

GOVERNANÇA AMBIENTAL MULTINÍVEL E CAPTURA REGULATÓRIA: O ACORDO DE ESCAZÚ COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DECISÓRIA NA AMÉRICA LATINA

MULTI-LEVEL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND REGULATORY CAPTURE: THE ESCAZÚ AGREEMENT AS A MECHANISM FOR DEMOCRATIC DECISION-MAKING IN LATIN AMERICA

*Karla Luzia Alvares dos Prazeres*¹
*Paulo Cesar do Egito Ramalho*²

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a relação entre governança ambiental multinível e captura regulatória, investigando o papel do Acordo de Escazú como instrumento normativo apto a mitigar distorções decisórias decorrentes da influência desproporcional de interesses econômicos na América Latina. Parte-se da hipótese de que a captura regulatória, longe de constituir fenômeno episódico, apresenta natureza estrutural, sendo viabilizada por assimetrias informacionais, fragilidades institucionais e déficits de transparência que comprometem a legitimidade democrática e a efetividade da proteção ambiental. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e crítico-analítica, fundamentada em revisão bibliográfica, análise normativa e articulação teórica entre direito ambiental, teoria da regulação e governança multinível. Demonstra-se que a captura regulatória ambiental se manifesta de forma multifacetada, envolvendo dimensões econômicas, políticas, institucionais e cognitivas, sendo a opacidade informacional um de seus principais mecanismos de reprodução. Sustenta-se que o Acordo de Escazú, ao estabelecer obrigações robustas de transparência ativa, participação pública qualificada e acesso efetivo à justiça, opera como instrumento de reequilíbrio das relações de poder, promovendo maior accountability e inclusão social nos processos decisórios. Conclui-se que a incorporação substantiva de seus parâmetros, ainda que em perspectiva hermenêutica, constitui elemento fundamental para a construção de uma governança ambiental democrática, capaz de enfrentar a captura regulatória e promover a

¹ Doutora em Direito Pela Universidad de Desarrollo Sustentable; Mestra em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã; Mestranda em Direito Internacional pela Universidad Autonoma de Asunción.

² Mestrando em Direito Internacional pela Universidad Autonoma de Asunción.

justiça ambiental na região.

Palavras-chave: Governança ambiental; Captura regulatória; Acordo de Escazú; Transparência; Democracia ambiental.

ABSTRACT

This article critically analyzes the relationship between multi-level environmental governance and regulatory capture, examining the role of the Escazú Agreement as a normative instrument capable of mitigating decision-making distortions resulting from the disproportionate influence of economic interests in Latin America. The central hypothesis is that regulatory capture, rather than being an episodic phenomenon, has a structural nature, enabled by informational asymmetries, institutional fragilities, and deficits of transparency that undermine democratic legitimacy and the effectiveness of environmental protection. The research adopts a qualitative approach based on legal-dogmatic and critical-analytical methods, supported by bibliographic review, normative analysis, and theoretical articulation between environmental law, regulatory theory, and multi-level governance. It demonstrates that environmental regulatory capture manifests in a multifaceted manner, encompassing economic, political, institutional, and cognitive dimensions, with informational opacity acting as one of its primary mechanisms of reproduction. The article argues that the Escazú Agreement, by establishing robust obligations of proactive transparency, qualified public participation, and effective access to justice, operates as a mechanism for rebalancing power relations, enhancing accountability and social inclusion in environmental decision-making processes. It concludes that the substantive incorporation of its parameters, even from a hermeneutic perspective, is essential for the development of a democratic environmental governance framework capable of addressing regulatory capture and promoting environmental justice in the region.

Keywords: Environmental governance; Regulatory capture; Escazú Agreement; Transparency; Environmental democracy.

