

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**CONFLITO SOCIOAMBIENTAL EM VOLTA GRANDE IV: (IN)JUSTIÇA  
AMBIENTAL, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO E DIREITOS AMBIENTAIS  
PROCEDIMENTAIS**

**VICTÓRIA LOURENÇO DE CARVALHO E GONÇALVES**

**NITERÓI  
2021**

**CONFLITO SOCIOAMBIENTAL EM VOLTA GRANDE IV: (IN)JUSTICA  
AMBIENTAL, PRINCIPIO DEMOCRATICO E DIREITOS AMBIENTAIS  
PROCEDIMENTAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, na linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

G635c Gonçalves, Victória Lourenço de Carvalho e  
Conflito socioambiental em Volta Grande IV : (in)justiça  
ambiental, princípio democrático e direitos ambientais  
procedimentais / Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves  
; Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, orientador. Niterói,  
2021.  
153 f.

Dissertação (mestrado) -Universidade Federal Fluminense,  
Niterói, 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGDC.2021.m.14693095729>

1. Direitos humanos. 2. Justiça ambiental. 3. Meio  
ambiente. 4. Vulnerabilidade. 5. Produção intelectual. I.  
Avzaradel, Pedro Curvello Saavedra, orientador. II.  
Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III.  
Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Sandra Lopes Coelho - CRB7/3389

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel (orientador)  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Prof. Dr. Enzo Bello  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Profa. Dra. Ana Alice de Carli  
Universidade Federal Fluminense - UFF

---

Profa. Dra. Danielle de Andrade Moreira  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio

---

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

A minha avó Zilma Lourenço de Carvalho (*in memoriam*) que silenciosamente me ensinou tanto e hoje acompanha a conclusão dessa etapa de outro plano.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família. De maneira especial: a minha mãe, Josefina Lourenço de Carvalho, pelos momentos de cuidado e por acreditar em mim, se oferecendo paciente em escuta e em conselhos quando as dúvidas inquietavam meu espírito; ao meu pai, Edson José Lourenço Gonçalves, por ter colaborado para que essa experiência de aprendizado fosse possível, e a minha irmã, Gabriela Lourenço de Carvalho e Gonçalves, sempre viva em sua torcida por mim, pelos momentos de prazer criados e compartilhados que me serviram de refúgio e por compreender minha ausência em outros destes momentos.

Aos meus irmãos Lilo e Magali, que miam e tem quatro patas e que tornaram mais leve e amoroso o período de escrita da pesquisa durante o distanciamento social devido à pandemia de Covid-19, me lembrando os momentos necessários de pausa e brincadeira.

Ao professor Dr. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, meu orientador, pela tranquilidade com que recebia minha ansiedade em escrever e pelo respeito dedicado a minha pesquisa, permitindo que, junto de suas contribuições, ela se amadurecesse e realizasse no seu tempo e momento.

Ao professor Dr. Enzo Bello por integrar a banca de qualificação e de defesa da dissertação, estimulando o debate e, ainda, por confiar no meu trabalho, convidando-me para integrar o corpo editorial da Revista Culturas Jurídicas, em que atuei durante o ano de 2020.

À professora Dra. Ana Alice de Carli por participar como membro das bancas de qualificação e defesa e por todas as oportunidades que me apresentou e que me capacitaram para estar aqui. Que sua energia inspire cada vez mais novos pesquisadores.

À professora Dra. Danielle de Andrade Moreira pelo nosso encontro na disciplina de Tópicos Especiais de Direitos Humanos – Direito Ambiental e Urbanístico na PUC-Rio, nos eventos e cursos *online*, me inspirando como professora, pesquisadora e mulher que atua em prol de um direito ambiental capaz de garantir condições básicas de vida para todos. Obrigada, ainda, por ter aceitado o convite para compor as bancas de qualificação e defesa.

Ao professor Dr. José Rubens Morato Leite pela generosidade em contribuir para a minha pesquisa, participando da banca de qualificação, onde pude testar minhas ideias e aprender com seus apontamentos. Obrigada por aceitar o convite para integrar também a banca de defesa, me brindando com sua presença que é referência no direito ambiental brasileiro.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Em especial, àqueles dos quais fui aluna e foram fundamentais para minha formação como pesquisadora e professora.

Ao Eric Maciel, da secretaria do programa de pós-graduação, por sua solicitude e agilidade em atender as demandas administrativas dos discentes, reduzindo o nível de estresse comum dessa etapa.

Aos amigos de turma sem os quais essa etapa teria sido mais pesada e menos divertida. Entre velhas e novas amizades, obrigada a cada um que dividiu comigo as angústias e as felicidades desse processo no silêncio, na fala ou no gesto.

A Raphael Correa da Rocha pela simplicidade e bondade com que preenchia meus dias, dissolvendo as preocupações extra-acadêmicas que surgiam pelo caminho.

À Adriana Gonçalves da Silva e ao Gustavo Schaefer Gomes por abrirem as portas de seu apartamento para me acolherem em Niterói durante o primeiro ano de mestrado. Ainda, à Adriana Gonçalves da Silva por ter feito as vezes de irmã mais velha nesse período e por ter me apresentado à Maira Guimarães.

À Maira Guimarães, professora Dra. do curso de Letras da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), por gentil e abnegadamente ter dirimido minhas dúvidas quanto à utilização da análise do discurso em minha pesquisa, propondo reflexões e outros pontos de partida.

Ao professor Dr. Thiago Andrade Bernini, do Instituto Federal do Rio de Janeiro – *campus* Pinheiral, que me ajudou na confecção dos mapas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa nos dois anos de realização dessa pesquisa.

Ao Zezinho, representante do Movimento Ética na Política de Volta Redonda, pelo trabalho que realiza na cidade de Volta Redonda, pelas informações compartilhadas e pela criação de espaços de aprendizado e luta social.

Aos moradores de Volta Grande IV por inspirarem o tema desta pesquisa e por serem exemplo de resistência diante da degradação da qualidade ambiental em Volta Redonda.

Agradeço, enfim, a possibilidade de concluir esta etapa durante momento tão triste e adverso, marcado pela pandemia de Covid-19 que matou mais de dois milhões de pessoas no mundo até a data de finalização deste trabalho.

*Uma flor nasceu na rua!*

*Passem de longe, bondes, ônibus, rio de aço do  
tráfego.*

*Uma flor ainda desbotada  
ilude a polícia, rompe o asfalto.*

*Façam completo silêncio, paralisem os negócios,  
garanto que uma flor nasceu.*

*Sua cor não se percebe.*

*Suas pétalas não se abrem.*

*Seu nome não está nos livros.*

*É feia. Mas é realmente uma flor.”*

(Carlos Drummond de Andrade)

## RESUMO

A presente pesquisa de dissertação tem por objeto de estudo os direitos ambientais procedimentais contidos no princípio democrático em matéria ambiental no conflito socioambiental em Volta Grande IV, Volta Redonda/RJ. Objetiva-se verificar em que medida os direitos ambientais procedimentais – de acesso à informação, à participação e à justiça – constituem-se como ferramenta eficiente – ou não - para o enfrentamento do problema socioambiental em Volta Grande IV. Nessa tarefa, a justiça ambiental serve como marco teórico para explicitar os conflitos socioambientais como resultado da relação entre degradação ambiental e desigualdade, valendo-se de associações para sua reprodução dentro de uma lógica de apropriação da natureza que constrói vulnerabilidades. Os métodos de pesquisa partem da verificação empírica através do estudo de caso com a análise de discurso de entrevistas já realizadas com os moradores do local, a consulta aos processos judiciais que versam sobre o caso e a utilização de fotografias como fontes de evidências. A revisão bibliográfica também integra os procedimentos da pesquisa. Com esse expediente pontua-se como o conflito em Volta Grande IV espelha o fenômeno citado e permite vislumbrar as respostas desejadas quanto aos direitos ambientais procedimentais. Em Volta Grande IV, a situação de injustiça ambiental conformou-se a partir de elementos que dificultaram o exercício dos direitos procedimentais no conflito, estando relacionados à questão da desigualdade social e da racionalidade jurídica.

**Palavras-chave:** Direitos ambientais procedimentais; Direitos humanos; Justiça ambiental; Volta Grande-IV; Vulnerabilidade.

## ABSTRACT

The object of this dissertation research is to study the procedural environmental rights contained in the democratic principle in environmental matters in the socio-environmental conflict in Volta Grande IV, Volta Redonda/RJ. The aim is to verify to what extent the procedural environmental rights - access to information, participation and justice - constitute an efficient tool - or not - for dealing with the socio-environmental problem in Volta Grande IV. In this task, environmental justice serves as a theoretical framework to explain socio-environmental conflicts as a result of the relationship between environmental degradation and inequality, making use of associations for their reproduction within a logic of appropriation of nature that builds vulnerabilities. The research methods start from empirical verification through the case study with discourse analysis of interviews already conducted with local residents, consultation of legal proceedings that deal with the case and the use of photographs as sources of evidence. The bibliographical review also integrates the research procedures. With this expedient, we point out how the conflict in Volta Grande IV mirrors the aforementioned phenomenon and allows us to glimpse the desired responses regarding procedural environmental rights. In Volta Grande IV, the situation of environmental injustice was shaped by elements that hindered the exercise of procedural rights in the conflict, related to the issue of social inequality and legal rationality.

