

# MEIO AMBIENTE E A ABORDAGEM PARTICIPATIVA PARA A AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

Andressa Tiemi Higashi Takeuchi\*

Vinícius de Serra Lima Moraes\*\*

Lívia Gaigher Bósio Campello\*\*\*

RECEBIDO EM:	30.1.2024
APROVADO EM:	5.3.2024

- \* Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGD/UFMS) e graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2020). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global (UFMS/CNPq). Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-6116-4168>.
- \*\* Estudante de Direito na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), cofundador e presidente da Liga Acadêmica de Direito Internacional (Ladin), na UFMS, cofundador e membro do Grupo de Estudos Avançados em Direito Internacional (Geadir), na UFMS, membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global, pela UFMS, voluntário da Cruz Vermelha, ex-pesquisador no Grupo de Estudo e Pesquisa em Direito Internacional, na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), ex-membro da Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados, e ex-vice-presidente do Centro Acadêmico Jorge Eustácio Frias, na UFMS. Pesquisa na área de Direito Internacional, com foco em Direitos Humanos sob a Perspectiva Descolonial. Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-5565-284X>.
- \*\*\* Professora emérita da UFMS. Fez pós-doutorado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), doutorado em Direito das Relações Econômicas e Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e mestrado em Políticas Públicas e Processo pelo Centro Universitário Fluminense (Uniflu). Autora de diversas obras e artigos científicos. É professora da graduação e mestrado na Faculdade de Direito (Fadir/UFMS). Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Global (UFMS/CNPq) desde 2016. Coordenadora da Liga Acadêmica de Direito Ecológico (Fadir/UFMS). Coordenadora do Projeto de Pesquisa Cooperação Internacional e Meio Ambiente (Fundect/MS). Coordenadora do Observatório de Pesquisa, Extensão, Inovação na área de Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Acesso à Justiça (Fadir/UFMS). Editora-chefe da Revista Direito UFMS. Associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (Conpedi) desde 2005 no qual ocupa atualmente o cargo de secretária de eventos. Filiada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) desde 2011. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (PPGD/UFMS) entre 2016 e 2021. Foi coordenadora local do Programa de Doutorado Interinstitucional (Dinter - USP/UFMS). Foi representante da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), no Conselho Deliberativo do CNPq entre 2013-2014. Ocupou o cargo de Pró-Reitora de Gestão de Pessoas (Progep/UFMS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1233-1902>



- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

- **RESUMO:** Em 2021, entrou em vigor o primeiro acordo regional em matéria ambiental da América Latina e do Caribe, o Acordo de Escazú. Tendo como pilares os direitos de acesso – acesso a informações, participação nos processos decisórios e acesso à justiça –, esse documento traz previsões específicas para uma região marcada por violentos conflitos socioambientais, nos quais figuram como vítimas, em muitos casos, os povos indígenas na qualidade de defensores de direitos humanos ambientais. Ocorre que, por trás da prerrogativa ambiental, encontra-se o interesse desses povos pelo direito a terra e aos recursos naturais como meio para um fim maior, a autodeterminação. Assim, apesar de figurarem pautas distintas, os povos indígenas e o meio ambiente acabam se esbarrando, inclusive com uma troca simbiótica de mecanismos jurídicos, tal como dos direitos procedimentais ambientais. O objetivo do artigo, nesse sentido, é verificar como o Acordo de Escazú, com seus direitos de acesso, relaciona-se com os interesses dos povos indígenas, especialmente, relacionados à autodeterminação na forma de direito a terra e aos recursos naturais. O método utilizado é o dedutivo, partindo de conceitos gerais até sua particularização. A pesquisa é exploratória e qualitativa, bibliográfica e documental, utilizando-se de artigos científicos, livros e documentos internacionais.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Povos indígenas; direito à autodeterminação; direitos procedimentais ambientais.

## THE ENVIRONMENT AND THE PARTICIPATORY APPROACH TO THE SELF-DETERMINATION OF INDIGENOUS PEOPLES

- **ABSTRACT:** In 2021, the first regional environmental agreement in Latin America and the Caribbean, the Escazú Agreement, came into force. Based on access rights – access to information, participation in decision-making processes and access to justice – the agreement makes specific provisions for a region marked by violent socio-environmental conflicts, in which indigenous peoples are often the victims, as defenders of environmental human rights. It turns out that behind the environmental prerogative lies the interest of these peoples in the right to land and natural resources as a reason to a greater end, self-determination. Thus, despite being on different agendas, indigenous peoples and the environment end up bumping into each other, including a symbiotic exchange of legal



mechanisms, such as environmental procedural rights. The aim of this article is to see how the Escazú Agreement, with its rights of access, relates to the interests of indigenous peoples, especially those related to self-determination in the form of the right to land and natural resources. The method used is deductive, starting from general concepts to their particularization. The research is exploratory and qualitative, bibliographical and documentary, using scientific articles, books and international documents.

- **KEYWORDS:** Indigenous peoples; right to self-determination; procedural environmental rights.

## 1. Introdução

Do compromisso firmado, em 2012, entre dez países da América Latina e do Caribe traduzidas na Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, iniciou-se um processo de estudos e negociações que, posteriormente, viria a se concretizar no Acordo de Escazú, o primeiro tratado sobre assuntos ambientais da região. Apesar de ainda recente, tendo entrado em vigor em 2021, o Acordo tem chamado atenção pelo seu caráter inovador e sem precedentes em uma região na qual, atada à abundância de recursos naturais, está presente uma realidade violenta de conflitos socioambientais e de dificuldade na garantia de direitos humanos e de direitos ambientais.

Em meio ao contexto regional, há um número expressivo de povos indígenas que, na perseguição de seus interesses, acabam, muitas vezes, esbarrando em questões ambientais, o que os põem na qualidade de defensores de direitos humanos ambientais ou defensores da floresta. Isso, por si só, já revela a associação entre os povos indígenas com os assuntos que orbitam o Acordo de Escazú, seja quanto aos direitos de acesso ou quanto à proteção de defensores de direitos humanos ambientais.

Ocorre que o interesse dos povos indígenas pelo meio ambiente não se encerra na mera proteção ambiental ou no direito a terra e aos recursos naturais - cerne de muitos litígios. Tal interesse pode ser considerado apenas uma das várias reivindicações do movimento indígena em busca de sua autodeterminação que revela uma complexa relação com o meio ambiente, envolvendo questões histórico-raciais de exclusão social, vulnerabilidade e sufocamento cultural.

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓRIO CAMPELLO

O problema do presente artigo recai, então, sobre esse quadro de complexidade envolvendo os interesses dos povos indígenas sintetizados no preceito da autodeterminação e que acaba tocando em questões ambientais. O Acordo de Escazú entra nesse cenário como forma de responder se seria possível conjugar o interesse ambiental com os interesses dos povos indígenas que vão além do meio ambiente, mas que, de toda forma, o abrange, na medida em que se trata de um componente da autodeterminação.

Assim, o objetivo deste texto é verificar como o Acordo de Escazú, com seus mecanismos de garantia de direitos de acesso em matéria ambiental pode relacionar-se com os interesses dos povos indígenas, possibilitando uma relação simbiótica entre pautas diferentes - proteção ambiental e autodeterminação dos povos indígenas -, mas, ao mesmo tempo, com fins convergentes.

Para alcançar tal objetivo, o artigo foi estruturado em três tópicos:

O primeiro item busca compreender, de forma resumida, quem são os povos indígenas e como o princípio da autodeterminação centraliza as demais pautas do movimento indígena e esbarra em questões ambientais. O segundo explica como a abordagem participativa para alcançar a autodeterminação dos povos indígenas tem sido empregada, inclusive, com base nos direitos procedimentais ambientais. Por último, o Acordo de Escazú, trazendo tais direitos em âmbito regional, é analisado como possibilidade de agregar ao interesse dos povos indígenas no que diz respeito à autodeterminação na forma de direito a terra e aos recursos naturais.