1. INTRODUÇÃO

A intensificação da crise ambiental contemporânea revela não apenas a insuficiência dos instrumentos jurídicos clássicos de proteção ecológica, mas também a fragilidade das estruturas institucionais encarregadas de regular a relação entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade. A emergência de fenômenos como mudanças climáticas, colapso da

biodiversidade e expansão de atividades extrativas em larga escala evidencia que a problemática ambiental transcende o domínio técnico-administrativo, inserindo-se no núcleo das disputas políticas, econômicas e jurídicas que estruturam o Estado contemporâneo. Nesse cenário, a governança ambiental deixa de ser compreendida como simples atividade regulatória e passa a ser analisada como campo de tensão entre diferentes racionalidades — econômica, ecológica, social e política — que disputam legitimidade no processo decisório.

A América Latina constitui um espaço particularmente emblemático dessa tensão, na medida em que reúne, simultaneamente, elevada riqueza ambiental estratégica e profundas desigualdades socioeconômicas, configurando um contexto no qual a exploração de recursos naturais se articula com dinâmicas de poder historicamente assimétricas. A fragilidade institucional de muitos Estados da região, associada à dependência econômica de atividades extrativas, cria condições propícias para a captura dos processos regulatórios por interesses econômicos, comprometendo a efetividade das políticas ambientais e a proteção de direitos fundamentais. Nesse contexto, a governança ambiental revela-se permeada por relações de poder que frequentemente escapam aos mecanismos formais de controle democrático.

A captura regulatória, conceito central para a compreensão dessas dinâmicas, descreve o processo pelo qual instituições estatais encarregadas de regular determinados setores passam a atuar de forma alinhada aos interesses dos agentes regulados, em detrimento do interesse público. Embora originalmente desenvolvida no âmbito da teoria econômica da regulação, a noção de captura tem sido progressivamente ampliada para abarcar dimensões políticas, institucionais e cognitivas, reconhecendo que a influência dos interesses econômicos não se limita à corrupção ou à interferência direta, mas pode manifestar-se por meio da definição de agendas, da produção de conhecimento técnico e da construção de narrativas que orientam a tomada de decisões.

No campo ambiental, a captura regulatória assume contornos particularmente complexos, pois os processos decisórios envolvem elevado grau de especialização técnica, o que amplia a dependência dos órgãos reguladores em relação às informações fornecidas pelos próprios agentes regulados. Essa assimetria informacional cria um ambiente propício à

manipulação de dados, à ocultação de riscos e à limitação da participação social, comprometendo a transparência e a legitimidade das decisões. A opacidade decisória, nesse contexto, não constitui mero problema administrativo, mas elemento estrutural que viabiliza a reprodução de relações de poder desiguais.

A governança ambiental multinível surge como tentativa de responder a esses desafios, propondo a articulação entre diferentes níveis de decisão — local, nacional e internacional — e a inclusão de múltiplos atores no processo regulatório. No entanto, essa complexidade institucional também pode ampliar os riscos de captura, na medida em que multiplica as arenas decisórias e dificulta a coordenação e o controle. A ausência de mecanismos robustos de transparência e accountability potencializa esse cenário, permitindo que interesses econômicos atuem de forma difusa e pouco visível.

Nesse contexto, o Acordo de Escazú emerge como instrumento normativo inovador, ao estabelecer um conjunto de garantias procedimentais destinadas a fortalecer a transparência, a participação e o acesso à justiça em matéria ambiental. Sua relevância transcende a dimensão formal de tratado internacional, configurando-se como paradigma de governança democrática que busca reequilibrar as relações de poder no campo ambiental. Ao reconhecer explicitamente a centralidade da informação e da participação para a legitimidade das decisões, Escazú oferece ferramentas normativas capazes de mitigar os efeitos da captura regulatória e promover maior inclusão social.

A hipótese central deste artigo sustenta que o Acordo de Escazú, ao institucionalizar mecanismos de transparência e participação, opera como instrumento de contenção da captura regulatória na governança ambiental latino-americana, contribuindo para a democratização dos processos decisórios e para o fortalecimento da accountability. Para demonstrar essa hipótese, o artigo adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e crítico-analítica, articulando contribuições da teoria da regulação, da governança multinível, do direito transnacional e do constitucionalismo ecológico.