**Keywords:** Procedural environmental rights; Human rights; Environmental justice; Volta Grande IV; Vulnerability.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Fotografia da Usina Presidente Vargas, CSN, em Volta Redonda, vista do bairro Vila Santa Cecília.....	31
Figura 2 - Mapa dos setores de gestão de Volta Redonda/RJ e da localização do município com os municípios limítrofes .....	33
Figura 3 - Mapa de localização dos resíduos.....	39
Figura 4 - Fotografia do final da rua 260 do loteamento Volta Grande IV; ao fundo, a área limítrofe ao aterro de resíduos perigosos e à direita montanha de escória da CSN que também ameaça os moradores pelo risco de deslizamento e pela poluição atmosférica. ....	39
Figura 5 - Fotografia da placa na praça da rua 180 “Área com recomendação de restrição de uso. Potencial risco à saúde em caso de: cultivo de vegetais, uso da água de poços caipira/cacimba; escavações. Entre em contato com a linha verde 0800 2824440”. .....	45
Figura 6 - Fotografia da placa na rua 1.043, que dá acesso às demais ruas do loteamento, Área com recomendação de restrição de uso. ....	46

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANA	Agência Nacional de Águas
ACP	Ação Civil Pública
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECISA	Imobiliária Santa Cecília
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
GATE	Grupo de Apoio Técnico Especializado
GEMADI	Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
LAR	Licença Ambiental de Recuperação
MEP-VR	Movimento Ética na Política de Volta Redonda
MPF	Ministério Público Federal
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Bifenilpoliclorado
PIB	Produto Interno Bruto
PMVR	Prefeitura Municipal de Volta Redonda
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGDC	Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional
RAP	Rede Ambiente Participativo
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SIMA	Sociedade Italiana de Medicina Ambiental

SLAP	Sistema de Atividades Poluidoras
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFF	Universidade Federal Fluminense

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	16
<b>2 O CONFLITO SOCIOAMBIENTAL EM VOLTA GRANDE IV, VOLTA REDONDA-RJ.....</b>	30
2.1 A produção do espaço urbano em Volta Redonda-RJ na formação do conflito.....	30
2.2 A contaminação ambiental, o loteamento e o conflito em Volta Grande IV.....	36
<b>3 JUSTIÇA AMBIENTAL NAS CIDADES E O AMBIENTE SADIO COMO DIREITO HUMANO .....</b>	49
3.1 Distribuição socioespacial dos problemas ambientais nas cidades .....	49
3.2 O ambiente sadio como direito humano material e procedural: um direito em si e em conexão com outros direitos .....	64
<b>4 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS</b>	76
4.1. Do princípio democrático da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento aos direitos ambientais procedimentais do Acordo de Escazú.....	76
4.1.1. Direito de acesso à informação.....	89
4.1.2. Direito de acesso à participação .....	90
4.1.3. Direito de acesso à justiça .....	92
4.2 O princípio democrático e os direitos ambientais procedimentais no ordenamento jurídico brasileiro .....	93
<b>5 O CONFLITO SOCIAMBIENTAL EM VOLTA GRANDE IV COMO CASO DE INJUSTIÇA AMBIENTAL E A MANIFESTAÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS .....</b>	109
5.1. O conflito socioambiental em Volta Grande como caso de injustiça ambiental .....	109
5.2. Os direitos ambientais procedimentais em Volta Grande IV .....	113
5.2.1 Direito de acesso à informação em Volta Grande IV .....	116
5.2.2 Direito de acesso à participação em Volta Grande IV.....	123
5.2.3 Direito decesso à justiça em Volta Grande IV .....	128
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	133
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	139

## 1 INTRODUÇÃO

A relação dominante entre seres humanos e a natureza corresponde a uma compreensão da utilização dos recursos ambientais para satisfação das necessidades humanas – reais e imaginárias – dentro da lógica de uma sociedade capitalista. Ocorre que, assim, a ação humana sobre a natureza produz impactos que refletem na mudança do funcionamento básico dos ecossistemas por causa de alterações do equilíbrio ecológico decorrentes de certas atividades, considerando a complexidade e interatividade dos componentes ambientais. Especialmente a partir de 1950, devido ao crescimento populacional e ao uso excessivo dos recursos naturais, os ritmos do planeta passaram a se transformar profundamente, colocando em questão a continuidade da vida humana na Terra (ARTAXO, 2014).<sup>1</sup>

De acordo com dados divulgados em 2019 pela Revista *Nature* sobre a questão ambiental, alguns dos pontos críticos identificados há mais de uma década agora estão em uma situação chamada de ponto de não retorno. Este é o caso da perda das florestas boreais, do *permafrost*<sup>2</sup> e da floresta amazônica que resultarão na liberação adicional de gases de efeito estufa que agravarão o aquecimento global. Além deles, os degelos da Groelândia, da Antártica Ocidental e partes da Antártica Oriental aumentarão em dez metros o nível do mar durante o terceiro milênio de forma irreversível, desencadeando uma série de consequências inter-relacionadas (LENTON *et al.*, 2019).

A estimativa, feita pelo mesmo estudo, é que dentro dos padrões atuais muito provavelmente a temperatura média do planeta se elevará acima de 1,5°C até 2040 – aumento acima do previsto em que se entende que o mundo enfrentará severos impactos climáticos desencadeando eventos extremos, segundo estudos do IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Para os cientistas, seria necessário reduzir drasticamente as taxas atuais de carbonização do globo e, portanto, alterar de forma significativa os padrões atuais de consumo e o modelo de desenvolvimento, responsáveis pelas importantes alterações ambientais (LENTON *et al.*, 2019).

Conforme já mencionado, os desequilíbrios ecológicos gerados dentro desse modo de vida hegemônico guardam relação com uma forma de ver o planeta Terra que o reduz a uma

---

<sup>1</sup>Alguns autores como Paul Crutzen defendem que a força da ação humana se somaria às próprias forças geológicas do planeta, inaugurando um novo período geológico denominado Antropoceno (LEITE, SILVEIRA e BETTEGA, 2017).

<sup>2</sup>Permafrost é um tipo de solo encontrado na região do Ártico formado por rochas, sedimentos e gelo, que retém carbono. À medida que o degelo desse tipo de solo acontece devido à elevação de temperatura no planeta são liberados gases que aceleram os efeitos das mudanças climáticas (TURETSKY *et al.*, 2019).

fonte inesgotável de recursos cuja exploração pode, nesse caso, se realizar de forma massiva e ilimitada.

Ao mesmo tempo, é também destino de tudo o que “sobra”, ou seja, aquilo que recebe (e acumula) todos os resíduos gerados pelo dito modelo de desenvolvimento, bem como suporta todos os riscos e danos dele decorrentes. Sob essa perspectiva, a natureza é despojada do sentido de condição de base material da vida e construtora das subjetividades. Via de consequência pelas pressões que se sobrepõem à natureza, assiste-se à escassez de recursos, à produção de riscos tecnológicos, à crescente produção de rejeitos, a sujeitos e comunidades despossuídos do direito de viver em um ambiente saudável e ao surgimento de conflitos socioambientais.

Em vez de consolidarmos o planeta como objeto de proteção e de potenciação do patrimônio formado ao longo de bilhões de anos (BOFF, 2000), os problemas aqui elencados evidenciam que o caminho oposto vem sendo traçado. Para Marés (2017), o ser humano expulsou a natureza da sociedade moderna para criar um ambiente que lhe atendesse, erigindo-se a um patamar superior e apartado dela o que permitiu que se instalasse e expandisse um modelo de sociedade que apresenta a configuração atual. Um modelo que produz riquezas, mas que também produz desigualdades e degradação ambiental (BOFF, 2000).

No entanto, o ser humano não é apenas o agente de dominação que explora a natureza situado externamente a ela, como a lógica acima – paradigma da modernidade – expõe. Ele também é parte integrante dela, da qual depende e participa como um dos elementos que compõem uma complexa e sensível teia de relações. Ao se destacar essa dimensão da questão ambiental, descerra-se a relação intrínseca entre o social e o ambiental como agentes e vítimas da degradação. A degradação ambiental severa afeta os meios de vida, oferecendo condições precárias e infra-humanas, além de problemas de saúde (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019).

A experiência pandêmica de Covid-19 (Sars-CoV-2) vivida durante a realização desta pesquisa corrobora essa inter-relação. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a pandemia que transformou a realidade humana a partir do ano de 2020 está relacionada com a degradação ambiental. Apesar de inicialmente ter sido aventada uma origem laboratorial para a doença, essa hipótese foi descartada e, atualmente, os cientistas entendem que o vírus é transmitido aos seres humanos através de morcegos ou pangolins (ANDERSEN *et. al.*, 2020). O que ocorre é que a invasão desenfreada de ecossistemas expõe o ser humano ao contato com vírus, dos quais se desconhecem os riscos,

inclusive, sobre a saúde humana. “De fato, 75% de todas as doenças infecciosas emergentes são zoonóticas, isto é, causadas por vírus transmitidos de animais, domésticos ou selvagens, para seres humanos” (PNUMA, 2020), como também foi o caso de Ebola que atingiu o continente africano anos atrás.

Estando assim relacionadas as questões social e ambiental, conformam-se conflitos socioambientais em torno do acesso aos recursos e fragiliza-se a garantia do direito humano ao ambiente saudável, dentre outros. Isto porque existe uma inter-relação também entre a proteção ambiental e direitos humanos. O direito à vida, à saúde, à segurança alimentar e nutricional, à moradia, ao trabalho, para citar alguns exemplos, dependem do ambiente saudável para serem exercidos de forma plena.

No cenário internacional, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos entendem que (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019), desde a Declaração de Estocolmo, o ser humano foi reconhecido como “obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente” (ONU, 1972, *online*). A compreensão dessa relação entre ser humano e ambiente avançou recentemente com a Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que reconheceu o ambiente saudável como direito humano autônomo, prescindindo de repercussões na esfera humana para que se assegure sua proteção (CIDH, 2017).

No Brasil, o ambiente saudável foi reconhecido como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 no art. 225, integrando um conjunto de direitos (ditos de terceira dimensão) invocados contra o Estado e exigindo deste mecanismos que dependem de cooperação das pessoas entre si e entre elas e o Estado (BENJAMIN, 2007). Reconhecer o ambiente saudável como direito fundamental implica agregar novos elementos ao mínimo existencial dentro do ordenamento brasileiro. Com isso, aos componentes que informam o mínimo para se ter uma existência digna, soma-se, então, um padrão ambiental que preserve as condições de vida e garanta outros direitos, fundamentais ou não (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019). A previsão do artigo 225 coloca o objetivo final como uma responsabilidade compartilhada do Estado com a coletividade, trazendo justamente a característica mencionada. Sem olvidar o papel preponderante que o Poder Público possui na proteção ambiental (vide §1º do art. 225, da Constituição Federal), o dispositivo anuncia à sociedade o direito ao ambiente “ecologicamente equilibrado” e a convida para o dever de participar na sua proteção.

Vale mencionar que os conflitos socioambientais derivados da utilização dos recursos ambientais dentro de uma lógica utilitarista e de mercado não se circunscrevem ao espaço do meio ambiente natural e se manifestam também no meio ambiente urbano, inclusive, sob o *slogan* do progresso e do desenvolvimento. Com efeito, a apropriação de determinados recursos – água, solo, ar – afeta sua utilização em condições adequadas por outros grupos, alterando as práticas comuns de vida e a capacidade de decidirem sobre elas.

Os conflitos em torno dos riscos e impactos socioambientais concentram-se, pois, na sua distribuição não equânime entre os indivíduos, de forma que alguns grupos e/ou populações - em regra, socialmente mais vulneráveis e marginalizadas - encontram-se mais suscetíveis de sofrer os danos gerados e maximizados pelo cenário anteriormente exposto. As desigualdades sociais e os critérios de raça, idade e/ou gênero confluem para operar de forma coordenada no direcionamento dos problemas ambientais, localizando os benefícios do modo de produção em outra região. Nas cidades, por exemplo, tais desigualdades se manifestam na escolha de localidades mais pobres e/ou com maior concentração de negros como espaços preferencialmente escolhidos para servirem como instalação de lixões e aterros de resíduos perigosos (HERCULANO, 2002).