A presente pesquisa possui caráter exploratório e descritivo, utilizando-se da pesquisa documental e bibliográfica, com uma análise do tema por meio de obras, artigos científicos e documentos internacionais. O método adotado é o dedutivo, partindo, inicialmente, de conceitos gerais relacionados ao objeto de estudo e seus interesses para, finalmente, chegar à particularização associada à aplicação de um instrumento regional ambiental como meio para realizar seus objetivos.

## 2. Povos indígenas, meio ambiente e autodeterminação

O termo “índio”, que surgiu de um equívoco europeu ao confundir terras americanas com as almeçadas Índias, acabou se tornando o rótulo dado às inúmeras e heterogêneas populações que ocupavam, de norte a sul, o continente americano (Melatti, 2007). Tal classificação, de acordo com alguns autores decolonialistas, possuía uma forte



conotação racial, na medida em que ignorava a diversidade e punha os “índios” e escravizados no mesmo lugar de exclusão destinados aos que eram, acima de qualquer outra coisa, não europeus. Assim, sob o legado colonial, marcado pela dominação sobre a terra e seus ativos naturais (humanos e não humanos) reduzidos a recursos para enriquecer as metrópoles, aos povos indígenas restaram a periferia do capital e das discussões políticas (Ferdinand, 2022).

Foi somente por volta dos anos 1970 que o termo “índio” ganha outro sentido, passando a ser instrumento de luta de um movimento que começava a dar vozes a décadas de invisibilidade (Gonzaga, 2021). O movimento indígena, como explica Niezen (2003), nasce, então, de experiências compartilhadas de grupos marginalizados na tentativa de resistir à globalização e seus efeitos colaterais, como os impactos da exploração de recursos e a tendente homogeneização social.

Não há, atualmente, um conceito universal e formal de “indígena” adotado pelas organizações internacionais. No entanto, para fins práticos, a Organização das Nações Unidas (ONU), ao produzir o primeiro relatório sobre a Situação dos Povos Indígenas no Mundo, aceitou o termo proposto por Martínez Cobo (United Nations, 2009, p. 4), qual seja:

Comunidades, povos e nações indígenas são aqueles que, tendo uma continuidade histórica com as sociedades pré-invasão e pré-coloniais que se desenvolveram em seus territórios, se consideram distintos de outros setores das sociedades que hoje prevalecem nesses territórios, ou partes deles. Eles formam atualmente setores não dominantes da sociedade e estão determinados a preservar, desenvolver e transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, de acordo com seus próprios padrões culturais, sociais instituições e sistema jurídico.

O conceito, apesar de não carregar a profundidade por trás do movimento indígena, identifica, ao menos, objetivos em comum destas populações, tal como o de preservar e dar continuidade a sua cultura. Logo, não se pode confundir os povos indígenas com meros grupos étnicos, visto que vão além de um conceito analítico ou categoria legal, compreendendo uma expressão de identidade e resistência (Niezen, 2003, p. 3).

Agora, outro passo para entender o que abrange a discussão sobre os povos indígenas é identificar quais suas pautas principais e o que elas significam para o movimento.

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

De acordo com S. James Anaya (1996), a autodeterminação é um princípio fundamental na discussão dos direitos dos povos indígenas em âmbito internacional. O autor explica que o preceito foi afirmado na Carta das Nações Unidas e em outros importantes documentos internacionais, constituindo-se como princípio do direito internacional consuetudinário e até como *jus cogens*. Trata-se de “[...] um universo de preceitos de direitos humanos que dizem respeito, em termos gerais, aos povos, incluindo os povos indígenas, e que se baseia na ideia de que todos têm o mesmo direito de controlar os seus próprios destinos” (Anaya, 1996).

Apesar de o termo carregar um histórico relacionado ao chauvinismo étnico, com retóricas extremistas, quando aplicado à questão indígena, a autodeterminação destaca-se como um remédio à asfixia cultural e à supressão da participação democrática dos povos indígenas. As demais pautas relativas aos direitos dos povos indígenas são, portanto, desenvolvidas sob o fundamento da autodeterminação e podem ser identificadas nas seguintes categorias: não discriminação; integridade cultural; terras e recursos naturais; bem-estar e desenvolvimento social e autogoverno (Anaya, 1996). Todas as pautas estão intimamente relacionadas, na medida em que constituem caminhos mínimos para alcançar a plena autodeterminação dos povos indígenas.

O interesse dos povos indígenas pelas terras e recursos naturais, no caso, é a ponte que os liga às pautas ambientais – lugar em que reside a presente pesquisa. Sobre essa relação entre povos indígenas e meio ambiente, Bosselmann (1997) explica que existe uma dimensão espiritual que torna impossível separar o que seja o lado ambiental e o lado espiritual da autodeterminação no que diz respeito às terras e recursos naturais. A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também reconhece a importância especial das terras para as culturas e valores espirituais dos povos indígenas<sup>1</sup>, o que confirma a inter-relação dos elementos que compõem a autodeterminação.

Essa discussão sobre a centralidade da autodeterminação para os povos indígenas e a conexão entre as reivindicações – tal como o direito a terra e aos recursos naturais –, é fundamental para prosseguir com estudos que relacionam as pautas ambientais, vez que, caso contrário, corre-se o risco de cair em uma síntese rasa entre povos indígenas e meio ambiente ou do que fala Niezen (2003) sobre o “índio inerentemente ecológico”

1 Art. 13.1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

que povoa o imaginário popular. Essa mesma imagem romântica é apontada por Gallois como parâmetro para deslegitimar os interesses territoriais daqueles que não correspondem a ela, tratando-se de uma limitação da compreensão dos usos, costumes e tradições indígenas idealizados em “amplos territórios intocados” (Gallois, 2004, p. 37).

É interessante trazer tal crítica, uma vez que, como mencionado, a intersecção entre os povos indígenas e o meio ambiente se dá, primordialmente, sobre questões territoriais. Contudo, apesar de uma tendente associação entre território e costume indígena com a sustentabilidade ambiental, não se pode confundir ou limitar os interesses dos povos indígenas a partir de uma prerrogativa de proteção ambiental. Aliás, ainda sobre o assunto, Kathleen McAfee (1999) lembra que as respostas para as crises ambientais – genuinamente globais –, que o desenvolvimento sustentável não é capaz de responder, não residem na mera afirmação dos direitos de comunidades locais, tal como os direitos dos povos indígenas. Para a autora, esse quadro de crise exige ações urgentes e coordenadas internacionalmente.

Ainda sobre isso, Mello e Faundes Peñafiel (2021) ressaltam que, ao tratar da proteção da natureza com base nos povos indígenas, devem ser consideradas a heterogeneidade destes, a possibilidade de conflitos de interesse entre autodeterminação e desenvolvimento de atividades danosas ao meio ambiente e a dinâmica social na qual os povos indígenas podem tanto recuperar e fortalecer sua cultura, como também, do contrário, experienciar processos de perda cultural. Dessa forma, ao optar por abordagem ambiental aos povos indígenas, é necessário compreender que, quando estes não mais correspondem ao modo de vida tradicional e considerado harmônico com a natureza, nada disso os deslegitima como “[...] titulares de direitos, em especial ao direito à identidade cultural, embora possam afetar a convergência de seus interesses com a proteção do meio ambiente” (Mello; Faundes Peñafiel, 2021, p. 230). Ou seja, o interesse dos povos indígenas não se encerra na proteção do meio ambiente, já que a luta por terras e recursos naturais é apenas um dos caminhos em busca de um fim maior, que é a autodeterminação (Anaya, 1996).