2. GOVERNANÇA AMBIENTAL MULTINÍVEL E A RECONFIGURAÇÃO DO PODER REGULATÓRIO

A transição do modelo clássico de regulação estatal para um paradigma de governança ambiental multinível representa uma transformação estrutural na forma como o poder regulatório é exercido e legitimado no contexto contemporâneo, refletindo a crescente complexidade dos problemas ambientais e a multiplicidade de atores envolvidos na sua gestão. O modelo tradicional, baseado na centralidade do Estado como único produtor de normas e executor de políticas públicas, revela-se progressivamente inadequado para lidar com fenômenos que transcendem fronteiras territoriais e exigem respostas coordenadas em escala global. A emergência da governança multinível implica reconhecer que a regulação ambiental não se limita à atuação estatal, mas envolve uma rede de interações entre instituições públicas, organizações internacionais, empresas privadas e sociedade civil.

Biermann (2007) destaca que a governança ambiental global caracteriza-se pela fragmentação institucional e pela ausência de uma autoridade central capaz de coordenar as ações dos diferentes atores, exigindo a construção de mecanismos de cooperação baseados em redes e processos deliberativos. Essa fragmentação, embora amplie a possibilidade de participação e inclusão, também cria desafios significativos para a coordenação e a coerência das políticas públicas, especialmente em contextos de desigualdade institucional, como na América Latina. A multiplicidade de arenas decisórias pode dificultar a identificação de responsabilidades e enfraquecer os mecanismos de controle, criando espaços propícios para a atuação de interesses particulares.

A governança multinível pressupõe a existência de fluxos contínuos de informação entre os diferentes níveis de decisão, permitindo a circulação de dados, experiências e boas práticas. No entanto, essa circulação nem sempre ocorre de forma equilibrada, sendo frequentemente condicionada por assimetrias de poder e capacidade técnica. Estados com maior capacidade institucional tendem a exercer maior influência na definição de padrões normativos, enquanto

países em desenvolvimento enfrentam dificuldades para implementar políticas eficazes. No contexto latino-americano, essa assimetria é agravada pela dependência econômica de atividades extrativas, que limita a autonomia dos Estados na regulação ambiental.

A reconfiguração do poder regulatório no âmbito da governança multinível também implica a transformação das formas de legitimação das decisões, que deixam de depender exclusivamente da autoridade estatal e passam a ser condicionadas pela transparência, pela participação e pela accountability. A legitimidade democrática, nesse contexto, não decorre apenas do processo eleitoral, mas da capacidade das instituições de garantir processos decisórios abertos, inclusivos e baseados em evidências. A ausência desses elementos compromete a confiança pública e favorece a captura regulatória.

A análise crítica da governança ambiental multinível revela, portanto, uma ambivalência estrutural: ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de cooperação e inclusão, também cria novas formas de opacidade e concentração de poder, especialmente quando não acompanhada de mecanismos robustos de transparência e controle social. Essa ambivalência evidencia a necessidade de instrumentos normativos capazes de equilibrar as relações de poder e garantir a efetividade dos princípios democráticos no campo ambiental.

3. CAPTURA REGULATÓRIA, ASSIMETRIA INFORMACIONAL E PODER ECONÔMICO NO CAMPO AMBIENTAL

A compreensão da captura regulatória no âmbito da governança ambiental exige a superação de uma abordagem restrita, limitada à ideia clássica de corrupção ou influência direta de interesses privados sobre agentes públicos, para a adoção de uma perspectiva mais ampla e estrutural, capaz de abarcar as múltiplas formas pelas quais o poder econômico se infiltra nos processos decisórios e condiciona a produção normativa. A teoria da captura, originalmente formulada por George Stigler (1971) no âmbito da economia da regulação, descrevia o

fenômeno como resultado da ação racional de grupos organizados que buscam maximizar seus interesses por meio da influência sobre órgãos reguladores. No entanto, a evolução da literatura demonstrou que a captura não se restringe a interações explícitas, podendo manifestar-se de forma difusa, gradual e muitas vezes invisível, por meio de mecanismos institucionais, cognitivos e informacionais.

