário houver recebido a notificação correspondente ou, posteriormente, na data indicada na notificação.

O Acordo de Escazú não estabelece nenhum período específico. Por conseguinte, o regime jurídico que se deriva dele é considerado indefinido. Contudo, o artigo 24 dispõe que as Partes podem denunciar o Acordo. Esta disposição é habitual no direito dos tratados e permite que as Partes ponham fim de forma unilateral suas obrigações jurídicas no âmbito do tratado, desde que se cumpram determinados requisitos e condições. A denúncia de uma Parte é independente da existência do tratado, que continua surtindo efeito para as outras Partes que continuam obrigadas por ele. Segundo esta disposição, as Partes que desejarem denunciar o Acordo de Escazú somente poderão fazê-lo depois da expiração de um prazo de três anos contados a partir da data da entrada em vigor do Acordo em relação à Parte em questão. Deve-se notificar por escrito ao Depositário, e a denúncia só terá efeito ao cabo de um ano contado a partir da data em que o Depositário tenha recebido a notificação correspondente ou, posteriormente, na data indicada na notificação.

G. Artigo 25: Depositário

O Secretário-Geral das Nações Unidas será o Depositário do presente Acordo.

O Depositário tem a custódia do tratado e desempenha funções importantes, como a de garantir a execução apropriada de todas as ações correspondentes relacionadas com o tratado¹¹. Isto supõe manter a custodiado texto original do tratado, preparar cópias certificadas, receber as assinaturas e os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão e informar sobre os atos, notificações e comunicações relacionados com o tratado. O Depositário desempenha funções de caráter internacional e tem a obrigação de atuar com imparcialidade.

Assim como em muitos outros tratados, o artigo 25 do Acordo de Escazú designa como Depositário o Secretário-Geral das Nações Unidas. Outros artigos do Acordo também atribuem funções importantes ao Depositário, como as seguintes:

1. Recebimento de declarações sobre solução de controvérsias (artigo 19).
2. Comunicação de emendas propostas e aprovadas e recebimento de notificações sobre ratificação, aceitação ou aprovação de emendas (artigo 20).
3. Recebimento de instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação e adesão (artigo 21).
4. Recebimento de notificações de denúncia (artigo 24),
5. Custódia dos textos autênticos do Acordo (artigo 26).

¹¹ Veja os artigos 76-80 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

As funções do Secretário-Geral das Nações Unidas como Depositário são exercidas pela Seção de Tratados do Escritório de Assuntos Jurídicos em Nova York. Os dados de contato da Seção de Tratados são os seguintes:

Seção de Tratados
Escritório de Assuntos Jurídicos
Nações Unidas
Nova York, NY 10017
Estados Unidos da América
Telefone: +1 212 963 5047
E-mail: treatysection@un.org
Site: <http://treaties.un.org>

H. Artigo 26: Textos autênticos

O original do presente Acordo, cujos textos nos idiomas espanhol e inglês são igualmente autênticos, será depositado em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

O processo pelo qual se estabelece o texto final ou definitivo de um tratado é conhecido formalmente como “autenticação”. Como ocorre com a maioria dos tratados multilaterais, o Acordo de Escazú foi celebrado em mais de um idioma. O artigo 26 indica que os idiomas dos textos autênticos são o espanhol e o inglês. Ambos são igualmente autênticos, ou seja, são igualmente fidedignos, e se presume que os termos em ambos os idiomas têm igual sentido e valor¹².

Embora as cópias certificadas autênticas do Acordo de Escazú estejam somente em espanhol e inglês, o Secretariado forneceu traduções não autênticas em outros idiomas num esforço para promover a divulgação e a participação. Essas traduções são apresentadas apenas a título informativo e não têm por objetivo substituir os textos autênticos. Atualmente existem versões não autênticas do Acordo de Escazú em francês, português e quíchua¹³.

¹² Veja o artigo 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

¹³ As traduções não oficiais do Acordo de Escazú estão disponíveis [on-line] em <http://www.cepal.org/en/escazuacordo>.

I. Anexo 1

- | | |
|-------------------------------------|--|
| > Antígua e Barbuda | > Haiti |
| > Argentina | > Honduras |
| > Bahamas | > Jamaica |
| > Barbados | > México |
| > Belize | > Nicarágua |
| > Bolívia (Estado Plurinacional da) | > Panamá |
| > Brasil | > Paraguai |
| > Chile | > Peru |
| > Colômbia | > República Dominicana |
| > Costa Rica | > Saint Kitts e Nevis |
| > Cuba | > Santa Lúcia |
| > Dominica | > São Vicente e Granadinas |
| > El Salvador | > Suriname |
| > Equador | > Trinidad e Tobago |
| > Granada | > Uruguai |
| > Guatemala | > Venezuela (República Bolivariana da) |
| > Guiana | |

O Acordo tem um anexo, que contém os 33 países da América Latina e do Caribe existentes no momento da adoção aos quais o Acordo está aberto, em conformidade com o artigo 21. Como resultado, qualquer um desses 33 países pode assinar, ratificar, aceitar, aprovar ou aderir ao tratado segundo o artigo.

Essa lista visa enfatizar o alcance regional do Acordo estabelecido em seu objetivo (artigo 1)¹⁴ e definir claramente o significado de “América Latina e Caribe”, delimitando a possível integração e composição do tratado.

O anexo faz parte integral do Acordo e é vinculante.

¹⁴ A referência a “América Latina e Caribe” também se encontra no artigo 11.2 do Acordo de Escazú.



Este guia foi preparado para despertar conscientização no tocante ao **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)**, a fim de proporcionar orientação e informação aos Estados Partes e outras partes interessadas para assegurar o pleno cumprimento das disposições do tratado, servir como documento de apoio para os Estados que estão considerando a possibilidade de tornarem-se Partes e permitir que o público em geral se familiarize com o Acordo.