De toda forma, McAfee entende que o movimento pela autodeterminação dos povos indígenas e a devolução do poder sobre os recursos naturais revela a injustiça social e ambiental por trás do que ela chama de “desenvolvimentismo verde”, o qual abstrai a natureza de seus contextos espaciais e sociais, reforçando as reivindicações de elites globais. Assim, a depender da abordagem da relação entre povos indígenas e meio ambiente, é possível cair mais uma vez no sufocamento de seus interesses ou, de

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓRIO CAMPELLO

forma contrária e onde reside a intenção do presente estudo, é possível promover um novo caminho para o fortalecimento de sua autonomia política e autodeterminação (McAfee, 1999).

No entanto, cabe explicar que o absoluto direito à autodeterminação, como explica Bosselmann (1997), além de nunca ter sido reconhecido pelo direito internacional, também pode enfrentar questões sensíveis relacionados à soberania dos Estados, sugerindo, então, a necessidade de uma estratégia para atingir a autodeterminação ou uma nova abordagem desta. Anaya (1996), no mesmo sentido, menciona que os povos indígenas reclamam a autodeterminação, porém isto não implica necessariamente o retorno ao *status quo ante* ou a formação de um Estado separado. As reivindicações são passíveis de mudança com o passar do tempo e, conforme as possibilidades e aspirações atuais, elas podem ser desenvolvidas.

Dessa forma, a autodeterminação para os povos indígenas, quando toca em questões ambientais, suscita abordagens que conjugam tanto o interesse destes por um ambiente em que seja possível a reprodução cultural e espiritual quanto um ambiente que esteja em acordo com as aspirações atuais em relação ao meio ambiente. Isso significa para Bosselmann que o direito à autodeterminação não é irrestrito e vem acompanhado de uma obrigação de aceitar a responsabilidade comum, uma vez que o “[...] compromisso dos povos indígenas com o desenvolvimento sustentável é mais do que um preço a ser pago em troca da autodeterminação; é uma pré-condição para o futuro dos próprios povos indígenas” (Bosselmann, 1997, p. 39).

Assim, a própria demanda dos povos indígenas, como explica Ulloa (2004), apesar de não se encerrar a uma questão ambiental, implica uma nova relação com os recursos naturais e os recursos genéticos, de forma que, diante desse contexto, o movimento indígena agregou força na medida em que a proteção ambiental emergia como uma preocupação global a partir da década de 1970. Surgiu daí uma relação entre pautas distintas dos povos indígenas e dos ambientalistas que “[...] permitiram a geração de iniciativas baseadas no reconhecimento e no respeito a seus direitos como povos e na articulação de suas necessidades vitais com as prioridades de conservação da biodiversidade” (Ulloa, 2004, p. 174).

Ulloa (2004) explica que o resultado dessa relação, a partir da perspectiva dos povos indígenas, foi o surgimento de uma identidade ecológica, dadas as ligações intrínsecas entre a política cultural dos movimentos indígenas e a política ambiental global, nacional e local em ascensão. Isto é, trata-se de uma identidade ecológica construída sob

lutas políticas dos povos indígenas pelo direito aos seus territórios e recursos naturais ou, em última instância, pela autodeterminação.

Ainda para ressaltar a construção dessa relação, Ulloa lembra que as lutas pela proteção de seus territórios estiveram presentes, no caso da América Latina, há pelo menos quinhentos anos. O que mudou foram os novos interesses pela natureza e a negociação e articulação de políticas estratégicas “[...] que se manifestaram em ações ligadas ao fortalecimento, à proteção e ao respeito da identidade cultural a partir da relação entre cultura e território” (Ulloa, 2004, p. 171). Dessa forma, a partir da articulação de interesses ambientais com interesses dos povos indígenas e o estabelecimento de alianças com organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais ambientalistas, apesar da existência de contradições e conflitos de interesses, dependendo do discurso empregado sobre o assunto, essa relação tem contribuído para situar o movimento indígena nas discussões internacionais sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, ampliar a defesa de seus territórios e recursos naturais (Ulloa, 2004).

De outro lado, da perspectiva da proteção ambiental, conforme são reconhecidos os direitos dos povos indígenas, em especial, sobre seus territórios e recursos naturais, muitas vezes, o meio ambiente beneficia-se da ressignificação do valor da natureza tendo em vista as práticas culturais que dependem da integridade do ecossistema e do equilíbrio dos processos ecológicos (Mello; Faundes Peñafiel, 2021). Além disso, da mesma forma como o meio ambiente figura como um dos elementos - embutido e inter-relacionado - dentro de um fim mais abrangente pela autodeterminação dos povos indígenas, essa própria autodeterminação, na medida em que se estende para um novo contexto de preocupação ambiental, ganha novos contornos, envolvendo também a responsabilidade comum com o meio ambiente equilibrado e o compromisso com o uso sustentável dos recursos naturais (Bosselmann, 1997).

Ambas as pautas, assim, apesar de terem focos diferentes, possuem fins, ou, ao menos, beneficiam umas às outras indiretamente. Essa relação tem sido ratificada pelas convenções nacionais e internacionais relacionadas ao meio ambiente e aos povos indígenas. Um exemplo que pode ser citado e que sintetiza o que foi dito é o Princípio 22 da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, de 1992:

Os povos indígenas e suas comunidades locais desempenham um papel fundamental na ordenação do meio ambiente e no desenvolvimento devido a seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deveriam reconhecer e prestar o apoio devido a sua identidade, cultura

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓRIO CAMPELLO

e interesses e velar pelos que participarão efetivamente na obtenção do desenvolvimento sustentável.

Para Bosselmann (1997), essa previsão é uma das sementes para um direito à autodeterminação ambiental dos povos indígenas. É uma autodeterminação que carrega não só as aspirações como um todo dos povos indígenas, mas que, também, agrega compromissos ambientais para o desenvolvimento sustentável.

A fim de alcançar, então, a autodeterminação dos povos indígenas no que se refere ao seu direito a terra e aos recursos naturais – intersecção com o meio ambiente aqui trabalhada – na forma como Bosselmann entende, uma das vias empregadas que conjugam ambos os interesses têm sido a dos direitos procedimentais ambientais, também conhecidos como direitos de participação ou direitos de acesso. O próximo tópico busca demonstrar como tais direitos têm sido uma via para consolidação de direitos dos povos indígenas e direitos ambientais.

### 3. Os direitos de participação em matéria ambiental e a abordagem participativa para autodeterminação dos povos indígenas

O primeiro ponto a ser esclarecido aqui é que tratar de direitos de participação em matéria ambiental é tratar de uma aproximação entre direitos humanos e meio ambiente. Anderson (1996) explica que o meio ambiente e os direitos humanos se relacionam de duas formas: no sentido de normas ambientais afetando os direitos humanos e no sentido de normas de direitos humanos afetando o meio ambiente. No caso, o que se trabalha aqui é no sentido dos direitos humanos ao meio ambiente. Dentro dessa forma de relação, Anderson trabalha três abordagens distintas.

A primeira trata da mobilização de direitos humanos existentes para a proteção ambiental, tal como os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais e o direito à autodeterminação (este último, como pode envolver os povos indígenas, será explicado mais adiante). A segunda trata da reinterpretação de direitos humanos existentes, por exemplo, a compreensão de que dentro do direito à vida encontra-se o direito ao meio ambiente saudável. Por último, trata da criação de outros direitos humanos para a proteção ambiental, sejam eles direitos substantivos ou direitos procedimentais (Anderson, 1996).

No caso, os direitos de participação em matéria ambiental encontram-se nesta terceira abordagem, pela qual, a partir de normas de direitos humanos, são criadas ou, na realidade, incluídas normas de direitos humanos que seriam úteis à proteção ambiental em instrumentos ambientais internacionais. Assim, no sistema internacional de proteção dos direitos humanos entre os direitos de participação já protegidos por inúmeros dispositivos de direitos humanos, tal como na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>2</sup> e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>3</sup>, há um conjunto de direitos de participação especialmente relevantes para proteção ambiental (Campello; Nocera, 2018).

Campello e Nocera (2018, p. 71) explicam que eles incluem:

[...] o direito à informação, compreendendo o direito de ser informado antecipadamente sobre os riscos ambientais; o direito de participar diretamente na tomada de decisões sobre as questões ambientais, tanto a nível nacional como internacional; o direito de reparação via judiciário.