No campo ambiental, essa complexificação do conceito de captura assume relevância particular, na medida em que os processos regulatórios envolvem elevado grau de especialização técnica e dependem intensamente de informações produzidas por agentes privados, especialmente em setores como mineração, energia, agronegócio e infraestrutura. A assimetria informacional entre reguladores, regulados e sociedade civil cria um ambiente propício à captura cognitiva, na qual os próprios referenciais técnicos e científicos que orientam a decisão passam a refletir os interesses dos agentes econômicos dominantes. Nesse contexto, a captura não se manifesta apenas como desvio de finalidade, mas como internalização de determinadas visões de mundo que orientam a interpretação dos dados e a definição das políticas públicas.

A literatura contemporânea, especialmente a partir das contribuições de Daniel Carpenter (2010), tem enfatizado a dimensão institucional da captura, destacando que ela pode ocorrer mesmo na ausência de corrupção direta, por meio da construção de relações de dependência, da circulação de elites entre setor público e privado (revolving doors) e da influência sobre a agenda regulatória. No campo ambiental, essa dinâmica é particularmente evidente, pois a complexidade técnica dos temas exige a participação de especialistas que frequentemente transitam entre instituições públicas, empresas e consultorias, criando redes de influência que dificultam a autonomia decisória dos órgãos reguladores.

A assimetria informacional constitui elemento central para a compreensão da captura regulatória ambiental, pois a produção e o controle das informações técnicas representam fontes de poder que condicionam a tomada de decisões. Estudos de impacto ambiental, relatórios técnicos e pareceres científicos são, muitas vezes, elaborados por consultorias contratadas pelos próprios agentes regulados, o que gera conflitos de interesse e compromete a confiabilidade dos

dados. A ausência de mecanismos eficazes de verificação independente e a limitação do acesso público a essas informações reforçam a opacidade do processo decisório e dificultam o controle social.

A opacidade informacional, nesse contexto, não deve ser compreendida como mera falha administrativa, mas como componente estrutural da captura regulatória, na medida em que permite a ocultação de riscos, a manipulação de dados e a exclusão de atores sociais do processo decisório. A transparência, portanto, assume papel estratégico na contenção da captura, ao ampliar a visibilidade das decisões e possibilitar a intervenção de múltiplos atores. No entanto, a transparência formal, baseada na simples disponibilização de documentos, não é suficiente para superar a assimetria informacional, sendo necessário garantir a inteligibilidade dos dados e a capacidade de análise por parte da sociedade.

A dimensão política da captura regulatória também merece destaque, especialmente no contexto latino-americano, onde a dependência econômica de atividades extrativas e a influência de grandes conglomerados empresariais sobre o financiamento de campanhas políticas criam condições favoráveis à convergência entre interesses públicos e privados. A definição de agendas legislativas, a flexibilização de normas ambientais e a priorização de determinados projetos de desenvolvimento refletem, muitas vezes, a influência de interesses econômicos que operam nos bastidores do processo decisório. Essa captura política amplia os efeitos da captura administrativa, criando um sistema integrado de influência que compromete a autonomia do Estado.

A captura regulatória ambiental também possui uma dimensão territorial, na medida em que seus efeitos são frequentemente mais intensos em regiões periféricas ou socialmente vulneráveis, onde a capacidade de mobilização social é limitada e a dependência econômica de atividades extrativas é maior. Comunidades tradicionais, povos indígenas e populações rurais são frequentemente excluídos dos processos decisórios, sendo afetados de forma desproporcional pelos impactos ambientais. Essa dimensão evidencia a relação entre captura regulatória e injustiça ambiental, na medida em que os custos ambientais são distribuídos de forma desigual, refletindo hierarquias sociais e econômicas.

A judicialização dos conflitos ambientais pode ser compreendida como resposta institucional à captura regulatória, na medida em que permite a contestação de decisões administrativas e a revisão de políticas públicas. No entanto, a atuação judicial possui caráter predominantemente reativo, não sendo capaz de substituir mecanismos preventivos de transparência e participação. Além disso, o acesso à justiça é frequentemente limitado por barreiras econômicas, técnicas e institucionais, o que restringe sua eficácia como instrumento de controle.