A cidade de Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, não escapa a essa realidade e apresenta diversos problemas ambientais relacionados à ação do ser humano sobre a natureza, incluindo aqueles relacionados à instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). A CSN foi criada como parte do projeto do presidente Getúlio Vargas que pretendia garantir a independência do Brasil no setor siderúrgico. Ocorre que a grandeza do projeto conduziu a criação e o desenvolvimento da própria cidade tanto em termos geográficos, como também em termos políticos e econômicos, o que justifica ter sido apelidada de “Cidade do Aço” (CALIFE, 2005). Cabe destacar que os problemas ambientais da cidade de Volta Redonda/RJ evoluíram e não se limitam àqueles ligados à CSN. Atualmente, a cidade enfrenta também desafios, como a utilização intensiva de agrotóxicos pelos produtores rurais da região; a situação de vulnerabilidade das populações ribeirinhas; a proteção de catadores de resíduos sólidos.

Acontece que no decorrer do tempo, as atividades da usina alteraram a qualidade do ar e da água e trouxeram problemas à qualidade ambiental na cidade. Entre esses problemas, está o conflito socioambiental por contaminação do solo e da água do loteamento Volta Grande IV que serve como estudo de caso para esta pesquisa.

O loteamento Volta Grande IV foi construído na tentativa de resolver o déficit habitacional da cidade entre os anos de 1991 e 1999 como resultado do projeto de expansão

do bairro Santo Agostinho, que abrigava famílias de baixa condição socioeconômica nas décadas de 1960 e 1970. Porém, no ano 2000, houve a contaminação do solo e das águas subterrâneas após falha na drenagem do conteúdo das células de resíduos perigosos pertencentes à CSN aterradas em área vizinha a do loteamento. Laudos de diversas empresas e iniciativas confirmaram a contaminação do local, fazendo-o constar como área contaminada no Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas do Estado do Rio de Janeiro. A Companhia reconheceu o problema de vazamento, demoliu quatro casas e interditou uma quadra de esportes por causa dos possíveis efeitos nocivos à saúde. Contudo, vinte anos depois, o problema que originou o conflito ainda não foi resolvido e os moradores aguardam algum tipo de reparação. (BRÍGIDA, 2015)

A escolha por este objeto de estudo decorre da crescente degradação ambiental nas cidades e suas implicações no domínio dos direitos humanos, inclusive o direito ao ambiente sadio. Além disso, contribuiu para esta escolha o fato da autora residir em Volta Redonda e viver, embora morando em outro bairro, os problemas ambientais da cidade. A ambição por compreender os aspectos subjacentes aos conflitos socioambientais e a garantia do direito humano ao ambiente sadio conduziu a uma aproximação com a matéria ambiental desde a graduação, especialmente através do Grupo de Estudos em Meio Ambiente e Direito-GEMADI, entre 2014 e 2019.

Somado à trajetória anterior, o percurso no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGDC), da Universidade Federal Fluminense (UFF), permitiu amadurecer o entendimento a respeito das conexões entre seres humanos, natureza, modelo de desenvolvimento e direito, descortinando o olhar para a vitalidade da participação popular em todo o processo de luta e transformação. O evento I Seminário de Justiça Ambiental e Constituição, realizado em 2019 na faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, também criou um espaço de debate e troca, que confirmou o interesse pelos direitos ambientais procedimentais como ferramenta para lidar com os desafios que a realidade impõe e que forjam os conflitos.

No contexto das preocupações com a qualidade ambiental, a Constituição brasileira de 1988 passa a incorporar a preocupação com a proteção ambiental e a reconhecer a importância desse direito para a dignidade da vida humana no embalo do "esverdeamento" que já vinha sendo realizado em outras constituições pelo mundo (FENSTERSEIFER, 2010). A Constituição brasileira faz parte, ainda, parte de outro movimento - este de âmbito regional latino-americano que se inicia nos anos de 1980 - que se refere à constitucionalização de propostas de novas práticas políticas pautadas no pluralismo, na participação e nos direitos da

natureza (PAROLA, 2016). É nesse sentido que a pesquisa se harmoniza com a área de concentração do PPGDC/UFF que orbita em torno do direito constitucional, já que no Brasil o direito ao ambiente sadio possui tal envergadura.

Quanto à aderência à linha de pesquisa Teoria e História do Direito Constitucional e Direito Constitucional Internacional e Comparado, a pesquisa se debruça sobre o tema do direito constitucional brasileiro, trazendo contribuições de autores estrangeiros, notadamente latino-americanos, para subsidiar as reflexões sobre direito, natureza, cidades e vulnerabilidade – categorias que atravessam sua tecitura.

No conflito socioambiental de Volta Grande IV, investiga-se em que medida os direitos ambientais procedimentais (direito de acesso à informação, à participação e à justiça) constituem-se como ferramenta eficiente – ou não – para a garantia do direito humano ao ambiente sadio.

Enfrentar o processo de utilização dos recursos de forma cada vez mais intensa e desigual e garantir o direito ao ambiente sadio a todos e todas envolve pensar em mecanismos que colaborem para o dimensionamento de aspectos que compõem esse cenário, como a desigualdade. Além disso, a participação popular em matéria ambiental, o acesso à informação e o acesso à justiça vem sendo entendidos como uma alternativa, pois, em tese, devolve àqueles em situação de vulnerabilidade ambiental a possibilidade de fazer parte e influir nos processos de tomada de decisão que afetam seus interesses (LEFF, 2004; RAMMÊ, 2012; DINNEBIER e LEITE, 2017). Tal alternativa foi paulatinamente elaborada no campo jurídico sob a forma do princípio democrático (ANTUNES, 2010) – ou princípio da participação popular na proteção do meio ambiente (MIRRA, 1996) ou princípio democrático-participativo (SARLET e FENSTERSEIFER, 2018) – que preconiza a garantia de acesso à informação, à participação e à justiça pela população vulnerabilizada ambientalmente.

No plano internacional, o princípio tem lugar desde a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e foi incorporado no cenário europeu com a Convenção de Aarhus (1998), difundindo seu arranjo com o avançar da percepção de que uma mudança é necessária – e ela inevitavelmente passa pela coletividade. Foi assim que, no âmbito regional latino-americano, assistiu-se a um desenvolvimento em direção ao conteúdo do princípio democrático a partir da publicação da Opinião Consultiva 23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2017, e da celebração do Acordo de Escazú, Caribe, em 2018, indicando a importância que o tema vem alcançando, o que confere relevância para o presente trabalho e justifica sua realização.

Ainda sobre a justificativa e relevância da pesquisa, de acordo com os resultados de busca no portal da CAPES, a abordagem do princípio democrático e dos direitos procedimentais em matéria ambiental em um estudo de caso como aqui realizado é pouco utilizada. Outrossim, embora Volta Grande IV já tenha sido objeto de outras pesquisas, ao que tudo indica não há ainda uma pesquisa que apresente uma abordagem do conflito socioambiental desde o campo jurídico-ambiental envolvendo direitos ambientais procedimentais. O loteamento foi estudado sob a perspectiva da contaminação ambiental local (BRIGIDA, 2015), da avaliação da exposição aos resíduos industriais (COUTINHO, 2017), dos valores políticos e democráticos envolvidos (SEIXAS, 2018) e da dinâmica do conflito e dos riscos à saúde (COSTA, 2019).

Cuida-se de um trabalho híbrido de caráter qualitativo: empírico, considerando a realização do estudo de caso para investigar os direitos ambientais procedimentais em contexto de desigualdades e prováveis cenários de agravamento do problema em Volta Grande IV; e teórico, na medida em que a teoria se faz fundamental para a compreensão do alcance do princípio democrático e de seus pilares (os direitos procedimentais).

Como dito, o objetivo consiste em realizar um estudo de caso em Volta Grande IV, Volta Redonda-RJ, para verificar em que medida os direitos procedimentais – de acesso à informação, à participação e à justiça – são eficientes em casos de desigualdade e degradação ambiental. Como se vê, a premissa contida nessa tarefa é de que a concretização do princípio democrático em matéria ambiental, e bem assim dos direitos procedimentais, contribui para a promoção do direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental autônomo, isto é, como um direito sem o qual outros direitos humanos não podem ser garantidos, especialmente entre aqueles (e por aqueles) que estão em situação de vulnerabilidade.

As informações aqui presentes resultam dos métodos aplicados à pesquisa sem a pretensão de esgotar o problema, ciente de sua complexidade e de que “uma descrição completa é ilusória” (BECKER, 2014, p. 193). Entendendo que também é ilusória a crença em uma suposta neutralidade científica, Japiassú (1975, p. 38) assinala que “em toda investigação científica são inevitáveis os pressupostos axiológicos”. Dessa forma, a pesquisa apresenta o resultado do estudo de um fragmento da realidade ancorado em critérios previamente estabelecidos e que aqui serão expostos.

Como já mencionado, a formulação do problema dessa pesquisa denota a preocupação com alternativas para o problema da degradação ambiental, mas, sobretudo, com aqueles em situação de violação do direito humano de viver em um ambiente sadio. O destaque para essa perspectiva permite compreender o lugar a partir do qual se enuncia a pesquisa e, bem assim,

os objetivos que pretende alcançar. Essa providência faz parte do desafio de oferecer novas bases epistemológicas para o desenvolvimento de uma ciência responsável que reconheça sua dimensão social e da qual o cientista tome consciência (JAPIASSÚ, 1975). A explicitação de um ponto de vista, nesse caso, não desqualifica o caráter científico da pesquisa haja vista que mesmo as ciências exatas ou naturais, tradicionalmente reconhecidas pelo seu rigor científico, são orientadas por certos valores. Mas, antes, clarifica os critérios que orientam o trabalho. A concentração do estudo no discurso dos moradores, como será visto, faz parte dessa intenção que não se oculta e se oferece como uma das possibilidades de análise.

Habermas (1968, p. 47) expõe que a “técnica é, em cada caso, um projeto histórico-social; nele se projecta o que uma sociedade e os interesses nela dominantes pensam fazer com os homens e as coisas”. Por outro lado, a descrição dos critérios, da metodologia e do objeto funciona como forma de objetivação da pesquisa que, por sua vez, a define como tal e como ciência a partir do respeito a essas formas de objetivação – isto é, regras construídas (JAPIASSU, 1975).