As primeiras aproximações dos direitos de participação com a matéria ambiental surgem em 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ou, como também é conhecida, a Conferência de Estocolmo<sup>4</sup> (Campello; Nocera, 2018). Na ocasião, com uma crescente conscientização ambiental, as Nações Unidas passaram a considerar a interdependência da proteção ambiental e dos direitos humanos. No entanto, a proposta de se reconhecer um direito humano ao meio ambiente saudável não foi bem vista e os Estados resistiram ao reconhecimento expresso de tal direito (Shelton, 2011).

Anton e Shelton (2011) explicam, então, que após essa resistência, os esforços daqueles interessados na proteção ambiental passaram a ser direcionados ao desenvolvimento de direitos de natureza instrumental que pudessem fornecer meios mais efetivos para alcançar seus objetivos. Isso repercutiu, posteriormente, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, ocasião em que a participação pública em assuntos ambientais já era amplamente aceita. Assim,

2 Arts. 7, 8, 19, 20 e 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

3 Arts. 2, 19, 21, 22 e 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

4 Os direitos de participação podem ser identificados no item 7 do preâmbulo da Declaração de Estocolmo, o qual prevê que “[...] será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos moldarão o meio ambiente global do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades [...]” (United Nations, 1973, p. 3, tradução nossa).

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento adotada estabeleceu o Princípio 10, que afirma:

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 (United Nations, 1992b, tradução nossa).

A partir dessa previsão expressa dos direitos procedimentais - o acesso adequado a informações, participação dos processos decisórios e acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos -, uma série de outros instrumentos ambientais passaram a incorporá-los. Conforme Campello e Nocera (2018, p. 71), o referido princípio representou “[...] a normativa internacional de maior referência no que tange à participação popular em matéria de meio ambiente [...]”.

Sobre o acesso à informação ambiental, Anton e Shelton (2011) explicam que o direito é um pré-requisito à participação pública, seja na tomada de decisões, seja no monitoramento de atividades que afetem o meio ambiente. Os autores ainda destacam que os direitos de informação podem ocorrer na forma de deveres positivos ou deveres negativos. Ou seja, no dever de informar o público a respeito de determinadas questões ambientais ou no mero dever de não interferir nos esforços individuais em busca de informação ambiental.

O direito à participação pública nos processos decisórios, por sua vez, garante a mais importante função que a sociedade pode exercer quanto à proteção ambiental, especialmente, na tomada de decisões que envolvem a discussão sobre o impacto ambiental de determinadas intervenções. Além disso, a participação também é elemento fundamental na eficácia da lei, uma vez que o processo de elaboração das leis depende do elemento da legitimidade, e esta, por sua vez, depende da participação (Anton; Shelton, 2011).

Completando o tripé dos direitos procedimentais em matéria ambiental, o direito ao acesso à justiça, tal como no Princípio 10 da Declaração do Rio transcrito

anteriormente, trata da garantia de mecanismos judiciais e administrativos direcionada não só a tutela ambiental, mas como também às questões relativas à compensação e reparação de danos. Inclusive, a resolução da conferência do Rio, adotada como “Agenda 21”, também reitera o acesso à justiça, legando aos Estados o dever de estabelecer procedimentos adequados a fim de garantir o acesso a indivíduos, grupos e organizações que tenham interesse (United Nations, 1992a).

Anderson (1996) explica que essa abordagem participativa ou procedimental é uma forma de proteção ambiental que tem como cernes a democracia e o debate público, trazendo a noção de que a decisão democrática pode levar a um melhor direcionamento das políticas ambientais, uma vez que abre portas para a participação daqueles mais vulneráveis à degradação ambiental, por exemplo, grupos marginalizados, mulheres e comunidades que dependem de recursos naturais para subsistência. Além disso, outro ponto positivo seria a flexibilidade do mecanismo, já que não se restringe a um conceito preciso de um direito substantivo a um meio ambiente saudável e, assim, não corre o risco de desconsiderar o contexto social e as diferenças culturais que podem interferir no conceito (Anderson, 1996).

Nesse mesmo sentido, Ebbesson (2021) lembra que, muitas vezes, as autoridades públicas e governos podem falhar em relação à proteção ambiental quando se deparam com conflitos de interesses ou até mesmo podem não ser capazes de atuar em prol do meio ambiente em determinados casos. A participação pública entra, portanto, como elemento importante ao dar espaço a contribuições de diferentes pontos de vista e levar a novas possibilidades e alternativas que direcionem a uma política de desenvolvimento sustentável. Ebbesson (2021, p. 352) sintetiza as oportunidades que tais direitos trazem à sociedade:

Aumentar sua conscientização geral; expressar suas opiniões; influenciar e participar de decisões, atos e omissões de autoridades públicas; contestar atos de agentes privados; fazer com que as leis existentes sejam cumpridas; e desfrutar desses direitos e oportunidades sem sofrer discriminação, penalização, perseguição ou assédio.

Dessa forma, a abordagem participativa envolve não só a proteção ambiental, mas também os fatores sociais intimamente relacionados ao meio ambiente em questão, tal como a dos povos indígenas que, como estudado no item anterior, configura-se no interesse por terras e recursos naturais como um dos elementos de um fim maior, a

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓRIO CAMPELLO

autodeterminação. Ou seja, a partir da incorporação de direitos procedimentais à matéria ambiental, é possível tocar na relação trabalhada entre povos indígenas, meio ambiente e autodeterminação.

De forma semelhante, cabe mencionar, o movimento inverso que seria da realização da autodeterminação dos povos indígenas, principalmente, no que diz respeito ao direito a terra e aos recursos naturais, pode repercutir também em uma proteção reflexa do meio ambiente. Essa é, também, uma das vias pelas quais Anderson (1996) entende que os direitos humanos, na forma de garantia dos direitos de autodeterminação, podem promover a proteção ambiental.

Ocorre que, apesar de propor essa possibilidade, o autor entende irrealista esperar resultados dela, uma vez que enxerga a tendência do direito internacional em tratar os povos indígenas como objetos de proteção, em vez de sujeitos ou atores na tomada de decisões. Por esse motivo, o autor defende que a chave para alcançar a autodeterminação dos povos indígenas – e a proteção ambiental reflexa desse direito – é encontrar um recurso de caráter procedimental efetivo e sob regimes legais existentes.

No que diz respeito à autodeterminação como valor, Klabbers (2006) ressalta que, como a disputa sobre o assunto é essencialmente política, a solução só pode ser encontrada também em âmbito político. Dessa maneira, a autodeterminação não se consagra em direitos substantivos, e sim em direitos procedimentais que abrem espaço para o direito de ser “[...] ouvido e levado a sério” (Klabbers, 2006, p. 202).

Charters (2010), da mesma forma, argumenta em favor de uma abordagem participativa para autodeterminação dos povos indígenas no processo de elaboração de leis internacionais. Contudo, a autora explica que não se trata da participação dos povos indígenas em todos os assuntos e sempre de forma equiparada aos Estados. A intensidade da participação dos povos indígenas, para ela, depende de dois fatores:

[...] primeiro, a extensão do interesse dos povos indígenas na questão que está sendo discutida, especialmente seu possível impacto sobre a autodeterminação dos povos indígenas e outros direitos; e, segundo, se os respectivos povos indígenas concordaram, de acordo com seu direito ao consentimento livre, prévio e informado [...] (Charters, 2010, p. 222).

Tais previsões legais a respeito dos direitos de participação dos povos indígenas, de acordo com a autora, são, em geral, direcionadas aos Estados e à governança doméstica e não muito à governança internacional. Isso pode ser bem observado na Convenção

n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que traz uma série de disposições específicas para promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais, destacando-se os direitos de consulta e de participação como pontos centrais.

