

O Acordo de Escazú e seus reflexos na gestão hídrica brasileira à luz de um sistema ambiental multinível

The escazu agreement and its reflections on the brazilian water management in the light of a multilevel environmental system

Ana Gabriela Brito Ramos *

Gina Vidal Marcílio Pompeu**

Resumo: Analisa-se, por meio deste artigo, as implicações do Acordo de Escazú na regulamentação legal da gestão dos recursos hídricos no Brasil a partir da aplicação da teoria dos sistemas ambientais multiníveis. Para tanto, investiga-se a relevância do Acordo de Escazú e dos elementos integrantes do princípio da participação na seara ambiental. Verifica-se o trajeto do processo de incorporação formal do acordo no ordenamento jurídico nacional e as consequências da ausência de ratificação do acordo, que dificulta – mas não impede – a sua inserção na governança judicial multinível. Nesse diapasão, enumeram-se considerações acerca da teoria do Direito Ambiental multinível ou “sem fronteiras” a partir da concepção do direito ao meio ambiente como um direito humano. A metodologia

* Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio de Jesus (2015). Pós-graduada em Advocacia Pública pelo Instituto pelo Desenvolvimento Democrático (2020). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2013). Procuradora do Estado do Rio Grande do Norte. Advogada.

** Doutora em Desenvolvim Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Universidade de Lisboa, Portugal (2017), Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004), Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1994). Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1987). Advogada. Analista Legislativa da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Vice-Presidente Nordeste do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação. Professor visitante - Università degli Studi di Palermo, Universidade do Havre. É coordenadora do grupo de pesquisas REPJAAL, Relações econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais da América Latina cadastrado no CNPQ, bem como é líder do CELA, Centro de Estudos Latino-Americano da Universidade de Fortaleza. Membro da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia. Membro da Academia Cearense de Letras Jurídicas.

Submissão: 18.01.2022. **Aceitação:** 05.07.2023.

envolve pesquisa interdisciplinar, com orientação epistemológica na teoria crítica,

e congrega teoria e práxis na articulação do Direito Constitucional e Ambiental com as técnicas de análise documental, jurisprudencial e de revisão bibliográfica, diante da imprescindibilidade da governança judicial e da atuação dos stakeholders. Tem-se por resultados esperados, após a confrontação entre a doutrina, legislação e fatos, apresentar argumentos que contribuam para a aplicação dos princípios norteadores do Acordo de Escazú na legítima gestão hídrica, que inclui a composição social e plural dos comitês gestores das bacias hidrográficas brasileiras e a respectiva capacitação para esse mister.

Palavras-chave: Acordo de Escazú; Gestão de recursos hídricos; Comitês de Bacia Hidrográfica; Sistema ambiental multinível.

Abstract: This article analyzes the implications of the Escazú Agreement on the legal regulation of water resources management in Brazil, based on the application of the multilevel environmental systems theory. To this end, this work investigates the relevance of the Escazú Agreement and the elements that are part of the principle of participation in the environmental field, also looking into the process of formal incorporation of the Agreement into the national legal system, and the consequences of it not being ratified, which hinders – but does not prevent – its insertion in the multilevel judicial governance. In this level, the article lists considerations regarding the theory of multilevel or “borderless” environmental law, based on the conception of the right to the environment as a human right. The methodology involves interdisciplinary research, with an epistemological orientation in critical theory, bringing together theory and practice in the articulation of Constitutional and Environmental Law with documental, jurisprudential and bibliographical analysis techniques, given the indispensability of judicial governance and the work of stakeholders. After comparing doctrine, legislation and facts, the article aims to present arguments that contribute to the implementation of the guiding principles of the Escazú Agreement in the legitimate water management, which includes the social and plural composition of the river basins management committees and the respective training required for this task.

Keywords: Escazú Agreement; Multilevel environmental system; River basin committees; Water management.

Introdução

O Acordo Regional de Escazú sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe, ou simplesmente Acordo de Escazú, representa um marco histórico no Direito Ambiental internacional. O acordo contribui para a formação de capital humano na seara ambiental centrado na visão biocêntrica e agrega disposições para a concretização dos

direitos ambientais procedimentais nos países da América Latina.

O presente estudo pretende analisar os principais aspectos do referido acordo, desde a sua origem até a sua redação final, com ênfase nos três elementos integrantes do princípio da participação no contexto ambiental, diferenciando-o, outrossim, da Convenção de Aarhus, documento com conteúdo semelhante gestado no âmbito da União Europeia.

Em seguida, verifica o processo de incorporação formal do referido acordo no ordenamento jurídico nacional, após a aposição de assinatura por essa República Federativa, no dia 27 de setembro de 2018.