Uma vez feitos esses esclarecimentos, destaca-se a opção em iniciar o estudo pela parte empírica – apresentando o caso – para então passar a análise teórica, porque apenas o conhecimento do campo permitiria escolher de forma mais adequada a lente teórica necessária para seu estudo. Sob esse ponto de vista, a exposição de antagonismos, sincronicidades e disruptões se constitui como um fator de estímulo e de transformação a partir das conclusões apresentadas.

No conflito em análise, algumas categorias-chave foram mobilizadas para compreender como aconteceu (e mesmo se aconteceu) o exercício dos direitos procedimentais em matéria ambiental, contidos no princípio democrático, viabilizando a defesa do direito fundamental ao meio ambiente sadio. Nesse caso, integra-se ao procedimento metodológico a revisão bibliográfica sobre a justiça ambiental e sobre o princípio democrático, passando pelo direito à cidade, considerando o contexto urbano da pesquisa.

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça por aqueles que possam ter seus interesses afetados aparece por volta dos anos 1980 como um dos princípios do movimento de luta por justiça ambiental. Por esta via busca-se abrir um espaço de representação direta dos interesses de grupos que são socioambientalmente excluídos. Quer dizer, grupos em situação de vulnerabilidade social e que, por isso, estão mais suscetíveis a sofrerem os riscos do processo de produção que são para eles direcionados de forma desproporcional.

Como já mencionado, a lógica dominante que orienta nossa sociedade se apropria de tal forma dos recursos ambientais que a produção de riquezas não acontece sem a degradação da qualidade ambiental (ao ponto de chegarmos a uma crise ecológica). A justiça ambiental explicita que, nesse contexto, grupos definidos por critérios de cor, classe social e gênero, por exemplo, estão mais vulneráveis e expostos aos danos e riscos ambientais devido a sua baixa capacidade de resistência frente aos interesses políticos e econômicos. Por esta razão a luta por justiça ambiental defende os direitos de acesso à informação e à participação como ferramentas que conferem a tais grupos a capacidade de influenciar os processos de tomada de decisão, quando originalmente não teriam, transformando a realidade em que vivem (ACSERALD, HERCULANO, PÁDUA, 2004).

Rammê (2012) explica que a perspectiva da justiça ambiental está centrada no debate distributivo, mas que a abordagem do reconhecimento (MARTINEZ-ALIER, 2015) também é importante para a compreensão de toda a sua potencialidade.

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça, contudo, não se realizam um sem o outro e constituem os pilares da democracia ambiental. Esses três pilares são considerados como direitos procedimentais, pois pretendem a garantia do direito ao meio ambiente sadio. Assim, a democracia ambiental entende que a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado perpassa pela atuação do poder público e também pelo envolvimento da coletividade que deve ter meios de se informar sobre as questões ambientais de seu interesse; participar dos processos de decisão e mobilizar o sistema de justiça quando se entender lesada no seu direito material ou procedural ao meio ambiente sadio. (SAMPAIO, 2015; PAROLA, 2016)

A emergência desses direitos e a reivindicação de uma dimensão mais coletiva e democrática da sociedade ocorrem como alternativa aos processos de degradação ambiental e segregação social que vulnerabilizam de determinados grupos o direito de viver em um ambiente sadio que lhes proporcione qualidade de vida, como visto em relação ao posicionamento de instituições jurídicas internacionais e movimentos constitucionais ao longo dos anos. Trata-se de um arranjo dual de apropriação da natureza e exclusão social mediante à associação de interesses entre mercado e Estado que subverte a tarefa deste de tutela e proteção (GUIMARÃES, 2018), transferindo as tomadas de decisão para um pequeno grupo desvinculado de suas consequências (LEFEBVRE, 2002). A sustentação disso é dada por uma forma de conhecimento da natureza que se estende para o direito que atende aos fins do sistema capitalista (crescimento infinito) e marginaliza a comunidade (CAPRA e MATTEI, 2018).

Entender esses conceitos, melhor explorados nos capítulos, será importante para explicitar os mecanismos de produção do conflito e compreender a questão a fundo que se encontra por detrás do princípio democrático e dos direitos procedimentais em matéria ambiental. Esta pesquisa está pautada no diálogo entre distintas e interligadas fontes de conhecimento, que recolhem os relatos da sociedade e os articula com áreas do conhecimento científico relacionadas ao campo jurídico, geográfico e sociológico.

Becker (2014) entende que é a mesma epistemologia que sustenta tanto a abordagem qualitativa como a abordagem quantitativa, já que “ambos os tipos de pesquisa tentam observar como a sociedade funciona, descrever a realidade social e também responder a questões específicas sobre a realidade social” (BECKER, 2014, p. 186). A diferença reside no fato de qua a pesquisa quantitativa envolve aferir o grau de presença de determinado componente, enquanto a pesquisa qualitativa preocupa-se em identificar a presença ou ausência de algo, por isso a sua escolha preponderante para este trabalho (WEBLEY, 2010).

Com relação, enfim, aos procedimentos metodológicos aplicados à pesquisa, a realização do estudo de caso e o seu caráter qualitativo atraem algumas opções. A escolha pelo estudo de caso aconteceu, pois ele permite que o problema seja submetido à reanálises, adequando a interpretação dos resultados e indicando intervenções possíveis (BECKER, 1999), o que atende análises particulares que busquem responder “como?” (WEBLEY, 2010; YIN, 2001). O estudo de caso para responder “como?” pode ser utilizado como estratégia para explicar, descrever, ilustrar e explorar determinados aspectos do fenômeno (YIN, 2001). A proposta de verificar a eficiência – ou não – dos direitos ambientais procedimentais em Volta Grande IV depende de explorar o conflito para conhecer suas camadas, o que confirma a pertinência do estudo de caso à pesquisa.

De acordo com Robert Yin (2001), o estudo de caso cuida de um fenômeno contemporâneo e lida com condições contextuais. Esta pesquisa, ao eleger como objeto o conflito socioambiental em Volta Grande IV, trata de um fenômeno que ainda não se resolveu e que, por isso, repercute nas dinâmicas de vida e nos direitos dos moradores. Também é um estudo que se baseia em proposições teóricas e se nutre de várias fontes de evidências. No que tange a este aspecto, dentro da pluralidade de fontes de evidências possíveis, foram escolhidas: entrevistas, documentações (autos dos processos judiciais) e uso de figuras (fotografias e mapas). Como alerta Yin (2001), nenhuma fonte é absolutamente superior à outra, mas elas se complementam, justificando o uso não exclusivo de apenas uma delas. Conjuntamente, as fontes escolhidas permitem a construção cronológica dos eventos em Volta

Grande IV, a descrição do fenômeno e a reprodução das percepções dos moradores, sedimentando o caminho para o estudo proposto.

Os atores principais que compõem o conflito são: os moradores do loteamento Volta Grande IV em Volta Redonda/RJ, a CSN, a Prefeitura de Volta Redonda, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e os Ministérios Público Estadual do Rio de Janeiro e o Federal. O MEP-VR também participou. Por se tratar de um conflito que se estende desde o ano 2000, ocorre que muitos dos seus atores iniciais não estão mais presentes nos dias de hoje participando do tratamento do conflito: tanto do lado dos moradores, como das autoridades públicas. Também a composição do INEA e da Prefeitura Municipal não é aquela de quando o conflito se instalou.

Os dados referentes às entrevistas foram colhidos através de registros já produzidos para outras pesquisas. A pandemia de Covid-19 (SARS-CoV-2) reduziu as possibilidades do campo. O vírus impôs ao mundo restrições de circulação e contato social, na tentativa de contê-lo enquanto ainda não existe uma vacinação global ou remédios eficazes contra a doença que interrompam a transmissão e o risco para a saúde humana. Especificamente em Volta Redonda/RJ, onde se realiza a pesquisa, o isolamento social foi imposto a partir de 16 de março de 2020 (Decreto municipal nº 16.077/2020), com alterações no funcionamento do comércio e das escolas, dificultando o acesso aos moradores e eliminando a possibilidade de encontros presenciais.

Por isso foi feita a opção da utilização de registros de entrevistas já realizadas por outras pesquisas entre os anos de 2014 e 2019 junto aos moradores do loteamento que compõem o material de análise (Capítulo 5)<sup>3</sup>. Deve-se mencionar ainda que a opção de análise de fala dos moradores, e não de outros atores, se deu também em virtude do interesse de investigar esses direitos a partir daqueles que deveriam acessá-los. A tais registros se aplicou a análise do discurso como disciplina interpretativa, a fim de alcançar o objetivo geral da pesquisa.

Na análise do discurso, desapega-se do entendimento da linguagem como transparente ou dada e, por isso, se questiona como o texto significa o que ele quer dizer (ORLANDI, 2009). Caregnato e Mutti (2006) explicam que não existe apenas uma linha de análise do discurso, motivo pelo qual se registra que a análise aqui empreendida é da linha francesa, que articula à linguagem o social e o histórico.

---

<sup>3</sup>Por se utilizar de dados – as entrevistas – que foram produzidos por outros estudos e encontram-se disponíveis na rede mundial de computadores sem restrição de uso, esta pesquisa enquadra-se na hipótese do parágrafo único, inciso III, do art. 1º da Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.

Sendo a linguagem não transparente, ela está aberta para a possibilidade de múltiplas interpretações que não se excluem como falsas ou verdadeiras, mas que trazem à tona sentidos e seus movimentos de acordo com a questão que guia o trabalho do analista. É essa questão – a questão discursiva – que especifica o dispositivo teórico da interpretação e juntamente com o material estudado e a finalidade da análise dão forma ao dispositivo analítico (ORLANDI, 2009).

No caso dessa pesquisa, a questão discursiva ambiciona justamente saber se, e como os moradores de Volta Grande IV tiveram acesso à informação, à participação e à justiça ao longo do processo. Em conflitos socioambientais, a disputa transcende a primeira fronteira da violação ao direito humano para alcançar outras, menos evidentes, e que emergem na compreensão teórica do fenômeno e nas discursividades do sujeito. É isso que produz o alicerce sobre o qual é feita esta pesquisa sobre os direitos ambientais procedimentais. A verificação do aspecto jurídico na prática, dentro das dinâmicas de poder na sociedade e frente à natureza, é que fornecerá respostas sobre as condições - ou não – de exercício dos direitos ambientais procedimentais para que se garanta o direito humano ao meio ambiente sadio.