Os arts. 6 e 7 da Convenção n. 169 da OIT tratam do consentimento livre, prévio e informado e fundamentam, de acordo com Mereminskaya (2011), todas as demais disposições. A autora explica que os deveres direcionados aos Estados buscam estabelecer mecanismos adequados para institucionalizar o diálogo e harmonizar interesses, muitas vezes, contrários. Quanto à implementação dos direitos de participação e consulta, a Convenção n. 169 da OIT não prescreve um modelo único, o que fornece flexibilidade aos Estados na adequação dos mecanismos dado o contexto específico de cada situação (International Labour Organization, 2019).

De qualquer forma, sobre os mesmos dispositivos e ainda somando a experiência brasileira, Mello e Faundes Peñafiel (2021) observam que os mecanismos de participação e diálogo provenientes dos direitos dos povos indígenas sofrem de uma “[...] baixíssima implementação na prática [...] fruto da própria vulnerabilidade, estigmatização e sub-representação, bem como da preponderância de interesses de grupos que dominam a cena política e econômica” (Mello; Faundes Peñafiel, 2021, p. 241). Além disso, Mereminskaya (2011, p. 230) destaca a carência de mecanismos efetivos para promover o cumprimento das normas por parte da OIT, já que

A maneira pela qual a OIT supervisiona a implementação dos compromissos assumidos pelos Estados-membros consiste no monitoramento de relatórios governamentais, solicitações de informações e pronunciamentos de seus órgãos sobre a compatibilidade entre as políticas estatais e as normas do tratado. A organização não constitui um fórum jurisdicional e não emite sentenças executáveis contra os estados membros [...]. Nesse sentido, o sistema carece de sanções para o não cumprimento de suas normas, e sua forma de regular a conduta dos Estados é puramente discursiva e persuasiva (Mereminskaya, 2011, p. 230).

Isso tudo ajuda a explicar porque, ao abordar a autodeterminação dos povos indígenas como uma das vias de proteção ambiental, Anderson (1996) sugere a necessidade de buscar sua realização por meio de procedimentos mais efetivos e dentro dos regimes legais existentes, em vez de aguardar um retorno a partir dos direitos de autodeterminação, conforme já mencionado. É nesse ponto que ganham destaque os mecanismos

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓRIO CAMPELLO

de participação em matéria ambiental que podem ser aplicados aos interesses dos povos indígenas.

Os direitos de participação em matéria ambiental carregam uma relação mais próxima à governança internacional se comparado aos mecanismos de participação dos direitos dos povos indígenas. Essa conotação abrangente traz consigo possibilidades de implementação prática que podem ser mais eficazes ou, ao menos, mais aceitáveis aos Estados, à medida que o fundamento por trás dos direitos é a proteção ambiental, ao contrário do que seria, no outro caso, os direitos dos povos indígenas. Isso não significa, porém, que os direitos procedimentais ambientais se limitam a uma relação indireta com os povos indígenas.

A própria Declaração do Rio reconhece, em seu Princípio 22, o papel vital dos povos indígenas e suas comunidades para o meio ambiente e o desenvolvimento, considerando seus conhecimentos e práticas tradicionais, atribuindo aos Estados o dever de oferecer condições adequadas à participação desses povos na realização do desenvolvimento sustentável (United Nations, 1992b).

Aliás, Bosselmann (1997) argumenta que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, ocasião em que não só foi adotada a referida declaração, mas como também foram adotadas a Agenda 21, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), representou um avanço tanto para estratégias globais de proteção ambiental quanto para os povos indígenas. Inclusive, a CDB, juntamente com a Convenção n. 169 da OIT e, posteriormente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, formaram as bases do princípio internacional de direitos humanos do consentimento livre, prévio e informado. O princípio carrega a noção de que como todos possuem o direito à livre autodeterminação, da mesma maneira, todos também possuem o direito de buscar de forma livre seu desenvolvimento econômico, social e cultural (Di Paola; Díaz, 2020).

Para Shelton (2001), a Conferência falhou no sentido de expressar os direitos dos povos indígenas, contendo-se em uma linguagem genérica. A autora até observa que nenhum dos documentos produzidos cita a Convenção n. 169 da OIT. Bosselmann (1997), por outro lado, não vê como um problema a linguagem empregada nos instrumentos ambientais, já que, embora os tratados ambientais tenham evitado o reconhecimento expresso do direito à autodeterminação, tal direito pode ser extraído de seus conteúdos.

Quando o Princípio 22 da Declaração do Rio cita “papel vital” e “participação efetiva”, por exemplo, o que se deduz é que o direito à autodeterminação, nesses formatos, é legado aos Estados. Porém, o exercício dessa discricionariedade é condicionado ou delineado pelo direito internacional em geral relacionado ao assunto. Neste caso, destacam-se a Convenção n. 169 OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Bosselmann, 1997).

Em outras palavras, conforme Bosselmann (1997), mesmo que não explícita, a autodeterminação está presente nos instrumentos ambientais, e a própria linguagem genérica, que dá margem de atuação aos Estados, também se limita nas normativas internacionais dos direitos dos povos indígenas contendo obrigações mais específicas. Assim, a abordagem participativa para os povos indígenas, ainda quando atravessa mecanismos procedimentais ambientais, não se desvia de seu interesse fim pela autodeterminação.

Agora, compreendida a compatibilidade entre direitos procedimentais ambientais e a autodeterminação dos povos indígenas, passa-se a análise de sua implementação prática. Nesse caso, do Princípio 10 da Declaração do Rio, como já elucidado, diversos instrumentos ambientais passaram a incorporá-lo, sejam eles em âmbito internacional, regional e nacional, com caráter de *hard law* ou de *soft law*<sup>5</sup>. O próximo item pretende analisar a aplicabilidade de um instrumento regional com caráter vinculante - *hard law* -, 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).

## 4. O Acordo de Escazú para os povos indígenas

### 4.1 O contexto singular da América Latina e do Caribe

Antes de avançar para a discussão sobre o referido documento, importa mencionar a escolha por tratar dos direitos procedimentais ambientais sob a perspectiva regional e trabalhar o Acordo de Escazú em vez de uma análise global ou até nacional desses direitos aplicados aos povos indígenas.

5 Normas de *hard law* são identificadas como aquelas de maior obrigatoriedade e capacidade sancionatória; seu processo de elaboração tende a ser mais rígido e demorado e das violações, geralmente, decorrem consequências legais. Normas de *soft law*, por sua vez, possuem menor obrigatoriedade e capacidade sancionatória, sendo seu processo de elaboração mais simples e célere e das violações decorrem consequências políticas (Reis; Campello, 2018).

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

Como já foi trabalhado no primeiro item, os povos indígenas constituem um grupo amplo e heterogêneo. Portanto, nem sempre estão distribuídas, na mesma proporção, a relação entre os interesses ambientais e os povos indígenas, já que o ponto de intersecção se dá, em geral, na discussão sobre o direito a terra e aos recursos naturais. A América Latina e o Caribe, nesse sentido, apresentam um contexto um tanto singular dessa relação.

Para ilustrar a situação, apesar das estimativas da OIT indicarem que a grande maioria dos povos indígenas continua vivendo em áreas rurais, no caso da América Latina e do Caribe, apenas 47,8% deles vivem nesses locais. Em parte, esse percentual indica a transição para áreas urbanas em razão de melhores possibilidades de serviços, saúde e educação. Porém, de outro lado, o número expressa, em muitos casos, fatores de pressão, tal como “[...] desapropriação de terras, esgotamento ecológico, mudança climática, deslocamento devido a conflitos e violência e desastres naturais” (International Labour Organization, 2019, tradução nossa).

Ou seja, em certa medida, a transição dos povos indígenas da América Latina e do Caribe para áreas urbanas não representa um processo voluntário de mudança cultural. Tanto o é que a região, apesar de não possuir a nível global a maior população indígena<sup>6</sup>, é, ainda assim, a região com maior número de casos de violência contra defensores de direitos humanos ambientais<sup>7</sup> – categoria em que podem ser identificados os povos indígenas.