A análise da captura regulatória no campo ambiental revela, portanto, um fenômeno multifacetado, que envolve dimensões econômicas, políticas, institucionais e informacionais, exigindo respostas igualmente complexas. A transparência, a participação e a accountability emergem como elementos centrais para a mitigação desse fenômeno, mas sua efetividade depende da existência de estruturas institucionais capazes de operacionalizá-los de forma consistente.

4. O ACORDO DE ESCAZÚ COMO INSTRUMENTO DE RUPTURA E REEQUILÍBRIO DAS RELAÇÕES DE PODER

A análise do Acordo de Escazú à luz da teoria da captura regulatória permite compreender sua relevância não apenas como instrumento jurídico formal, mas como mecanismo de reconfiguração das relações de poder que estruturam a governança ambiental na América Latina. Ao estabelecer obrigações concretas de transparência, participação e acesso à justiça, o tratado atua diretamente sobre os elementos que viabilizam a captura regulatória, criando condições para a ampliação do controle social e a democratização dos processos decisórios.

O pilar do acesso à informação ambiental representa a principal ferramenta de enfrentamento da assimetria informacional, ao impor aos Estados o dever de divulgar informações de forma proativa, completa e acessível. Essa obrigação reduz a dependência da

sociedade em relação às informações fornecidas pelos agentes regulados, permitindo a construção de análises independentes e o questionamento dos dados apresentados. A transparência ativa, nesse sentido, constitui mecanismo de redistribuição do poder informacional, essencial para a mitigação da captura.

A participação pública, por sua vez, amplia a pluralidade de vozes no processo decisório, reduzindo a concentração de poder e permitindo a incorporação de perspectivas diversas. A exigência de participação em fases iniciais dos processos decisórios impede que decisões já consolidadas sejam apenas legitimadas formalmente, promovendo uma efetiva deliberação democrática. A inclusão de grupos vulneráveis, prevista no tratado, contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça ambiental.

O acesso à justiça garante a possibilidade de contestação de decisões ilegítimas, funcionando como mecanismo de correção institucional e de responsabilização dos agentes públicos e privados. A facilitação do acesso aos tribunais e a redução de barreiras processuais ampliam a capacidade de controle e fortalecem a efetividade dos direitos ambientais.

A proteção dos defensores ambientais representa inovação fundamental, reconhecendo que a participação e o controle social dependem da segurança dos atores envolvidos. Em contextos de conflito, a ausência de proteção pode inibir a atuação da sociedade civil, favorecendo a captura regulatória.

O Acordo de Escazú, portanto, não apenas estabelece direitos procedimentais, mas redefine a estrutura da governança ambiental, promovendo maior equilíbrio entre os diferentes atores e reduzindo as condições que favorecem a captura regulatória.

5. PROPOSTAS ESTRUTURAIS PARA A MITIGAÇÃO DA CAPTURA REGULATÓRIA E CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL DEMOCRÁTICA

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que a captura regulatória no

campo ambiental não constitui fenômeno episódico ou meramente contingencial, mas estrutura-se como resultado de condições sistêmicas que articulam assimetrias de poder econômico, fragilidades institucionais e déficits de transparência. Nesse sentido, a superação desse fenômeno não pode ser alcançada por meio de intervenções pontuais ou exclusivamente normativas, exigindo a implementação de reformas estruturais capazes de reconfigurar os mecanismos de produção, circulação e controle das decisões ambientais. A construção de uma governança ambiental democrática demanda, portanto, uma agenda de transformação institucional orientada pela integração entre transparência, participação e accountability, tendo como referência os parâmetros estabelecidos pelo Acordo de Escazú.