As suas características denotam que a análise do discurso não está preocupada com a formação de um *corpus* de análise exaustivo e tampouco com a completude do objeto empírico (ORLANDI, 2009). Por esta razão, embora os registros aqui trazidos não representem em quantidade os moradores de Volta Grande IV e não esgotem as possibilidades de análise, ainda assim permitem cumprir o objetivo dado pela delimitação da questão discursiva.

Quanto à documentação como fonte desse estudo de caso, esta é integrada pelas peças que compõem as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e pelo Ministério Público Federal (MPF), onde constam laudos sobre estudos avaliativos realizados no bairro e informações importantes sobre como se deu a atuação do órgão ambiental. Compreende-se que tais documentos foram produzidos com finalidade distinta daqui utilizada. Isto é, por se tratar de peças judiciais em defesa dos moradores e da qualidade ambiental no loteamento, serviram à construção do convencimento do julgador dentro desses interesses, o que é diferente de terem sido produzidos para uma pesquisa acadêmica de mestrado. No entanto, o acesso a estes documentos é útil para “corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes” (YIN, 2001, p. 109). Devido ao prolongamento do conflito no tempo, também os documentos vão permitir compor uma narrativa cronológica dos fatos.

Embora caiba à pesquisa bibliográfica, vale registrar nesse ponto sobre os métodos da pesquisa que dissertações também ajudaram nessa etapa: uma da área de tecnologia ambiental (BRÍGIDA, 2015) e outra da área da saúde pública (COSTA, 2019), em que é possível compreender como o conflito foi forjado e, a partir daí, estabelecer sua relação com a construção do espaço urbano do município de Volta Redonda e com o exercício dos direitos ambientais procedimentais.

Por fim, mapas e fotos da CSN e do loteamento também foram utilizadas e aparecem no capítulo 2 da pesquisa. Tais registros são da própria autora e foram feitos em 2020 antes da pandemia. Sobre o uso de imagens fotográficas em estudos de caso, Yin aponta que elas ajudam a realçar as informações da pesquisa e “transmitir características importantes aos observadores externos” (YIN, 2001, p. 117). Nas palavras de Kossoy (2002, p. 33): “a imagem fotográfica fornece provas, indícios e funciona sempre como documento iconográfico acerca de uma dada realidade. Trata-se de um testemunho que contém evidências sobre algo”. Nesta esteira, Rios *et. al* (2016) destacam que as imagens ajudam a ampliar a compreensão sobre o fenômeno em análise, pois adicionam mais um nível de representação ao estudo para além do texto escrito – limitado na apreensão da realidade (ROSA e FARR, 2001) – sendo sua utilização nas pesquisas qualitativas compatível com os avanços tecnológicos.

Assim, as figuras utilizadas não pretendem se constituir como verdades históricas do fenômeno analisado, mas, antes, são o registro de um fragmento da realidade deliberadamente escolhido em um contexto de espaço e de tempo específicos e suscetíveis a distintas interpretações. Tais registros abrem-se para a descoberta de outras realidades no processo de construção da interpretação pelo público, sendo tal construção plural, pois varia conforme “as imagens mentais preconcebidas” (KOSSOY, 2002, p. 44) de quem recebe a imagem. No caso dessa pesquisa, as figuras servem para ajudar a construir uma imagem daquilo que se descreve<sup>4</sup>, abrir brechas para novas interpretações a partir do que está no registro da foto e, mesmo, desmistificar o imaginário de quem lê – criando um vínculo entre o leitor e o fenômeno pesquisado.

O trabalho encontra-se dividido em três partes. A primeira parte (Capítulo 2) contextualiza o conflito socioambiental por contaminação do solo e da água no bairro Volta Grande IV, Volta Redonda-RJ, e os atingidos, evidenciando a influência da ação humana na natureza e na distribuição dos danos. A segunda parte, composta pelos Capítulos 3 e 4, expõe,

---

<sup>4</sup>Kossoy (2002) identifica que a fotografia contém uma imagem interior ou primeira realidade que se refere à história anterior do tema registrado - a qual se reconstrói no capítulo de descrição do conflito socioambiental do Volta Grande IV – e uma segunda realidade que é o próprio assunto representado, ou seja, aquele momento congelado pelo autor da foto.

no plano teórico, a relação entre conflitos socioambientais e justiça ambiental especialmente em contextos urbanos, ressaltando como danos ambientais, produção do espaço urbano e desigualdades interagem. Nesse momento, apresenta-se também os direitos ambientais procedimentais como parte do princípio democrático em sua dimensão normativa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e foram analisados documentos normativos nacionais e internacionais que versam sobre o princípio no âmbito ambiental e que permitirão compreender o seu desenvolvimento, significado e manifestação. Assim, será possível observar o panorama jurídico e teórico sobre assunto que permitirá compreender as dinâmicas por detrás do princípio e refletir, na terceira parte (Capítulo 5). Nesse momento, Volta Grande IV é caracterizado como um caso de injustiça ambiental e são estudados os direitos procedimentais no referido conflito, aplicando a análise de discurso das entrevistas e recuperando o que já foi exposto.

Conclui-se que a potencialidade apresentada pelos direitos ambientais procedimentais para a transformação de situações de injustiça ambiental e garantia do direito humano ao ambiente saudável se perde quando tais direitos não são devidamente garantidos, como se verificou em Volta Grande IV. Assim, a desigualdade social e a racionalidade jurídica economicista sustentam a reprodução do problema sem que o princípio democrático em matéria ambiental seja concretizado, superando essa realidade.

## **2 O CONFLITO SOCIOAMBIENTAL EM VOLTA GRANDE IV, VOLTA REDONDA-RJ**

Situar a parte empírica da pesquisa logo após a introdução do trabalho permite conhecer o campo e o objeto de estudo antes da opção *a priori* por determinada lente teórica para o estudo de caso. São as experiências concretas em Volta Grande IV que informam as condições efetivas dentro das quais será manipulado o referencial teórico e aplicado aos direitos ambientais procedimentais contidos no princípio democrático. Assim, inserindo o campo da pesquisa, este primeiro capítulo conta a história do conflito socioambiental em Volta Grande IV desde sua relação com o desenvolvimento da cidade de Volta Redonda (2.1), passando pela contaminação ambiental em si até as características atuais do bairro que ainda vivencia o problema (2.2).

### **2.1 A produção do espaço urbano em Volta Redonda-RJ na formação do conflito**

Volta Redonda é um município do Estado do Rio de Janeiro, que ocupa uma área territorial de 182,105 quilômetros quadrados (IBGE, 2010), localizado no Vale do Café na região Sul Fluminense. Circundado pelas cidades de Barra do Piraí, Barra Mansa, Pinheiral, Piraí e Rio Claro, a cidade está a 127 quilômetros da capital, sendo cortado pelo rio Paraíba do Sul, cuja porção média responde pelo abastecimento de oitenta por cento da região metropolitana do Estado (ANA, *online*).

De acordo com dados do último Censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Volta Redonda tem uma população estimada de 273 mil pessoas, domiciliadas majoritariamente na parte urbana da cidade, cujas principais atividades econômicas são aquelas ligadas ao setor de serviços e, depois, à indústria (IBGE, 2010).

A cidade abriga a Companhia Siderúrgica Nacional que já representou sua principal fonte econômica e a tornou relevante, inclusive, do ponto de vista nacional. A companhia conformou a construção do seu espaço urbano e, embora não seja hoje a principal atividade, ainda participa economicamente das receitas do município exercendo sua influência. Como será visto, a história da cidade acaba se confundindo com a história da própria usina.

No local, até a década de 1940, a atividade agrícola era predominante, mas sem expressividade, e o povoado de Santo Antônio de Volta Redonda – como era então chamado – servia de entreposto comercial para o desenvolvimento das atividades cafeeiras na região, principalmente durante o ciclo do café por ser cortado por uma estrada de ferro (CALIFE, 2005). Todavia, a escolha pela localidade para abrigar uma indústria siderúrgica nacional

transformou substancialmente o espaço, as relações sociais e a qualidade ambiental. Assim, a partir de 1941, quando ocorreu a criação da Companhia Siderúrgica Nacional pelo presidente Getúlio Vargas durante o Estado Novo, como uma empresa estatal (privatizada em 1993), a construção do espaço passa a se orientar pelos interesses da produção.

A opção pelo povoado de Santo Antônio de Volta Redonda aconteceu em razão de critérios técnicos – como a facilidade de escoamento da produção por causa da estrada de ferro; econômicos – considerando a disponibilidade de mão de obra barata; políticos - já que o interventor Amaral Peixoto era genro do presidente Getúlio Vargas; e também sociais, pois se entendia ser necessário um local isolado, uma vez que a “a construção de uma cidade era parte fundamental do projeto disciplinador, controlador do espaço, permitido pela imbricação das esferas da moradia e do trabalho” (CALIFE, 2005, p. 4). Com essa perspectiva, o espaço foi planejado a partir da usina para se transformar em um símbolo de progresso e modernidade para todo o país.

A imagem abaixo (Figura 1), retirada do site institucional da Companhia, permite entender o que ela representa vista do bairro Vila Santa Cecília, central na cidade. Toda a largura da foto é ocupada pela CSN, parcialmente vista por esse ângulo. Na parte inferior, é possível ver o trânsito de veículos da cidade e perceber que não existe um limite bem definido que demarque o que corresponde à usina e o que não. Nesse caso, confirma-se a confusão entre cidade e usina na história e no espaço de Volta Redonda. Também é possível ver as chaminés e o horizonte nublado pela poeira escondendo outros bairros.

**Figura 1** - Fotografia da Usina Presidente Vargas, CSN, em Volta Redonda, vista do bairro Vila Santa Cecília.



Fonte: Companhia Siderúrgica Nacional, 2020.

Esta parte da cidade registrada na imagem acima, à margem direita do rio Paraíba do Sul, corresponde hoje ao setor oeste da cidade e foi onde se concentrou o Plano de Implantação da Usina. Dessa forma, nessa região houve a pavimentação de vias, a construção de moradias, de oficinas, de escritório para a parte administrativa, de hotel para engenheiros visitantes, áreas para lazer e locais de atendimento médico.

A margem esquerda do rio, por sua vez, conhecida como cidade velha, corresponde ao setor leste e não recebeu os mesmos serviços e investimentos, acolhendo os trabalhadores não aproveitados pela Companhia ou trabalhadores menos qualificados em condições precárias de vida (CALIFE, 2005). Compõem o setor leste, os bairros Água Limpa, Brasilândia, Três Poços, Vila Americana, Vila Rica e Santo Agostinho (PMVR, *online*). Volta Grande IV não aparece como um dos bairros da cidade, apesar de ser reconhecido dessa forma pelos habitantes, mas é um loteamento que integra o Bairro Santo Agostinho<sup>5</sup>. Assis (2013, p. 98) explica que a expressão cidade velha surgiu por causa do “aspecto de suas ruas e casas de padrão sensivelmente mais baixo e de precária manutenção, em oposição à cidade nova, dos bairros planejados”. Também era chamada de cidade livre, pois, não sendo área de interesse direto da Companhia, os moradores podiam se organizar livremente e desenvolver atividades não permitidas na cidade planejada como o funcionamento de bares.