De acordo com o relatório da *Rights and Resources Initiative* (2023), o número de defensores de direitos humanos ambientais assassinados na América Latina é maior que o total de todas as outras regiões no mundo combinadas. Já em um estudo recente da ONG Global Witness (2023), apontou, em 2021, duzentos assassinatos de defensores da terra e do meio ambiente, sendo 75% dos casos ocorridos na América Latina e, desses duzentos, pelo menos oitenta foram de pessoas indígenas.

6 De acordo com estimativas da OIT (2019), na Ásia e no Pacífico, há 335,8 milhões de povos indígenas, o que os torna os continentes onde vive o maior número de povos indígenas. A África tem o segundo maior número de povos indígenas, com 77,9 milhões de povos indígenas, seguida pela América Latina e Caribe, com 54,8 milhões de povos indígenas, pela América do Norte, com 7,6 milhões, e pela Europa e pela Ásia Central, com 0,4 milhão de povos indígenas.

7 A Relatoria Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores de direitos humanos (2016) definiu que “[...] o termo ‘defensores de direitos humanos ambientais’ refere-se a indivíduos e grupos que, em sua capacidade pessoal ou profissional e de forma pacífica, lutam para proteger e promover os direitos humanos relacionados ao meio ambiente, incluindo água, ar, terra, flora e fauna” (2016, p. 4) e, em muitos casos, tais indivíduos são “[...] líderes indígenas ou membros da comunidade que defendem suas terras tradicionais contra os danos causados por projetos de grande escala, como mineração e barragens” (2016, p. 05).

A Relatoria Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores de direitos humanos (2016) explica que essa situação reflete características de países do sul global, nos quais se destacam os interesses de setores de mineração, indústrias extrativistas, agronegócio, hidrelétricas e exploração madeireira e modelos de desenvolvimento inspirados em recursos para aumentar sua renda nacional. Geralmente, os recursos naturais de interesse localizam-se em terras de grupos vulneráveis, tal como os povos indígenas, que não possuem título formal sobre as terras e o acesso à justiça é limitado. Tudo isso ilustra como a busca pela autodeterminação, na forma do reconhecimento do direito a terra e aos recursos naturais, é uma pauta bastante presente e carregada de problemáticas na região.

No entanto, é interessante observar que o cenário não é novidade para os Estados. Dos 24 países que ratificaram a Convenção n. 169 da OIT, 15 são países da América Latina (International Labour Organization, [s. d.]), de modo que a maioria dos povos indígenas da região já possui o direito ao consentimento livre, prévio e informado, mas tais direitos não têm sido suficientes para enfrentar o cenário da região. Ainda assim, a Relatoria Especial das Nações Unidas sobre a situação dos defensores de direitos humanos (2016) mesmo reconhecendo a fragilidade do cenário e a falta de implementação da Convenção, destacou a importância da participação nos processos de tomada de decisões, inclusive incentivou os Estados a aderirem à Convenção de Aarhus, na ausência de outros acordos multilaterais e regionais.

Os países da América Latina e do Caribe, atentos a isso, empenharam esforços no sentido de implementar adequadamente o Princípio 10 da Convenção do Rio. O pontapé inicial se deu com o estabelecimento das Diretrizes de Bali para o Desenvolvimento de Legislação Nacional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Questões Ambientais (Diretrizes de Bali) pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O documento de caráter voluntário foi feito a pedido, sobretudo, de países em desenvolvimento como forma de orientações gerais para dar cumprimento ao Princípio 10 da Declaração do Rio em suas legislações e processos nacionais (Di Paola; Díaz, 2020).

Mais tarde, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012, foi adotada a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 que, inicialmente, contou com a adesão de dez países da América Latina e do Caribe. A partir de então, com apoio da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), os países iniciaram um processo de estudos e negociações para

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

implementar o princípio a partir de um instrumento regional. Os países chegaram a cogitar a possibilidade de aderir à Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais (Convenção de Aarhus), de 1998, já que o instrumento, apesar de funcionar sob a supervisão da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (Unece), é aberto para a adesão de países que não são membros (Di Paola; Díaz, 2020).

No entanto, dado o contexto singular da região, os países da América Latina e do Caribe optaram pela construção de um instrumento específico. Os direitos de participação em matéria ambiental foram, dessa forma, traduzidos no Acordo de Escazú que, apesar de ter herdado da Convenção de Aarhus sua estrutura básica, trouxe consigo os traços singulares de uma realidade latino-americana e caribenha. Não por acaso, esse Acordo não é apenas o primeiro instrumento jurídico vinculante em matéria ambiental da região, mas também o primeiro tratado no mundo que possui uma previsão específica voltada à proteção de defensores de direitos humanos ambientais (Dávila, 2023).

Além disso, Knox e Torres (2020) observam que o Acordo reconhece a dificuldade de implementação dos direitos de acesso na região, especialmente, quando voltados a grupos vulneráveis, de forma que traz medidas específicas para superar as barreiras, dando ênfase ao princípio da não discriminação.

Dávila (2023) explica que o Acordo sedimentou nas Américas e no Caribe uma interpretação expansiva do Princípio 10, a fim de incluir, em sua formação, a participação de grupos minoritários e vulneráveis e o respeito aos povos tradicionais. A autora sustenta, ainda, que essa inclusão foi extremamente importante na formulação do documento e reflete as vivências culturais, históricas e políticas da região.

Portanto, tendo em vista a particularidade da América Latina e do Caribe quanto à garantia dos direitos dos povos indígenas, principalmente, relacionados ao direito a terra e aos recursos naturais, o Acordo de Escazú, como documento atento à realidade da região, introduz uma via participativa que pode trazer resultados que transpõem o interesse ambiental, afetando, também, a autodeterminação de muitos povos indígenas.

#### 4.2 Os direitos de acesso do Acordo de Escazú aos povos indígenas

Como apresentado anteriormente, o Acordo de Escazú é um instrumento regional com disposições que conversam especificamente com a América Latina e o Caribe. Contudo,



ainda assim, ele é considerado uma continuidade da Convenção de Aarhus, tendo sido fortemente influenciado pela experiência europeia no que diz respeito à implementação dos direitos de acesso.

A Convenção de Aarhus tem como foco o desenvolvimento de direitos procedimentais a fim de garantir um direito humano substantivo ao meio ambiente saudável. Da mesma forma, o Acordo de Escazú expressa o vínculo entre direitos humanos, proteção ambiental e direitos de acesso que, para Knox e Torres (2020, p. 123), é o que

[...] desencadeará um círculo virtuoso no qual o maior cumprimento das obrigações de fornecer acesso à informação, participação e justiça contribuirá para um ambiente mais saudável, o que, por sua vez, levará a um maior cumprimento dos direitos humanos substantivos, como o direito à vida e à saúde, entre outros.

Por meio desses três pilares, os direitos substantivos tal como o direito a um meio ambiente saudável e o direito à autodeterminação, buscam ser realizados. Sobre as disposições que se voltam aos povos indígenas, o art. 2.º do Acordo define:

[...] 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 (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, 2018).

De acordo com Peruci (2020), é transversal a todos os três pilares a preocupação com pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, lugar em que se encontram os povos indígenas. Além de proporcionar as garantias semelhantes à Convenção de Aarhus quanto aos direitos de acesso, o Acordo de Escazú soma direitos e deveres voltados à questão.

O acesso à informação está previsto nos arts. 5 e 6 do Acordo de Escazú, dividindo-se em acesso à informação ambiental e geração e divulgação de informação ambiental, respectivamente. O art. 5 (acesso à informação ambiental) subdivide-se em quatro partes, sendo elas: acessibilidade, denegação, condições de fornecimento e mecanismos de revisão. Em suma, esse artigo prevê o direito de acesso à informação, suas restrições e a forma de contestá-las.