Destaca-se, contudo, que, apesar de tal trâmite não ter sido ultimado, há a possibilidade da aplicação das disposições do referido acordo pelo intérprete da norma ecológica a partir da teoria do sistema ambiental multinível ou “sem fronteiras”, conforme precedentes da Corte Constitucional brasileira e de outras cortes latino-americanas.

Por fim, apresenta considerações acerca da regulamentação da gestão hídrica brasileira, com ênfase nos Comitês de Bacia Hidrográfica. Na ocasião, questiona-se quais são os principais entraves para a concretização de uma participação popular plural e efetiva, estudando-se, ainda, a eventual aplicabilidade de disposições do Acordo de Escazú para superar tais deficiências.

A metodologia envolve pesquisa interdisciplinar, com orientação epistemológica na teoria crítica na articulação do direito constitucional e ambiental. O texto adota raciocínios indutivo e dedutivo em pesquisa qualitativa, com as técnicas de análise documental, estatísticas e revisão bibliográfica diante da imprescindibilidade da governança judicial e da atuação dos *stakeholders*. Os resultados esperados, após a confrontação entre doutrina, legislação e fatos verificados, visam a apresentar argumentos que contribuam para a aplicação dos princípios norteadores do Acordo de Escazú na legítima gestão hídrica.

1. O Acordo de Escazú: um marco jurídico para a América Latina

No dia 22 de abril de 2021, Dia Internacional da Mãe Terra, entrou em vigor o Acordo Regional de Escazú sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe, noventa dias após ter sido alcançado o mínimo de ratificações necessárias (onze países), em conformidade com o artigo 22 de suas disposições.

Trata-se de documento internacional gestado ainda na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, tendo sido o único acordo juridicamente vinculante dali derivado (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 6). Foi, portanto, oriundo de um longo período de negociações, sob a tutela da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas, criada ainda em 1948, mas que, até então, não possuía documento internacional gestado em seu âmbito.

Destacou-se também por ser o primeiro tratado multilateral da região que versa sobre temas ambientais, surgido por pressão da própria sociedade, que participou ativamente das negociações, ao lado dos representantes governamentais (FRANK, 2020). Foi tal iniciativa que possibilitou a inclusão de dispositivo específico acerca da proteção de defensores de direitos humanos em assuntos ambientais, outro aspecto em que foi pioneiro no contexto internacional.

Seu objetivo principal, contudo, foi concretizar o Princípio 10 da Declaração do Rio -92, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, assim disposto:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção 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.

A partir de tal preceito, portanto, foram delineados os três elementos necessários para a concretização do princípio da participação na seara ambiental, também denominados pela doutrina de direitos ambientais procedimentais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2018): acesso à informação, participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça em matéria ambiental. Não por acaso, o Acordo de Escazú esmiuça cada um desses três aspectos em suas disposições, delimitando o seu conteúdo e a sua abrangência protetiva.

Percebe-se, assim, que o referido aspecto teleológico em muito se assemelha à Convenção de Aarhus, ocorrida em 1998 no âmbito da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU), que teve o mesmo objetivo de implementar o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992. O mencionado tratado, inicialmente restrito aos países da União Europeia, foi depois estendido também para assinatura num âmbito global (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021), ocasião em contou com a assinatura de vários países, sobretudo de origem asiática (GUERRA; PAROLA, 2019).

Diferem-se bastante, todavia, ambos os continentes, relativamente aos seus aspectos sociais, históricos, culturais e econômicos, haja vista a América Latina ter sido uma região que sofreu por séculos a colonização europeia, possuindo atualmente um contexto de severa desigualdade social e marginalização de comunidades vulneráveis, que contribuem também para conflitos ambientais regulares e consequentes perseguições a ativistas de direitos humanos¹, sobretudo de origem indígena.

Por tais razões, em vez de ratificar a Convenção de Aarhus, depois que esta

¹ De acordo com o relatório *Defender o amanhã: A crise climática e as ameaças contra os defensores do meio ambiente e da terra*, feito pela ONG Global Witness, revela-se que três a cada quatro assassinatos de ativistas ambientais em 2020 ocorreram nas Américas, sendo 7 dos 10 países com maiores índices na América Latina, classificada como o continente mais afetado desde que a entidade começou a publicar os dados, ainda em 2012. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-reports-227-land-and-environmental-activists-murdered-single-year-worst-figure-record/>. Acesso em: 21 out. 2021.

foi aberta para assinaturas num contexto global, mostrou-se mais coerente a elaboração de um documento próprio da região por meio de uma cooperação Sul-Sul (NAÇÕES UNIDAS, 2018) que atentasse a essas peculiaridades. O referido diálogo possibilitou, por exemplo, trazer especial atenção para “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidades”, definidas de acordo com o próprio instrumento como aquelas “que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso” descritos no acordo (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

O enfoque dado a esses grupos – que podem incluir populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas ou quaisquer outras que se encaixem na definição acima citada – se dá por meio do incentivo ao fortalecimento de suas capacidades (POMPEU; ARAÚJO, 2020), em atenção às suas peculiaridades sociais, econômicas, culturais e linguísticas. Busca-se, assim, garantir a conscientização de tais grupos para que possam efetivamente usufruir dos direitos de acesso dispostos naquele instrumento internacional.