A industrialização levada a cabo pela instalação da CSN dinamizou as trocas econômicas locais e favoreceu o crescimento econômico da cidade. De fato, Volta Redonda atualmente aparece, entre as cidades com maiores Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Rio de Janeiro, bem mais a frente que outras cidades da região Sul Fluminense (IBGE, 2010). A urbanização, desde a construção da usina, se acelerou e transformou o povoado de Santo Antônio de Volta Redonda em uma moderna cidade planejada, com trabalhadores de diversas regiões do país, que passaram a se relacionar com esse espaço e entre si.

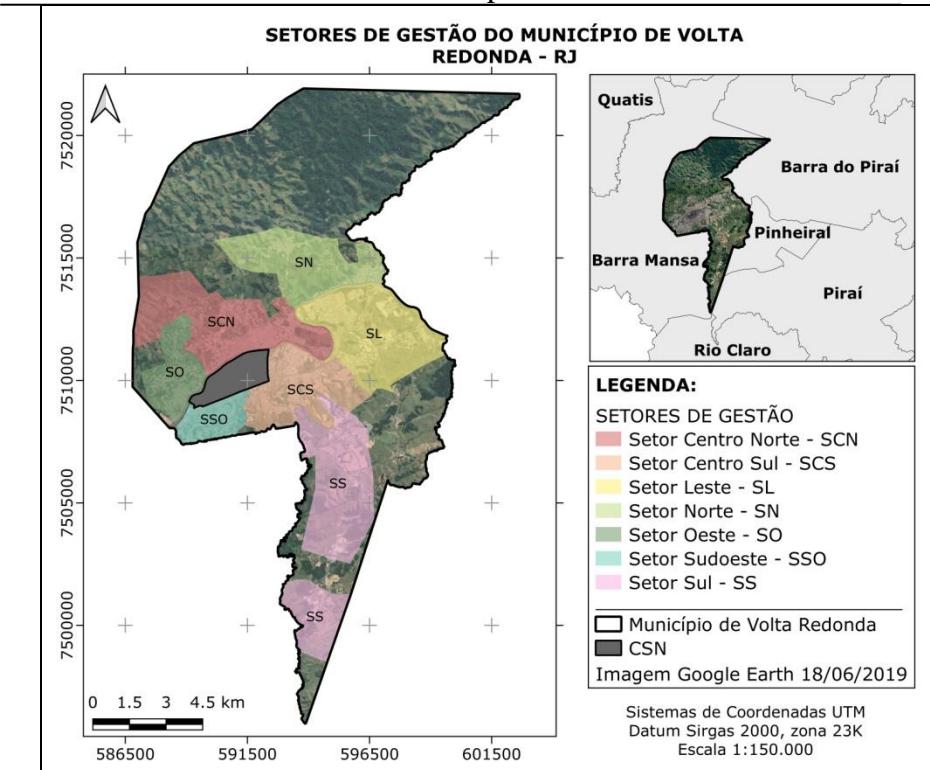
É bastante simbólico que a CSN não apareça como um dos setores de gestão da cidade, mas como uma área a partir da qual a cidade se organiza. A Figura 2 permite identificar os setores de gestão da cidade de acordo com informações da Prefeitura Municipal. Assim, a região em amarelo cobre o setor leste ou cidade velha, que fica na outra margem do rio Paraíba do Sul. A área em azul refere-se ao setor oeste, de onde foi feito o registro da Figura 1. O setor sul, em lilás, é integrado pelos bairros mais distantes da Companhia e, também, mais novos – representativo do eixo em torno do qual a cidade se desenvolveu. Isto é, da Companhia e dos interesses econômicos por ela manifestados. Além dos setores de

---

<sup>5</sup>Neste trabalho, para não prejudicar a fluidez do texto com repetição de termos, Volta Grande IV será referenciado tanto como bairro, como loteamento ou conjunto habitacional.

gestão, a figura mostra as cidades limítrofes à Volta Redonda mencionadas no início desse capítulo.

**Figura 2 - Mapa dos setores de gestão de Volta Redonda/RJ e da localização do município com os municípios limítrofes**



Fonte: Autoria própria (2020).

Calife (2005) chama atenção que no mesmo período de construção da CSN, no país, apenas em Volta Redonda foi construída uma cidade associando o mundo fabril ao urbano, materializando as relações de dominação no mundo do trabalho também na cidade. Isso fica evidente na distribuição espacial das moradias, por exemplo. Os bairros mais altos da cidade, nas colinas, foram reservados aos diretores; um pouco abaixo, nos morros, como o bairro Bela Vista, foram construídas moradias para engenheiros; e na parte baixa, próximo à fábrica, no bairro Conforto, foram erguidas as casas para operários não especializados. Dessa forma, os trabalhadores de hierarquia inferior ficavam perto da usina, enquanto os demais possuíam moradia em bairros mais afastados ou mais seguros ambientalmente.

A usina atraiu um grande número de trabalhadores para a cidade, o que, ao lado da falta de investimentos habitacionais, favoreceu um crescente déficit de moradias nos anos de 1970, inaugurando uma série de ocupações em vários pontos da cidade e, principalmente, do outro lado do rio, na cidade velha. Para este espaço é que foram empurrados os

desempregados e a parcela mais pobre da população (CALIFE, 2005), como também os trabalhadores que chegavam para as obras de expansão da usina (ASSIS, 2013).

Dessa forma, embora esse setor da cidade não tenha sido diretamente planejado pela Companhia, sofria de forma indireta a influência dos seus interesses, arranjos e prioridades. Durante o período da ditadura militar, por exemplo, foi fundada a Imobiliária Santa Cecília (CECISA) que, estrategicamente, vendeu imóveis da CSN para habitação e construiu moradias para venda, promovendo uma reorganização da cidade nova através da especulação do espaço da cidade. Com isso, antigos espaços foram ocupados por grupos de classe média, pois a população de baixa renda não dispunha de recursos para adquiri-los e foi forçadamente deslocada para áreas periféricas da cidade, como a cidade velha (ASSIS, 2013).

No bairro Santo Agostinho, que corresponde a parte do setor leste da cidade, os moradores viviam inicialmente em barracos de madeira, não dispunham de transporte público e tampouco rede de ensino. Até que, na década de 1980, o movimento de luta por moradia junto com a Igreja Católica<sup>6</sup> conseguiu chamar atenção para a questão e iniciar a construção de conjuntos habitacionais no local: primeiramente foram construídos Volta Grande I e III e, entre 1991 e 1999, Volta Grande II e IV. Entre os quatro conjuntos de mesmo nome, Volta Grande IV foi o último a ser edificado e é palco do conflito em estudo. (BRÍGIDA, 2015)

A construção e vendas de casas em Volta Grande IV foram resultado de um processo de luta por moradia urbana que culminou, em 1995, na doação de seu terreno ao Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda pelo presidente da CSN, condicionando que as habitações fossem vendidas para trabalhadores terceirizados da empresa. O terreno estava localizado em área limítrofe a um dos locais de despejo de resíduos industriais da Companhia, o Volta Grande IV, que recebeu 6.700 m<sup>3</sup> de resíduos entre as décadas de 1980 a 1990. (BRÍGIDA, 2015)

O desenvolvimento da Companhia, desde sua criação ao seu funcionamento, se deu de forma mais intensa entre os anos de 1940 e 1970, quando a proteção ambiental ainda não havia alcançado projeção significativa no cenário político. Desde o governo do presidente Juscelino Kubitscheck (1956-1961), a preocupação entre a elite brasileira era de promover o crescimento econômico acelerado (VIOLA, 1987). Assim, a Companhia teve a seu favor um cenário de estímulo à produção para geração de riquezas sem a contrapartida do dever de evitar e reparar os danos ambientais, pois ainda não havia uma consciência consolidada acerca

---

<sup>6</sup>Por abrigar a Companhia Siderúrgica Nacional, a cidade de Volta Redonda se torna uma área estratégica do ponto de vista nacional, tanto que, no período da ditadura militar, o prefeito da cidade é substituído por um interventor e sofre grande controle pelas forças de repressão. Nesse período, principalmente, a Igreja Católica surge e atuaativamente em defesa das demandas da população (BRÍGIDA, 2015).

das consequências de atividades poluidoras, como a siderúrgica, e a necessidade de criação de mecanismos de controle da qualidade ambiental.

A Declaração de Estolcomo sobre meio ambiente humano, por exemplo, que traz para a agenda internacional a questão ambiental, é construída poucos anos depois, em 1972, não havendo ainda uma elaboração mais uniforme no país sobre o assunto. Os anos sob o governo dos militares também contribuíram para isso, uma vez que a proteção do meio ambiente foi negligenciada em detrimento do discurso do desenvolvimentismo e do necessário crescimento econômico, esvaziando ferramentas legais de controle da qualidade ambiental.

De acordo com Viola, durante a ditadura, governo e oposição acordavam quanto à necessidade de manter o crescimento econômico de forma acelerada. Segundo ele (1987, p. 8), “pelo menos até o fim do regime militar os movimentos ecológicos não tiveram nenhuma influência no debate político global sobre o futuro da sociedade brasileira”.

No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo – onde se situa essa pesquisa, o primeiro sistema de licenciamento surgiu em 1977 (pouco tempo desde a realização da Conferência de Estocolmo e bem antes da elaboração de um sistema nacional), com o Sistema de Atividades Poluidoras (Slap), instituído pelo Decreto nº 1.633/1977 e realizado pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) (INEA, *online*). Contudo, mesmo os órgãos ambientais, como a Secretaria Especial de Meio Ambiente, no governo Geisel, e as agências estaduais então existentes, como a fluminense, apenas começaram a agir de forma efetiva em termos de licenciamento nos anos 1980. Nesse momento, apesar de a degradação ambiental não ser detida e revertida já aumenta a sua percepção na sociedade (VIOLA, 1987).