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓRIO CAMPELLO

Para os povos indígenas, ganha destaque a previsão contida no art. 5.3, o qual prevê o estabelecimento de procedimentos de assistência desde a formulação de pedidos até o fornecimento da informação para grupos em situação de vulnerabilidade. O inciso 4 do mesmo artigo complementa seu antecessor ao deixar claro a obrigação das partes em fornecer assistência na formulação de pedidos e obtenção de respostas às pessoas e grupos vulneráveis, incluindo povos indígenas e minorias étnicas.

O art. 6 do Acordo, por sua vez, prevê que as partes devem garantir que as informações ambientais sejam difundidas de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível. Para tal, ele dispõe das formas com que essas informações devem ser divulgadas. O inciso 6 desse artigo determina que as partes deverão facilitar que pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade tenham acesso à informação que os afete particularmente. Assim, as autoridades competentes terão que divulgar informações ambientais nos diversos idiomas usados no País, bem como elaborar formatos alternativos compreensíveis para esses grupos e por meio de canais de comunicação adequados.

Essas previsões são importantes por criar um cenário de isonomia material em que os povos indígenas podem exercer o direito de acesso à informação em pé de igualdade com as demais parcelas da sociedade. Em relação à tradução dos documentos em diversos idiomas, o art. 8.4, que trata do acesso à justiça, também prevê a tradução de documentos para garantir o exercício dos direitos. Peruci (2020) enfatiza a relevância do dispositivo, tendo em vista a multiculturalidade da região.

Já o direito à participação está previsto no art. 7 do Acordo de Escazú, o qual prevê uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais. Pánovics (2021) ensina que a eficácia deste direito depende da efetivação dos outros dois direitos de acesso, informação e justiça, na medida em que se torna necessária uma participação informada que possa ser protegida e garantida caso violada.

Aos povos indígenas, o art. 7.14 do Acordo busca estabelecer um sistema de apoio às pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade e eliminação de barreiras à participação destes. O inciso subsequente também é interessante mencionar, já que estabelece o dever de cada parte respeitar suas obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas. Nesse ponto, fica claro como o referido documento não se limita à participação dos povos indígenas sob uma prerrogativa meramente ambiental - preocupação, inicialmente, apontada no artigo. Ao estabelecer essa relação com os direitos dos povos indígenas, o Acordo, apesar de não trazer previsões expressas sobre

a autodeterminação destes povos – já que também não trata de direitos substantivos –, materializa a interpretação de Bosselmann quando o autor defende que os tratados ambientais estão vinculados a normas específicas dos povos indígenas, em especial, aquelas contidas na Convenção n. 169 OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Por fim, previsto no art. 8 do Acordo, o direito de acesso à justiça é a base dos direitos ambientais, uma vez que assegura a capacidade de indivíduos de garantir seus direitos de serem informados, participarem e responsabilizar autoridades e poluidores pelos danos ambientais (Pánovics, 2021). Ele prevê que as partes deverão garantir o direito de acesso às instâncias judiciais e administrativas, respeitando o devido processo e garantindo a assistência jurídica a grupos em situação de vulnerabilidade e, também, prevê a possibilidade de aplicação de meios alternativos de solução de controvérsias, a exemplo da mediação ou conciliação.

O fortalecimento de organismos de assistência técnica e jurídica gratuita, prevista no inciso 5 do art. 8 do referido Acordo, é benéfico para os grupos em situação de vulnerabilidade, já que auxilia na concretização da paridade de armas no âmbito judiciário. Sobre isso, Peruci (2020) entende que essa previsão é a mais importante em termos de litígios envolvendo pessoas ou grupos vulneráveis, já que por diversas razões, tal como a falta de recursos econômicos e a discriminação estrutural, muitos não têm acesso a uma adequada defesa jurídica.

Agora, passando para as perspectivas de implementação do tratado, é importante discorrer, brevemente, sobre o Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do Acordo de Escazú. De acordo com Prieur (2020), esses modelos de comitês são comuns em acordos internacionais ambientais e buscam a implementação do instrumento de forma voluntária e sem recorrer a litígios. Nessa linha, o art. 18 do Acordo estabelece que o Comitê de Apoio é um órgão “consultivo, transparente, não contencioso, não judicial e não punitivo” e tem como objetivo apoiar as partes e assegurar o respeito ao Acordo por meio de conselhos e recomendações.

Para Prieur (2020), o êxito do Comitê de Apoio depende uma composição que garanta a atuação independente de seus membros e a definição de um procedimento preciso. No caso, como o Acordo de Escazú entrou em vigor em 2021, as regras de procedimentos ainda estão sendo definidas pela Conferência das Partes (COP). A última COP 2 ocorreu em abril de 2023 e elegeu os sete primeiros membros do Comitê de Apoio

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

(Cepal, 2023). Desta forma, ainda não é possível avaliar a implementação com base nos mecanismos previstos no referido documento.

Porém, se comparada a experiência da Convenção de Aarhus, mesmo que poucos tratados internacionais sobre o meio ambiente tenham sido exitosos no estabelecimento de um órgão de tratado independente para supervisionar as obrigações, o Comitê de Cumprimento da Convenção de Aarhus recebeu poderes significativos e independentes de monitoramento e aplicação, semelhantes aos das instituições de direitos humanos, o que colaborou para seus resultados positivos (Anton; Shelton, 2011). Assim, caso siga em caminho semelhante, o Comitê de Apoio do Acordo de Escazú pode trazer boas perspectivas para o fortalecimento dos direitos de acesso na região.

Além disso, mesmo que ainda recente e em processo de estruturação, o Acordo de Escazú já vem trazendo alguns resultados. No Equador, por exemplo, em um caso que envolveu a autorização para exploração de minérios em um local declarado como Área de Floresta e Vegetação de Proteção que interferia nos povos e comunidades indígenas, a Corte Constitucional do Equador fundamentou a decisão, em parte, com base na violação dos direitos previstos no Acordo de Escazú (Cepal, [s. d.]).

Enfim, o Acordo de Escazú traduz, ao contexto latino-americano e caribenho, as possibilidades de uma relação simbiótica entre a proteção ambiental e a busca pela autodeterminação dos povos indígenas a partir dos direitos de participação. Em diversos dispositivos, estão previstos mecanismos específicos que podem ser aplicados em benefícios dos povos indígenas. Tanto o interesse dos países em relação ao Acordo quanto a experiências anteriores, como da Convenção de Aarhus, fornecem perspectivas positivas no sentido de fortalecer os direitos de acesso da região voltados à proteção ambiental e, mais além, oferecem uma via para fortalecer os interesses dos povos indígenas no que diz respeito à autodeterminação na forma do direito a terra e aos recursos naturais.

## 5. Considerações finais

Como proposto, a presente pesquisa rondou a problemática envolvendo a autodeterminação dos povos indígenas, em especial, no que se refere à garantia do direito a terra e aos recursos naturais, já que se trata de um dos elementos que compõem esse interesse maior pela autodeterminação. No caso, esse interesse costuma ser o ponto de intersecção entre as pautas indígenas e ambientais, o que pode trazer algumas confusões ou abordagens rasas acerca do assunto.

Nesse sentido, o primeiro item buscou identificar quem são os povos indígenas e como a autodeterminação figura como um preceito fundamental para, então, trabalhar a aproximação com as pautas ambientais. Ressaltou-se, dessa forma, que os interesses dos povos indígenas podem convergir em questões ambientais, apesar de não se encerrar nelas. Contudo, ao mesmo tempo que não se encerram em questões ambientais, na medida em que a autodeterminação avança para um contexto de crescente preocupação ambiental, ela também ganha novos contornos e responsabilidades, que Bosselmann (1997) passa a se referir como autodeterminação ambiental.