Outrossim, o Acordo de Escazú se destaca por ter dado passos maiores que o seu antecessor em vários pontos (GUERRA; PAROLA, 2019), como quando elenca, em seu artigo 3º, os princípios que regem o referido instrumento, ocasião em que inclui em seu rol, pela primeira vez de forma expressa, o princípio da vedação do retrocesso ambiental (art. 3º, alínea “c”), antes apenas extraído de disposições esparsas em outros documentos internacionais, a exemplo do Protocolo de San Salvador e do Princípio 27 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Relativamente aos três pilares dos “direitos de acesso”, objeto principal do acordo, trata-se de um desdobramento da dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (SARLET, 2016), a partir do momento em que o conteúdo de tais normas exige a criação de normas procedimentais para o seu pleno exercício e efetivação. Logo, tal perspectiva procedimental estaria inserida entre o complexo feixe de posições jurídicas decorrentes de um “direito fundamental em

sentido amplo” (ALEXY, 2008, p. 483).

Diante desse contexto, o direito à informação é o primeiro elemento descrito no documento ora analisado. É também o de regulamentação mais prolixa e, nesse viés, ocupa quase metade das disposições do acordo. Discorre tanto sobre os deveres de transparência passiva (artigo 5º) como os de transparência ativa (artigo 6º), e atenta para que sejam observadas as necessidades especiais dos grupos ou pessoas em situação de vulnerabilidade, inclusive mediante a divulgação da informação em formatos ou linguagens alternativas.

Ademais, ao considerar a interdependência entre os três elementos procedimentais que integram o princípio da participação em matéria ambiental, o direito à informação surge como pressuposto para o adequado exercício dos demais (RIBEIRO; MACHADO, 2018), o que justifica, em certa medida, a maior atenção do legislador, a fim de que, munidos da informação adequada, possam os diferentes grupos sociais participar ativamente das decisões concernentes ao bem jurídico ambiental.

Nesse sentido é que surge o segundo “direito de acesso”, concernente ao direito de participação pública no processo de decisões ambientais (art. 7º). Por se tratar do foco do presente artigo, especificamente no que tange à mencionada participação na gestão dos recursos hídricos, tal tema será mais desenvolvido no terceiro tópico deste trabalho. Basta dizer, por ora, que as disposições constantes do Acordo de Escazú, nesse ponto, acabam pecando pela timidez, haja vista não disporem de forma expressa sobre o dever de inclusão de membros da sociedade em conselhos deliberativos de gestão de recursos ambientais.

Por fim, no que concerne ao acesso à justiça em matéria ambiental (art. 8º), o acordo estipula uma série de medidas judiciais específicas para as peculiaridades do referido direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como a possibilidade de inversão do ônus da prova (alínea “e”) e uma legitimação ampla no ingresso de ações judiciais (alínea “c”). O acesso à justiça, enquanto direito ambiental

procedimental, abrange tanto os meios judiciais como os administrativos, constituindo elemento essencial de participação pública, uma vez que permite a aplicação da legislação ambiental no caso concreto (SARLET; FENSTERSEIFER, 2018, p. 447), inclusive em face de eventual óbice ao exercício dos outros “direitos de acesso” descritos no mencionado documento internacional.

Assim, vistos, em linhas gerais, os principais aspectos do Acordo de Escazú, e enfatizada também a sua importância no contexto regional em que se insere o Brasil, enquanto país integrante da América Latina, resta saber quais as suas implicações para o ordenamento jurídico nacional, considerando a fase em que se encontra o seu processo de incorporação e a eventual possibilidade de que suas disposições, ainda que não ratificadas, possam influenciar na interpretação das regulamentações brasileiras, com fundamento em um sistema ambiental multinível.

2. Aplicabilidade do Acordo de Escazú no Brasil: sistema ambiental multinível

O Brasil participou ativamente do processo de negociações para a elaboração do Acordo de Escazú, tendo inclusive sediado uma das nove rodadas de debates, ocorrida em março de 2017, na cidade de Brasília (POMPEU; ARAÚJO, 2020). Após o longo período de deliberações, a presente nação assinou o acordo no dia 27 de setembro de 2018, às margens da 73^a Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York (BRASIL, 2018), juntamente com outros quinze países.