No plano institucional, a primeira medida essencial consiste na reconfiguração das estruturas decisórias ambientais, de modo a reduzir a concentração de poder e ampliar os mecanismos de controle interno e externo. A criação de instâncias colegiadas com composição plural, incluindo representantes da sociedade civil, comunidades afetadas e especialistas independentes, pode contribuir para a democratização do processo decisório e para a mitigação da influência desproporcional de interesses econômicos. Essas instâncias devem possuir competências efetivas, com capacidade deliberativa real, evitando-se a reprodução de modelos meramente consultivos que legitimam decisões previamente definidas. A institucionalização de espaços deliberativos permanentes representa passo fundamental para a construção de uma governança participativa.

A independência dos órgãos reguladores constitui outro elemento central para a mitigação da captura regulatória, exigindo a adoção de mecanismos que reduzam a influência política e econômica sobre sua atuação. A definição de critérios técnicos para nomeação de dirigentes, a adoção de mandatos fixos e a criação de regras rigorosas de conflito de interesses são medidas que podem fortalecer a autonomia institucional e reduzir a vulnerabilidade à captura. A transparência nos processos decisórios internos, incluindo a divulgação de reuniões, pareceres e justificativas, também contribui para o controle social e para a responsabilização dos agentes públicos.

No plano informacional, a implementação de um sistema robusto de transparência

ambiental constitui condição indispensável para a contenção da captura regulatória, na medida em que a opacidade representa um dos principais mecanismos de reprodução do poder econômico. A criação de plataformas digitais integradas, baseadas em princípios de dados abertos, interoperabilidade e atualização contínua, permite ampliar o acesso à informação e reduzir a assimetria informacional entre os diferentes atores. A transparência ativa deve ser priorizada, com a divulgação sistemática de informações relevantes, incluindo estudos de impacto ambiental, relatórios de monitoramento e dados sobre emissões e uso de recursos naturais.

A inteligibilidade da informação constitui aspecto fundamental da transparência, exigindo a tradução do conhecimento técnico em linguagem acessível e compreensível para o público em geral. A produção de versões simplificadas de documentos técnicos, a utilização de recursos visuais e a disponibilização de informações em diferentes formatos contribuem para a democratização do acesso à informação e para a ampliação da participação social. A transparência, nesse sentido, não se limita à disponibilização de dados, mas envolve a construção de uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

No plano participativo, a reformulação dos mecanismos de participação pública representa elemento essencial para a democratização da governança ambiental, exigindo a superação de modelos formais e a adoção de processos deliberativos efetivos. A participação deve ocorrer em fases iniciais do processo decisório, permitindo a influência real da sociedade sobre as decisões, e não apenas a legitimação posterior de escolhas já consolidadas. A inclusão de grupos vulneráveis, especialmente comunidades tradicionais e povos indígenas, deve ser assegurada por meio de mecanismos específicos, incluindo consultas prévias, livres e informadas, em conformidade com padrões internacionais.

A utilização de tecnologias digitais pode ampliar o alcance da participação, permitindo a criação de plataformas de consulta pública, audiências virtuais e mecanismos de deliberação online. No entanto, a adoção dessas ferramentas deve ser acompanhada de políticas de inclusão digital, de modo a evitar a exclusão de grupos com menor acesso à tecnologia. A participação híbrida, combinando mecanismos presenciais e digitais, pode contribuir para a construção de

processos mais inclusivos.

No plano da accountability, o fortalecimento dos mecanismos de controle institucional e social constitui elemento indispensável para a mitigação da captura regulatória. A atuação do Ministério Público, dos tribunais de contas e do Poder Judiciário deve ser ampliada, com acesso a informações completas e atualizadas que permitam a fiscalização das decisões ambientais. A criação de indicadores de desempenho ambiental e a divulgação periódica de relatórios de gestão contribuem para a avaliação das políticas públicas e para a responsabilização dos agentes públicos.

A incorporação dos parâmetros do Acordo de Escazú como referência normativa e interpretativa representa elemento transversal a todas essas propostas, na medida em que o tratado estabelece um conjunto coerente de princípios e mecanismos destinados à democratização da governança ambiental. Sua implementação, mesmo que parcial ou hermenêutica, pode contribuir para a construção de um modelo institucional mais transparente, participativo e responsável, alinhado aos desafios contemporâneos.