O segundo item, em seguida, trabalhou uma das vias que tem sido empregadas na busca pela realização dessa autodeterminação, a via participativa. Foram apresentados os direitos procedimentais ambientais (direitos de participação ou direitos de acesso) como forma de realizar essa autodeterminação dos povos indígenas, já que os mecanismos de diálogo e participação provenientes dos direitos dos povos indígenas, por si só e em razão de fatores como vulnerabilidade e estigmatização, não têm capacidade de responder a seus anseios.

Por último, tendo em vista a relação entre direitos procedimentais ambientais e a autodeterminação dos povos indígenas, analisamos o Acordo de Escazú, que se destaca como uma proposta em um contexto singular de multiculturalidade e conflitos socioambientais. O Acordo traduz os direitos de participação para o contexto específico da região, onde questões relacionadas ao direito a terra, aos recursos naturais e, por consequência, o direito à autodeterminação dos povos indígenas possuem uma conotação ainda mais significativa. Isso o torna uma ferramenta capaz de representar uma relação simbiótica entre os interesses relativos à proteção ambiental e os interesses dos povos indígenas.

## REFERÊNCIAS

ACORDO Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Escazú: Cepal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content>. Acesso em: abr. 2024.

ANAYA, S. J. *Indigenous peoples in international law*. New York: Oxford University Press, 1996.

ANDERSON, M. R. Human rights approaches to environmental protection: an overview. In: BOYLE, A. E.; ANDERSON, M. R. (ed.). *Human rights approaches to environmental protection*. Oxford: Clarendon Press, 1996.



- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

ANTON, D. K.; SHELTON, D. Procedural human rights and the environment. In: ANTON, D. K.; SHELTON, D. *Environmental protection and human rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 356-369.

BOSELTMANN, K. The right to self-determination and International Environmental Law: an integrative approach. *New Zealand Journal of Environmental Law*, Auckland, v. 1, 1997. Disponível em: <https://www.auckland.ac.nz/en/law/our-research/research-centres/new-zealand-centre-for-environmental-law/nz-journal-of-environmental-law/archives/volume-1--1997.html>. Acesso em: 22 dez. 2023.

CAMPELLO, L. G. B.; NOCERA, R. P. Direitos humanos e meio ambiente: os direitos de participação nos acordos regionais ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 92, n. 23, p. 65-83, 2018.

CHARTERS, C. A self-determination approach to justifying indigenous peoples' participation in international law and policy. *International Journal on Minority and Group Rights*, Auckland, p. 215-240, 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Cepal Países-membros do Acordo de Escazú finalizam a COP 2 na Argentina com apelo a aprofundar sua implementação no âmbito nacional. [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/paises-membros-acordo-escazu-finalizam-cop-2-argentina-apelo-aprofundar-sua>. Acesso em: 20 jan. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Cepal. Sentencia de la Corte Constitucional de Ecuador (1149-19-JP/21) | Observatorio del Principio 10. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-corte-constitucional-ecuador-1149-19-jp21>. Acesso em: 23 jan. 2024.

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. Escazú: [s. n.], 2018.

DÁVILA, S. A. The Escazú Agreement: the last piece of the tripartite normative framework in the right to a healthy environment. *Stanford Environmental Law Journal*, Stanford, v. 42, n. 1, p. 63-119, 2023.

DI PAOLA, M. E.; DÍAZ, M. L. C. Principio 10: de Río 92 a Río+20. América Latina y el Caribe. ¿Qué 20 años no es nada? In: PRIEUR, M.; SOZZO, G.; NÁPOLI, A. (ed.). *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Santa Fe: Ediciones UNL, 2020. p. 35-45. (Colección Ciencia y Tecnología). Disponível em: [https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5688/1-Libro%20ESCAZU%cc%81\\_Digital\\_BV.pdf?sequence=1](https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5688/1-Libro%20ESCAZU%cc%81_Digital_BV.pdf?sequence=1). Acesso em: abr. 2024.

EBBESSON, J. Public participation. In: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (org.). *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 351-367. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/41336>. Acesso em: 8 out. 2023.

FERDINAND, M. *Uma ecologia decolonial*. Tradução Leticia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

FORST, M. *Situation of human rights defenders: note*. New York: United Nations, 2016. 17 p. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/840291?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. (org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

GLOBAL WITNESS. *Standing firm: The Land and Environmental Defenders on the frontlines of the climate crisis* | Global Witness. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GONZAGA, A. A. *Decolonialismo indígena*. 3. ed. São Paulo: Matrioska Editora, 2021. (Série Leituras Críticas Importam).

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: towards an inclusive, sustainable and just future*. Genève: International Labour Organization, 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---d-comm/---publ/documents/publication/wcms\\_735607.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---d-comm/---publ/documents/publication/wcms_735607.pdf). Acesso em: 15 abr. 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Ratifications of ILO conventions: ratifications by convention*. Genève: International Labour Organization, 1991. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314). Acesso em: 23 jan. 2024.

KLABBERS, J. The right to be taken seriously: self-determination in international law. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 28, n. 1, p. 186-206, 2006.

KNOX, J. H.; TORRES, V. La importancia del Acuerdo de Escazú. In: PRIEUR, M.; SOZZO, G.; NÁPOLI, A. (ed.). *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Santa Fe: Ediciones UNL, 2020. p. 121-127. (Colección Ciencia y Tecnología).

MCAFEE, K. Selling nature to save it? Biodiversity and green developmentalism. *Environment and Planning D: Society and Space*, [on-line], v. 17, issue 2, p. 133-154, 1999.

MELATTI, J. C. *Índios do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2007.

MELLO, P. P. C.; FAUNDES PEÑAFIEL, J. J. Povos indígenas e proteção da natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, [on-line], v. 10, n. 3, 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7240>. Acesso em: 3 dez. 2023.

MEREMINSKAYA, E. El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales: Derecho internacional y experiencias comparadas. *Estudios Públicos*, [on-line], n. 121, 2011. Disponível em: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/375>. Acesso em: 17 jan. 2024.

NIEZEN, R. *The origins of indigenism: human rights and the politics of identity*. Berkeley: University of California Press, 2003.

PÁNOVICS, A. The Escazu Agreement and the Protection of Environmental Human Rights Defenders. *Pécs Journal of International and European Law*, [s. l.], v. 1, p. 23-34, 2021.

PERUCI, G. B. Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú. In: PRIEUR, M.; SOZZO, G.; NÁPOLI, A. (ed.). *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Santa Fe: Ediciones UNL, 2020. p. 247-260. (Colección Ciencia y Tecnología).

- ANDRESSA TIEMI HIGASHI TAKEUCHI
- VINÍCIUS DE SERRA LIMA MORAES
- LÍVIA GAIGHER BÓSIO CAMPELLO

PRIEUR, M. La aplicación del Acuerdo de Escazú: la Conferencia de las Partes y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. In: PRIEUR, M.; SOZZO, G.; NÁPOLI, A. (ed.) *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Santa Fe: Ediciones UNL, 2020. p. 316-326. (Colección Ciencia y Tecnología).

REIS, J. H. S.; CAMPELLO, L. G. B. Razões para a utilização de normas de *soft law* no direito internacional do meio ambiente. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Marília, v. 4, n. 1, p. 83-103, 2018.

RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. *Who Owns the World's Land?* Global state of indigenous, afro-descendant, and local community land rights recognition from 2015-2020. 2. ed. Washington: Rights and Resources Initiative, 2023.

SHELTON, D. Environmental rights. In: ALSTON, P. (ed.) *People's rights*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 189-294.

SHELTON, D. Environmental rights. In: ANTON, D. K.; SHELTON, D. (org.) *Environmental protection and human rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 130-134.

ULLOA, A. *La construcción del nativo ecológico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

UNITED NATIONS. *United Nations Conference on Environment & Development*, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. Rio de Janeiro: United Nations Publication, 1992a.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro: United Nations, 1992b. v. 1. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/160453>. Acesso em: 4 dez. 2023.

UNITED NATIONS. *State of the World's Indigenous Peoples*. New York: United Nations Publication, 2009.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Situation of human rights defenders*, 2016.