Ocorre que, até o final do ano de 2021, o Brasil permanece sem ratificá-lo, não tendo sequer iniciado o processo para tanto, que depende da iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal. Isso, porque, após as negociações e a respectiva assinatura de tratados ou acordos internacionais, cabe privativamente ao Presidente da República, conforme a sua conveniência e oportunidade, submeter o referido documento ao crivo do Poder Legislativo (MAZZUOLI, 2020), o que ainda não foi feito.

Apenas após o referido encaminhamento é que o Congresso Nacional poderá deliberar sobre sua aprovação, referendar o ato internacional por meio de um Decreto Legislativo, e, nessa vertente, concretizar o art. 49, inciso I, da Constituição Federal. Em seguida, caberá ainda ao Presidente da República ratificar a referida aprovação, após a devida autorização das Casas Legislativas, por meio de um decreto executivo, ocasião em que, após a sua publicação no Diário Oficial, passará o acordo a ser eficaz em todo o território nacional.

Ultimado tal procedimento, caberia ainda a comunicação ao organismo internacional, mediante o depósito do instrumento de ratificação, nesse caso junto à CEPAL. Trata-se de procedimento previsto na Convenção de Viena de 1969, em seu art. 16, tendo tal regulamento se ocupado igualmente das funções dos depositários, em seu art. 76, entre as quais se destaca o exame formal das referidas comunicações, eventualmente chamando a atenção do Estado sobre a questão, se necessário (alínea “d”).

De acordo com as disposições do Acordo de Escazú, considerando que não foi realizado o procedimento de ratificação do documento até o dia 22 de abril de 2021, cabe ainda uma ressalva, descrita no art. 22 do acordo, no sentido de que a sua entrada em vigor no país, uma vez realizada a referida ratificação, somente ocorrerá “no nonagésimo dia contado a partir da data em que esse Estado tiver depositado seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão” (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 38).

Para além dos procedimentos formais de incorporações de atos internacionais, contudo, as repercussões do Acordo de Escazú no ordenamento jurídico brasileiro devem ser analisadas à luz da natureza jurídica de direito humano do meio ambiente, recentemente confirmada em Parecer Consultivo elaborado pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), a partir de solicitação da República da Colômbia. A esse respeito, veja-se:

47. Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre

la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano – y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 21-22).

Tal percepção, por sua vez, foi absorvida pelo Acordo de Escazú, no artigo 4º do referido documento, ao ressaltar o “direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido” (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 16). Ademais, esse entendimento tem sido igualmente reproduzido pelo Supremo Tribunal Federal (STF)², ao reconhecer o *status* supralegal dos tratados internacionais em matéria ambiental, conforme a jurisprudência consolidada daquela Corte Constitucional acerca dos tratados que versem sobre direitos humanos não submetidos ao quórum qualificado previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Assim, associado ao caráter “universal” dos direitos humanos, eventual interpretação de normas ambientais também deve levar em consideração a própria natureza transfronteiriça desse bem jurídico (FENSTERSEIFER, 2021), o que reforça sobremaneira o intercâmbio conceitual e normativo desse ramo do Direito. Para além disso, soma-se ainda a cláusula de abertura material do catálogo de direitos fundamentais, consagrada expressamente no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal (SARLET, 2015b).

Todos os fatores acima consignados contribuem para uma crescente

² STF, ADI 4.066/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017. Mais recentemente: STF, MC na ADPF 747/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 28.10.2020.

“globalização” do Direito Ambiental, a partir de um “diálogo das fontes” normativas nacionais, subnacionais e internacionais (FENSTERSEIFER, 2021). A referida teoria, por sua vez, foi inicialmente trazida ao Brasil por Cláudia Lima Marques (BENJAMIN; MARQUES, 2018), a partir dos estudos realizados por Erik Jayme, em seu *Curso Geral de Haia* (JAYME, 1996), possuindo larga aplicabilidade na repercussão de tratados internacionais, ainda que não tenham sido formalmente incorporados, na atividade de interpretação das normas ambientais.

Mais recentemente, outros autores têm cunhado expressões equivalentes, como as de um direito “sem fronteiras” (SILVA, 2019, p. 31-32) ou ainda a de uma natureza “multinível” do sistema jurídico (FENSTERSEIFER, 2021, n.p.), com sentidos similares à teoria supracitada. Em relação a julgados, fala-se em “diálogo de Cortes Constitucionais”.

A partir de tal compreensão normativa, nos dizeres de Ricardo Lorenzetti (2008, p. 74), há uma transformação entre a coerência *a priori* dos códigos legislativos no século XIX para uma coerência *a posteriori*, a cargo do juiz, a partir do diálogo entre diversas regras jurídicas localizadas nas mais diversas fontes.