Brígida (2015, p. 18) coloca que

Entre o período de 1973 a 1985, a CSN resistiu aos sistemas de controle ambiental dos órgãos governamentais, sem que sofresse as sanções legais. Todavia, com o declínio do regime militar, a cidade de Volta Redonda deixou de ser Área de Segurança Nacional e esse fato contribuiu para evidenciar os problemas ambientais por ela causados.<sup>7</sup>

Assim, é a partir dos anos 1980 que a qualidade do meio ambiente passa a fazer parte das preocupações do país com a criação de um sistema nacional, diretrizes e políticas públicas para esse fim – vide Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981.

---

<sup>7</sup>Ser declarada Área de Segurança Nacional significava a exoneração do prefeito em exercício e a nomeação de novo prefeito pelo governador do Estado com aprovação do presidente da república, o que na prática representava a perda de autonomia política. Nessas circunstâncias, a declaração seguia critérios econômicos, políticos, psicossociais e militares. Volta Redonda foi Área de Segurança Nacional de 1973 a 1985. (PAIVA, 2015).

Posteriormente, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou em artigo específico (art. 225) a proteção ambiental como tarefa do Estado brasileiro e reconhece o direito das gerações atuais e futuras ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1998). A transição democrática – desde a liberalização (a partir de 1974) até a democratização (a partir de 1982) – ofereceu um contexto político e social favorável à penetração de novas ideias, como aquelas relacionadas à proteção ambiental, e à organização de movimentos sociais (VIOLA, 1987) que acabaram por repercutir no texto constitucional.

Em relação aos problemas ambientais que afetam a cidade de Volta Redonda, Peiter e Tobar, já em 1998, os identificavam em três ordens:

- a) a poluição do ar por gases e partículas emitidas no processo de produção do aço e outras atividades industriais; b) a poluição das águas causada pelos efluentes não tratados do polo industrial, bem como aquela proveniente dos esgotos domiciliares, despejados no rio Paraíba do Sul, que corta a cidade e c) a contaminação ambiental pela disposição inadequada de resíduos sólidos (lixo industrial e domiciliar). (PEITER; TOBAR, 1998, p. 474).

Tais problemas, ainda que parcialmente, referem-se à atividade da usina. Quanto à contaminação ambiental da cidade, existem cinco aterros externos da Companhia onde houve a disposição de resíduos perigosos<sup>8</sup>. Dois deles estão localizados no setor leste da cidade – região historicamente marginalizada – onde houve a constatação de contaminação da água e do solo associada a problemas de saúde entre os moradores do loteamento Volta Grande IV.

Cabe registrar que neste caso é possível identificar com certa facilidade, pelo menos em um primeiro momento, o poluidor, ao contrário do que ocorre com os casos de poluição difusa ou de cidades que possuam vários empreendimentos do mesmo tipo. Assim, estabelecer a relação entre as atividades, os rejeitos e os danos específicos à saúde das pessoas, se torna algo mais difícil.

## **2.2 A contaminação ambiental, o loteamento e o conflito em Volta Grande IV**

A partir de agora, narra-se a concretização do dano ambiental em Volta Grande IV e o surgimento do conflito. A reconstrução dos acontecimentos foi feita de forma cronológica a

---

<sup>8</sup>Foram cedidos cinco terrenos a CSN para depósito de células com rejeitos perigosos: Volta Grande IV (que corresponde ao bairro de mesmo nome), Wandir (situado sob os bairros de Brasilândia, Caieras e Nova Primavera, todos do setor leste da cidade), Márcia I, Márcia II e Márcia III (esses três últimos localizados sob a Rodovia do Contorno). Em 2000, após uma avaliação feita pela própria empresa, em todos esses locais foram observados componentes perigosos à saúde humana (BRÍGIDA, 2015).

fim de facilitar a contextualização do objeto do estudo de caso, uma vez que o conflito surgiu há duas décadas.

Como já mencionado, o conjunto habitacional Volta Grande IV foi criado em 1995 para tentar resolver o problema do déficit habitacional na cidade. Assim, foram construídas quinhentas e cinquenta moradias em um terreno doado ao Sindicato dos Metalúrgicos e localizado no bairro Santo Agostinho, após um processo de luta por moradia urbana. Tal doação foi realizada pela Companhia que, dentre outros terrenos disponíveis na cidade, selecionou esse e condicionou sua entrega à construção de moradia para trabalhadores terceirizados (OLIVEIRA, MELLO e PEIXOTO, 2017).

A área em que foi construído o conjunto habitacional Volta Grande IV é limítrofe ao aterro da CSN, onde foram enterradas, durante os anos de 1985 e 1999, duas células contendo, cada uma, 3.500m<sup>3</sup> e 3.200m<sup>3</sup> de resíduos perigosos provenientes da Companhia<sup>9</sup>, tais como: lama de metais, solo contaminado com óleo e alcatrão, resíduos laboratoriais, plásticos contaminados com cromo, resíduos de gás de coqueria, borras ácidas da carboquímica, borras de alcatrão e borras oleosas (MPRJ, 2012).

Esta área foi escolhida, ainda em 1984, para esta finalidade quando a Companhia instalou o aterro com as duas células para receberem os rejeitos provenientes da Usina Presidente Vargas (uma de suas unidades em Volta Redonda), porém sem a necessária realização de licenciamento ambiental, haja vista os riscos da atividade para o meio ambiente e para a saúde humana. O pedido de licenciamento do aterro aconteceu apenas no ano seguinte, em 1985, para que a usina pudesse regularizar a situação ambiental da área perante o órgão ambiental, a FEEMA (MPRJ, 2012).

Contudo, a licença não foi concedida, apesar de ter sido preparada pelo órgão com validação da implantação do aterro para funcionamento por 4 anos com a devida retirada de todos os resíduos após o término de operação em um prazo máximo de 18 meses. A não concessão da licença ocorreu pela pressão exercida pela comunidade à época, bem como pelo fato de não ter sido realizado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) com a divulgação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) (MPRJ, 2012) - como exigido pela Resolução CONAMA nº 1/1986 já em vigor naquele momento. Antes disso, não havia regulamentação dos critérios básicos e das diretrizes gerais para Avaliação de Impacto Ambiental prevista na Lei nº Lei 6.938/81.

---

<sup>9</sup>Os resíduos perigosos eram produtos especificamente das atividades da Usina Presidente Vargas e da estação de tratamento de efluentes químicos da mesma usina da Companhia.

Conforme art. 9º do texto da referida lei, a avaliação de impactos ambientais trata-se de um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. A Constituição, no mesmo sentido, exige que, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, seja feito estudo prévio de impacto ambiental. A regulamentação veio com a Resolução CONAMA nº 1/86<sup>10</sup> que definiu, por exemplo, que o EIA contenha o diagnóstico ambiental da área do projeto, a análise dos impactos ambientais do mesmo e suas alternativas, a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração de acompanhamento e monitoramento. Além disso, o empreendimento deve garantir acesso e transparência do EIA ao público através do RIMA, que conterá um resumo dos seus resultados em linguagem clara e objetiva a fim de garantir o acesso à informação e permitir o controle social (BRASIL, 1986).

Em um primeiro momento, portanto, a mobilização popular conseguiu pressionar o poder público para garantir que a licença não fosse concedida e, assim, que o aterro não continuasse suas atividades. Contudo, a não concessão da licença não significou o seu não funcionamento. O aterro operou de forma ilegal até 6 de dezembro de 1999, quando foi dado início ao encerramento de sua atividade, concluído em 24 de fevereiro de 2000. Neste mesmo ano, a CSN celebrou um termo de ajustamento de conduta (TAC) com FEEMA e o Estado do Rio de Janeiro, em que se comprometeu a monitorar as células enterradas (item 13/264 do TAC) e desativá-las em face de conflito de uso de área (item 13/265 do TAC) (MPRJ, 2012). Tais informações evidenciam que havia conhecimento da irregularidade da área e conhecimento pelo órgão ambiental.

Em 2000, já após a venda dos imóveis, surge a notícia de vazamento de naftaleno, encaminhada ao Ministério Público Federal (MPF), relacionada ao aparecimento de líquido branco no piso de algumas moradias. No mesmo ano, a CSN encomendou um estudo avaliativo realizado pela empresa Hidroplan (Hidrologia e Planejamento Ambiental S/C Ltda.) que identificou as substâncias vazadas e confirmou a presença de naftaleno acima do nível de intervenção, ou seja, com risco para saúde. A provável fonte do vazamento foi identificada como o rompimento de um poço percolado por causa das obras do loteamento (MPRJ, 2012).

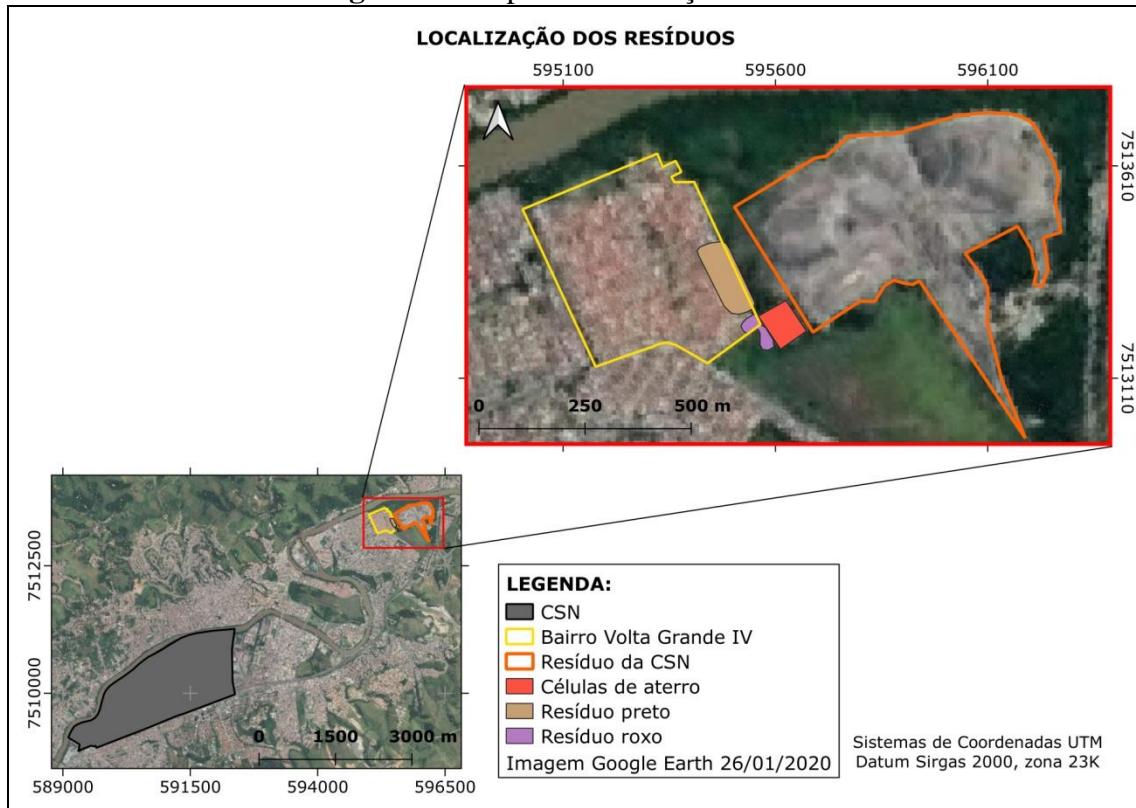
Atualmente, por conta do dano ambiental, o loteamento do Volta Grande IV está incluído no Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas do Estado do Rio de Janeiro (INEA, *online*), onde consta não terem sido executadas medidas de intervenção. Conforme

---

<sup>10</sup> A Resolução nº 1/86 foi posteriormente alterada pelas resoluções: Resolução nº 11/86, Resolução nº 5/87 e Resolução nº 237/97, CONAMA.

aparece sinalizado na Figura 3, o conjunto de casas de Volta Grande IV, contornado em amarelo, está muito próximo do local em que as células do aterro, pintadas de vermelho, haviam sido enterradas, sendo identificadas pelo menos duas áreas de contaminação (resíduo preto e resíduo roxo) que invadem o loteamento.