A transformação da governança ambiental, portanto, exige uma abordagem integrada, que articule reformas institucionais, tecnológicas e culturais, reconhecendo que a captura regulatória constitui fenômeno estrutural que só pode ser enfrentado por meio da reconfiguração das relações de poder que sustentam o processo decisório. A construção de uma democracia ambiental substantiva depende da capacidade do Estado e da sociedade de promover essa transformação, incorporando a transparência e a participação como elementos centrais da legitimidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação permitiu demonstrar que a governança ambiental contemporânea, especialmente no contexto latino-americano, encontra-se profundamente condicionada por dinâmicas de poder que favorecem a captura regulatória e comprometem a efetividade da proteção ecológica e dos direitos fundamentais. A análise desenvolvida

evidenciou que a captura não constitui fenômeno marginal ou excepcional, mas expressão estrutural de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva de recursos naturais e na concentração de poder econômico, sendo viabilizada por mecanismos de opacidade, assimetria informacional e exclusão participativa.

A teoria da governança multinível, embora ofereça ferramentas importantes para a compreensão da complexidade institucional da regulação ambiental, revelou-se insuficiente para garantir, por si só, a democratização dos processos decisórios, na medida em que a multiplicidade de arenas pode ampliar os riscos de captura quando não acompanhada de mecanismos robustos de transparência e accountability. A fragmentação institucional, característica desse modelo, dificulta a coordenação e o controle, criando espaços nos quais interesses econômicos podem atuar de forma difusa e pouco visível.

A análise da captura regulatória no campo ambiental evidenciou sua natureza multifacetada, envolvendo dimensões econômicas, políticas, institucionais e cognitivas, que se articulam para produzir um sistema de influência que transcende as formas tradicionais de corrupção. A assimetria informacional destacou-se como elemento central desse fenômeno, na medida em que o controle da produção e circulação de informações constitui fonte de poder que condiciona a tomada de decisões e limita a participação social. A opacidade, nesse contexto, emerge como mecanismo estruturante da captura, sendo indispensável sua superação para a construção de uma governança democrática.

O Acordo de Escazú foi analisado como instrumento normativo capaz de atuar sobre esses elementos estruturais, promovendo a redistribuição do poder informacional, a ampliação da participação social e o fortalecimento dos mecanismos de controle. Ao estabelecer obrigações concretas de transparência ativa, participação efetiva e acesso à justiça, o tratado oferece um modelo de governança ambiental que busca reequilibrar as relações de poder e reduzir as condições que favorecem a captura regulatória. Sua relevância transcende a dimensão formal, configurando-se como paradigma normativo que pode orientar a interpretação e a aplicação do direito ambiental.

Do ponto de vista propositivo, a investigação destacou a necessidade de implementação

de reformas estruturais que integrem transparência, participação e accountability, incluindo a criação de sistemas integrados de informação, o fortalecimento da independência institucional, a reformulação dos mecanismos participativos e a ampliação dos instrumentos de controle. Essas medidas, articuladas com a incorporação dos parâmetros de Escazú, podem contribuir para a construção de uma governança ambiental mais democrática, eficiente e legítima.

Conclui-se, portanto, que a superação da captura regulatória constitui condição indispensável para a efetividade da proteção ambiental e para a consolidação do Estado de Direito Ambiental, exigindo a reconfiguração das estruturas institucionais e das relações de poder que sustentam o processo decisório. A construção de uma democracia ecológica substantiva depende da capacidade de transformar a transparência em prática institucional efetiva, a participação em processo deliberativo real e a accountability em mecanismo de responsabilização concreta, sendo o Acordo de Escazú um instrumento central nesse processo de transformação.

7. REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BIERMANN, Frank. Earth system governance: a research framework. *Global Environmental Change*, v. 17, n. 3-4, p. 326–337, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CARPENTER, Daniel. *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)*. Santiago, 2018.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ODONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112–126, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline. *Principles of international environmental law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.

WEISS, Edith Brown. *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*. Tokyo: United Nations University, 1992.