Ressalta-se, portanto, que a teoria de um sistema ambiental multinível se dirige ao intérprete da norma ecológica, a fim de que se confira o maior grau de efetividade possível ao direito fundamental protegido pelas regras atinentes a esse ramo jurídico, diante de uma situação concreta (FENSTERSEIFER, 2021). Por tal razão, é possível a utilização de um diálogo aberto e flexível de normas, tanto de *hard law* como de *soft law* (BENJAMIN; MARQUES, 2018), com o objetivo de estreitar a necessária cooperação internacional para lidar com as “leis de Natureza”, cujos impactos se refletem de forma transfronteiriça em escala planetária.

Na jurisprudência brasileira, a teoria do diálogo das fontes é largamente utilizada nos mais diversos ramos jurídicos, principalmente para conciliar normas extraídas de um mesmo “microsistema” legislativo (BENJAMIN; MARQUES, 2018). Especificamente no Direito Ambiental, por seu turno, há uma crescente

aplicabilidade do instituto, principalmente em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, a exemplo daquela proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso ao convocar audiência pública para a análise do “Fundo Clima” (STF, ADPF 708/DF, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, pendente de julgamento), que citou a supramencionada Opinião Consultiva 23/2017.

Outro ponto de destaque diz respeito também à Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022, que consolida tal entendimento no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao recomendar, no seu art. 1º, inciso I, “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da CIDH” (BRASIL, 2022), com base nos argumentos de crescente internacionalização dos temas afeitos aos direitos humanos e à necessidade de diálogo entre cortes jurisdicionais.

Contudo, para os objetivos do presente artigo, a decisão de maior relevância proferida pela Corte Constitucional brasileira diz respeito ao voto proferido pela ministra Rosa Weber na ADPF 623/DF, cujo objeto diz respeito à alteração da composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por meio do Decreto nº 9.806/2019, que diminuiu a participação da sociedade civil organizada no referido órgão deliberativo.

Na ocasião, a ministra citou, pela primeira vez, o Acordo de Escazú em decisão do STF, utilizando seus preceitos para fundamentar o entendimento no sentido da inconstitucionalidade da alteração realizada. Em seu voto, foi reproduzido, quase na integralidade, o art. 7 do mencionado acordo, que versa sobre a participação pública no processo de tomada decisões ambientais (BRASIL, 2021).

A partir do seu conteúdo, a ministra se posiciona no sentido de que a razão subjacente ao princípio democrático, na seara ambiental, reside justamente em “proporcionar aos cidadãos e à sociedade ferramentas jurídicas de acesso ao Estado nas instâncias de participação” (BRASIL, 2021, p. 26), com destaque para o processo de tomada de decisões públicas. A título ilustrativo, veja-se o seguinte excerto:

A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura não de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto, necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes.

Enquanto expressão de uma cultura democrática constitucional, ao Conama compete o dever de incremento das ferramentas de acesso às informações por todos e de promoção das possibilidades procedimentais de realização e fortalecimento da cidadania participativa (BRASIL, 2021, p. 12-13).

Logo, o referido julgado destaca a importância da concretização de uma democracia paritária na governança ambiental, com ampla participação dos diferentes setores sociais envolvidos na gestão do bem jurídico ecológico. Tal percepção, quando trazida para o gerenciamento dos recursos hídricos, possui implicações relevantes acerca da composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica, que são justamente os órgãos deliberativos estabelecidos pela legislação brasileira para definir as políticas públicas relacionadas às águas.

3. Os reflexos do Acordo de Escazú na gestão dos recursos hídricos: uma análise da composição dos Comitês de Bacia Hidrográfica

Feitas tais considerações teóricas, passa-se à análise, no ordenamento jurídico brasileiro, da aplicação pragmática dos aludidos entendimentos, especificamente no que se refere à gestão hídrica, no intuito de concatenar os pressupostos acima delineados na compreensão dos institutos previstos na legislação de regência.

Enfatiza-se, para tanto, a análise dos Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas. Tais comitês exercem suas atribuições a partir da utilização da bacia hidrográfica como unidade territorial, e a eles se atribuem as características que mais se coadunam com os

princípios da gestão descentralizada e participativa idealizada pela vigente Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional dos Recursos Hídricos (DEMOLINER, 2008).

A referida modalidade de gerenciamento por bacia hidrográfica, com a participação dos atores sociais envolvidos com o respectivo bem ambiental, teve destaque na França a partir da Lei nº 64-125/64 (VIEGA, 2007), tendo servido de inspiração para muitos países, inclusive o Brasil (POMPEU, 2010). A composição inicial de tais comitês, na legislação francesa, se dava por meio de um modelo tripartite, com representantes do Poder Público, da sociedade e dos usuários de água. Por tal razão, uma vez adaptada para o ordenamento jurídico nacional, a mencionada sistemática foi recebida com entusiasmo pela doutrina especializada, que alardeara o surgimento de um “Parlamento das Águas” (CAUBET, 2004, p. 189).

Embora existam registros da implementação de modelos similares anteriormente à Lei nº 9.433/97, nas regulamentações regionais e locais, mormente entre as décadas de 1970 e 1980 (ABERS; JORGE, 2005), foi a partir da mencionada lei federal que houve a consagração dos Comitês de Bacia Hidrográfica enquanto instrumentos de gestão descentralizada e participativa, mediante a devida caracterização de seus objetivos, atribuições e composição. Isso fez com que sua aplicabilidade também se expandisse significativamente, mormente após a Lei nº 9.984/2000, que instituiu a Agência Nacional de Águas (ANA), responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2011).

Com efeito, de acordo com o art. 38 da Lei nº 9.433/97, dentre as competências do Comitês de Bacia Hidrográfica destacam-se as seguintes: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes (inciso I); arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos (inciso II); aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia e acompanhar a sua execução (incisos III e IV); estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem

cobrados (inciso VI). Das suas decisões, contudo, caberá recurso ao Conselho Nacional ou aos Conselhos Estaduais, conforme o caso (parágrafo único).

A partir dos delineamentos acima, percebe-se que a utilização da bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, por meio de uma gestão descentralizada e participativa, atende ao art. 7, item 10, do Acordo de Escazú, ao aduzir que cada país deverá estabelecer condições propícias para que a participação pública em processo de tomada de decisões ambientais seja adequada às características sociais, econômicas e geográficas do respectivo público. Contudo, no que tange à sua composição, alguns pontos merecem destaque, haja vista o item 14 do art. 7º do referido acordo, a seguir transcrito:

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.

Isso, porque uma das principais críticas pertinentes ao referido comitê reside justamente em sua composição, a partir da regulamentação do art. 39 da Lei de Águas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por meio da Resolução nº 05/2000. Com efeito, o referido dispositivo legal estabelece apenas a composição tripartite, mediante representação dos entes federados em cujos territórios se situem suas respectivas áreas de atuação; dos usuários das águas da região; e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Caberia, portanto, aos respectivos regimentos as definições acerca dos números de representantes de cada setor, desde que a participação do Poder Público fosse limitada à metade do total de membros (art. 39, parágrafo único).

A referida resolução, por sua vez, com fulcro no art. 35, inciso VIII, da Lei de Águas, estabelece a seguinte porcentagem para a composição dos mencionados espaços deliberativos: até 40% para os representantes do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); no mínimo 20% para os representantes das

entidades civis; e 40% para os usuários de recursos hídricos, constituídos de pessoas físicas ou jurídicas com interesse direto na outorga de direito de uso dos supracitados recursos (art. 8º, incisos I, II e III).

Os problemas em torno da estipulação acima consignada dizem respeito, principalmente, à prevalência dada aos setores empresariais inseridos na categoria de usuários da água, em detrimento de representantes de entidades civis (CAUBET, 2004). Com efeito, de acordo com o art. 14 da Resolução CNRH nº 5/2000, serão classificados os usos sujeitos à outorga entre os seguintes usuários: abastecimento urbano, inclusive diluição de efluentes urbanos; indústria, captação e diluição de efluentes industriais; irrigação e uso agropecuário; hidroeletricidade; hidroviário; pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos. Como se vê, grande parte das referidas categorias repousa no setor empresarial.

Tal configuração, portanto, fragiliza o disposto no item 14 do art. 7 do Acordo de Escazú, acima transcrito em sua integralidade, na medida em que os grupos em situação de vulnerabilidade estão restritos a uma minoria nominal, o que impede o seu envolvimento de maneira ativa, oportuna e efetiva nos mecanismos de participação. Ademais, essa situação acaba por dificultar a implementação de medidas de proteção do bem hídrico, a exemplo da cobrança pelo uso da água, uma vez que, em regra, os interesses específicos dos referidos usuários – compostos, em sua maioria, como visto, pelo setor empresarial – resultam em resistência a tal implementação (OCDE, 2017).

Ademais, de acordo com Christian Guy Caubet (2004), a predominância de agentes econômicos nos comitês afasta da gestão hídrica justamente os beneficiários prioritários dos aludidos recursos, de acordo com o art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.433/97: os consumidores humanos e não humanos. A esse respeito, viola-se, ainda, o item 16 do mencionado acordo, nos seguintes termos: “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 referido dispositivo, além de dialogar com as críticas às porcentagens estabelecidas para os membros dos Comitês de Bacia Hidrográfica, ainda possibilita a investigação acerca da necessidade de ações específicas para facilitar a participação desse público diretamente afetado. Nesse contexto, Ivanna Pequeno (2020), ao se debruçar sobre estudo de caso específico no Comitê da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Salgado, percebeu que, embora o referido espaço deliberativo contasse com predominância de membros da sociedade (17, em detrimento de apenas 9 usuários), havia, nas reuniões ordinárias, desconhecimentos acerca de questões básicas de organização interna (a maioria dos membros, por exemplo, não sabia a que câmaras técnicas pertenciam).

Ao serem aplicados na governança hídrica brasileira, tais dispositivos do Acordo de Escazú podem contribuir significativamente para atenuar as críticas acima delineadas. A referida utilização do acordo estaria, ainda, coadunada com a interpretação recente do princípio da participação no já mencionado voto da ministra Rosa Weber na ADPF 623/DF, que se baseia numa visão multinível e sem fronteiras do Direito Ambiental. Na ocasião, a ministra menciona especificamente a importância de uma composição plural e efetiva em tais órgãos de deliberação, conforme se percebe dos trechos a seguir, relativamente ao CONAMA:

A desqualificação democrática da organização dos procedimentos decisórios conformados pelo Decreto n. 9.806/2019, ao excluir da representação preferências heterogêneas sociais em larga escala, reside em seu pressuposto oculto, cuja identificação justifica uma concepção de democracia de perfil concentrado, hegemônico e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional e suas exigentes condicionantes.

A participação popular nas estruturas decisórias governamentais deve obedecer ao critério da paridade. A democracia paritária é condição lógica dos imperativos da democracia direta e da igualdade política. Somam-se à dimensão procedimental os direitos de participação na tutela do direito fundamental ao meio ambiente, que impõe deveres de proteção ao Estado e à coletividade (BRASIL, 2021, p. 37).

Logo, *mutatis mutandis*, aplica-se a mesma lógica aos Comitês de Bacia

Hidrográfica, no sentido de garantir uma composição paritária que represente de forma efetiva os interesses das diferentes heterogeneidades sociais que dependem dos recursos hídricos das respectivas bacias. Tal entendimento consubstancia corolário da dimensão procedimental dos direitos de participação, no sentido de conferir adequada tutela ao bem ambiental, direito difuso pertencente a toda a coletividade, indistintamente.

Ademais, para além de uma composição paritária, devem ser proporcionados mecanismos de participação efetiva, com foco nos grupos em situação de vulnerabilidade, a fim de que sua representatividade nos comitês de bacia não se restrinja a um aspecto meramente nominal. Nesse sentido, é fundamental a elaboração de ações específicas para facilitar a disseminação das ferramentas que possibilitem tal participação, de acordo com as previsões constantes do Acordo de Escazú, nos moldes acima delineados, aplicáveis à realidade brasileira mediante uma interpretação das normas ecológicas a partir de um sistema ambiental multinível.

Considerações finais

A Lei nº 9.433/97, ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, surgiu como um diploma fundamental para a efetivação da participação pública na tomada de decisões ambientais, levando em consideração as peculiaridades geográficas, econômicas e sociais dos atores sociais envolvidos na gestão de recursos hídricos, utilizando-se, para tanto, da bacia hidrográfica como unidade territorial de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), a partir da sua gestão em comitês.

Contudo, embora a previsão de Comitês de Bacia Hidrográfica constitua avanço teórico considerável no âmbito da gestão ambiental compartilhada, ainda há muito o que ser melhorado para a efetivação de uma participação plural e heterogênea, destacando-se, nesse ponto, as críticas acerca das porcentagens estabelecidas pela Resolução CNRH nº 05/2000 para a composição dos referidos comitês bem como as

dificuldades práticas decorrentes da instituição meramente nominal de representantes.

Nesse sentido, as disposições do Acordo de Escazú podem contribuir para fundamentar a aplicação do princípio da participação em sua dimensão objetiva, demandando a criação de normas procedimentais que eliminem as restrições substanciais aos espaços de deliberação coletiva na gestão de bens ambientais. Para tanto, socorre-se a teoria dos sistemas ambientais multiníveis a partir da constatação das influências recíprocas entre disposições internacionais, nacionais e subnacionais que versam sobre a matéria ambiental.

Tal entendimento, ademais, encontra-se em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que tem se utilizado, cada vez mais, do diálogo de fontes normativas, com destaque para o voto da ministra Rosa Weber, lavrado durante o julgamento da ADPF 623/DF, ocasião em que o Acordo de Escazú foi expressamente citado. Tal “abertura normativa”, por sua vez, possibilitada pela aludida teoria, deve ser louvada, pois permite o constante aprimoramento da interpretação do sentido e do alcance dos princípios ambientais, com destaque, no presente caso, para o elemento do princípio democrático que garante a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais.

Referências

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: Por que os Comitês de Bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/v8n2/28607.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *O comitê de bacia hidrográfica: o que é o o que faz?*. Brasília: SAG, 2011. (Cadernos de capacitação em recursos hídricos; v. 1). Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herma; MARQUES, Cláudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 115, ano 27, p. 21-40, jan./fev. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação Nº 123 de 07/01/2022*. Brasília, DF: 2022.

Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Brasília, DF: 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 623/DF*. Relator(a): ministra Rosa Weber. Distrito Federal, 05 de março de 2021. Pendente de publicação.

CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2004.

CAVALCANTI, Thaís Novaes. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 67, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (CNRH). *Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000*. Brasília, DF: 2000. Disponível em: <https://cnrh.mdr.gov.br/resolucoes/51-resolucao-n-05-de-10-de-abril-de-2000/file>. Acesso em: 21 mar. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-23/17*. Colômbia, 15 nov. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 25 out. 2021.

DEMOLINER, Karine Silva. *Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. O “diálogo das fontes normativas” na perspectiva do Direito Ambiental. *Grupo Gen Jurídico*, 03 fev. 2021. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2021/02/03/dialogofontes-normativas-ambiental/>. Acesso em: 01 set. 2021.

FRANCE. *Loi nº 64-1245 du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*. Paris, 1964. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068236/>. Acesso em: 13 nov. 2021.

FRANK, Volker. *El Acuerdo de Escazú y la Conflictividad Socioambiental en América Latina: ambiente, desarrollo y acceso a la información*. Ciudad de Guatemala: Cholsamaj, 2020.

GUERRA, Sidney; PAROLA, Giulia. Implementing principle 10 of the 1992 Rio Declaration: comparative study of the Aarhus Convention 1998 and Escazú Agreement. *Revista Jurídica*, [s.l.], v. 2, n. 55, p. 1-33, abr. 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3382/371371818>. Acesso em: 21 out. 2021.

JAYME, Erik. Identité Culturelle et Intégration: le droit international privé post-moderne. In: *Recueil de Cours*, Haia, v. 251, 1996.

KUNTZ, Tatiele Gish; WERLE, Caroline Cristiane. O princípio da subsidiariedade e o fortalecimento da cidadania no espaço local como instrumento de efetivação de políticas públicas de proteção ambiental. *INTERthesis*, Florianópolis, v. 14, n. 3, set./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2017v14n3p104/34881>. Acesso em: 21 out. 2021.

LORENZETTI, Ricardo Luiz. *Teoría del Derecho Ambiental*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2008.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente no Direito Brasileiro*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*. 1998. Disponível em: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>. Acesso em 21 out. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental*. 2018. Disponível em: <https://www.cepal.org/ptbr/acordodeescazu>. Acesso em: 29 set. 2021.

NACIONES UNIDAS. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. 1992. Disponível em: [https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I)). Acesso em: 21 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Cobrança pelo uso de recursos hídricos no Brasil: caminhos a seguir*. Paris: Éditions OCDE, 2017. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/cobrancas-pelouso-de-recursos-hidricos-no-brasil_9789264288423-pt. Acesso em: 17 out. 2021.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

POMPEU, G. V. M.; ARAÚJO, L. M. S. C. Dignidade humana e combate ao racismo ambiental: acordo regional de Escazú e Programa E-Carroceiros, em Fortaleza, Ceará. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 169-190, 2020. DOI: 10.18593/ejll.20090. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/20090>. Acesso em: 29 set. 2021.

POMPEU, G. V. M.; SIQUEIRA, N. S. *Democracia Contemporânea e os Critérios de Justiça para o Desenvolvimento Socioeconômico: Direito constitucional nas relações econômicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RAMOS, Ana Gabriela Brito. *A gestão pública dos recursos hídricos no Brasil: desafios de um modelo participativo*. 2013. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 3, p. 251-265, 2018.

SANTOS, Ivanna Pequeno dos. *A resignificação do direito à água como bem comum e a governança participativa a partir do caso do comitê da sub-bacia hidrográfica do Rio Salgado – Ceará/Brasil*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020.

SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015a.

SARLET, Ingo W. Uma Constituição aberta a outros Direitos Fundamentais? *Conjur*, 15 mar. 2015b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-13/direitos-fundamentais-constituicao-aberta-outros-direitos-fundamentais>. Acesso em: 25 out. 2021.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n. 2018, p 417-465, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13377/7604>. Acesso em: 29 set. 2021.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito da. *Participação Social e Políticas Públicas da Gestão de Águas: olhares sobre as experiências de Brasil, Portugal e França*. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_arquivos/4/TDE-2007-05-29T134209Z-1130/Publico/Tese_Bruno%20Veiga.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.