**Figura 3 - Mapa de localização dos resíduos.**



Fonte: Autoria própria (2020). Adaptado da Rede de Ambiente Participativo do Rio de Janeiro (<http://rj.rap.gov.br/csn-volta-grande-iv/>).

Os resíduos da CSN que aparecem no mapa anterior contornados de vermelho referem-se ao pátio de escória da companhia que ameaça os moradores e o rio Paraíba do Sul, além de poluir o próprio ar no entorno pelo transporte de sedimentos da pilha de rejeitos. A escória acumulada nas adjacências do bairro Volta Grande IV, bem como do bairro Brasilândia, é um rejeito produto do processo de beneficiamento do que provém do alto forno em pedaços de metal de alto valor de mercado (COSTA, 2015)<sup>11</sup>. Na imagem abaixo, é possível visualizar a montanha de escória atrás da área verde e bem próxima às casas.

<sup>11</sup>A acumulação de escória na região começou a ocorrer ainda nos anos de 1970, antes mesmo da construção do loteamento Volta Grande IV.

**Figura 4** - Fotografia do final da Rua 260 do loteamento Volta Grande IV; ao fundo, a área limítrofe ao aterro de resíduos perigosos e à direita montanha de escória da CSN.



Fonte: Autoria própria (2020)

Retomando o problema por depósito de resíduos perigosos no solo, em 2003, apareceram novas rachaduras e um líquido estranho de cheiro forte no chão e nas áreas comuns do loteamento. Por esta razão, em 2004, a empresa Waterloo realizou uma nova avaliação da situação local, verificando a contaminação do solo superficial e profundo e da água subterrânea, recomendando precauções apesar de se silenciar quanto a extensão do dano e a gravidade para o ambiente e para a saúde humana (MPRJ, 2012; MPF, 2012).

No mesmo ano, um estudo realizado pela prefeitura de Volta Redonda verificou a maior incidência de casos de abortos e de leucopenia entre os moradores do bairro (MPRJ, 2012). Atualmente, a Fundação Oswaldo Cruz, em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, possui um estudo em andamento para conhecimento da influência do material vazados das células na saúde da população, considerando que os estudos já realizados não foram conclusivos sobre o risco para a saúde humana, em que pese a inequívoca contaminação ambiental por resíduos perigosos e a ocorrência em maior incidência de determinados problemas de saúde entre os moradores (SILVA, 2019).

A Companhia, naquele momento, demoliu quatro residências onde havia aparecido o vazamento e construiu, no lugar, uma quadra esportiva (COSTA, 2019).

Outros estudos avaliativos foram realizados entre 2009 e 2011. Em 2009, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) foi contratado pela CSN e indicou a contaminação do solo e das águas subterrâneas por hidrocarbonetos e metais pesados. Por causa disso, foram recomendadas medidas para os solos superficiais e a remediação das águas subterrâneas. Este resultado confirmou o laudo produzido pela empresa Waterloo e demonstrou o agravamento do dano em razão da negligência da Companhia, que limitou seus esforços ao bombeamento hidráulico na divisa do condomínio (MPRJ, 2012). Assim, os contaminantes nunca foram removidos e as células cheias apresentam-se com manutenção e sinalização precárias.

O outro estudo foi feito pela Nickol do Brasil, em 2011, que identificou a contaminação local e risco à população devido ao contato com o solo dos quintais e das áreas comuns – onde as crianças brincavam, por exemplo -, contato acidental com material particulado (poeira) e contato com a água por ocasião de chuvas e formação de poças (MPRJ, 2012). O INEA, após a análise desse estudo expede uma série de recomendações à Companhia (BRÍGIDA, 2015).

No ano anterior houve a tentativa de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com Ministério Público Federal, no entanto, a CSN se recusou a firmar o acordo, pois “não existiriam elementos técnicos que permitam confirmar a necessidade de adoção de medidas de recuperação, remediação e compensação ambiental” (MPRJ, 2012, p.17). Tanto em 2011 como em 2012, foram realizadas audiências públicas mediadas pelo Ministério Público Federal, especialmente até o ajuizamento da ação civil pública, visando informar a população e buscar uma solução extrajudicial para que os moradores pudessem ter seus interesses atendidos de forma mais rápida (MPF, 2012).

Foi após pressão por meio de notificações, audiências públicas e comunicações, que a usina requereu ao INEA a Licença Ambiental de Recuperação (LAR) da área (nº IN017535) com condicionantes que não foram cumpridas pela empresa (MPRJ, 2012). Também em 2012, o INEA notificou a CSN para a adoção de medidas adicionais não contempladas na LAR (RAP, 2012).

Em 25 de janeiro de 2012, o Grupo de Apoio Técnico do Ministério Público (GATE) visitou o local do conflito e emitiu um parecer técnico-jurídico em que atestou que as fontes de contaminação permaneciam ativas, promovendo a expansão da área contaminada. Em 09 de fevereiro do mesmo ano, foi realizada uma audiência pública para apresentação dos resultados da Nickol do Brasil que, complementando estudos anteriores, identificou compostos tóxicos e cancerígenos nos locais contaminados (MPRJ, 2012).

Diante da situação e com dificuldade em encontrar uma solução extrajudicial para o conflito, foram ajuizadas duas ações civis públicas: uma pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (10 de julho de 2012)<sup>12</sup> e outra pelo Ministério Público Federal (28 de junho de 2012)<sup>13</sup> em face da Companhia Siderúrgica Nacional. Na primeira, o Ministério Público Estadual requereu o pagamento de indenização para que as pessoas sobre as áreas contaminadas pudessem ser realocadas; além da indenização por danos morais; o pagamento de compensação ambiental e por danos patrimoniais para cada morador em razão da desvalorização do imóvel (MPRJ, 2012). Já o Ministério Público Federal pediu a conclusão de investigação sobre a área contaminada, a realocação dos moradores, a remediação do local e a remoção das células com os resíduos perigosos (MPF, 2012). Ambas com pedido de antecipação dos efeitos da tutela negado.

Os pedidos contidos nas ações civis públicas chamam atenção para o cumprimento precário dos compromissos firmados em TAC pela CSN no ano 2000. A contaminação ainda presente e a incerteza quanto à extensão e aos danos dão conta de que a área não passou por um processo de recuperação e de que o monitoramento não tem sido feito de forma eficiente, haja vista as dúvidas que persistem. Em razão disso, os anos seguintes mantiveram o problema como pauta.

Em 2013, por exemplo, diante da visibilidade alcançada na mídia (COSTA, 2019) foi anunciado pelo então Secretário de Estado de Ambiente do Rio de Janeiro, Carlos Minc, que a CSN seria multada em 50 milhões de reais e que as famílias seriam retiradas do local em 15 dias a fim de não mais estarem expostas aos resíduos perigosos presentes no local (BRÍGIDA, 2015). A solução, no entanto, colocada de cima para baixo não correspondia ao que almejavam os 2200 moradores das 750 casas (MPRJ, 2012). Com efeito, apesar dos problemas socioambientais do loteamento, os moradores não aceitavam sair do local (BRÍGIDA, 2015), motivo que impediu a concretização do referido anúncio.

No âmbito municipal, foi também em 2013 que a Secretaria Municipal de Saúde formalizou o pedido de colaboração com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para realizar um estudo sobre a saúde dos moradores do loteamento – o que se inicia em 2015 e segue em andamento (COSTA, 2019).

Além das ações civis públicas, o Ministério Público Federal decidiu por ajuizar também uma ação penal em face da CSN e seus diretores em 2016 (ação penal nº 0500121-31.2016.4.02.5104). A denúncia relatou o crime ambiental de poluição previsto no artigo 54,

---

<sup>12</sup>Ação civil pública nº 0023334-40.2012.8.19.0066.

<sup>13</sup>Ação civil pública nº 0001446-40.2012.4.02.5104.

§3º, da Lei 9.605/98<sup>14</sup> (BRASIL, 1998) cometido pela empresa na cidade, em razão da contaminação do solo do loteamento do Volta Grande IV e também do rio Paraíba do Sul, após o descarte de resíduos perigosos sem a devida licença ambiental (MPF, 2019).

A ação que estava para ser sentenciada em setembro de 2019 foi julgada improcedente em 19 de março de 2020 sob a justificativa não haver a comprovação de dolo na conduta da Companhia para o crime a ela imputado. No caso, o juízo entendeu que a não adoção de medidas de precaução pela empresa está amparada pela decisão judicial que negou a antecipação dos efeitos da tutela em ação civil pública, desobrigando, portanto, a CSN e os demais réus de cumprirem em caráter de urgência as determinações ambientais. Não obstante, o Ministério Público interpôs o recurso de apelação que aguarda julgamento (BRASIL, 2020a).

Quanto às ações civis públicas, em 2014, foi suscitado conflito de competência pelo juízo da 3ª Vara Civil de Volta Redonda, que apreciava a ação civil pública do Ministério Público Estadual. As ações, então, foram suspensas até que sobrevisse a decisão do STJ resolvendo o conflito de competência nº 137.897/RJ, que acabou por declarar competente o Juízo Federal da 2.ª Vara do Primeiro Juizado Especial de Volta Redonda - Seção Judiciária do Rio de Janeiro. A decisão salientou que as ações civis públicas tinham a mesma causa de pedir: a degradação ambiental em Volta Grande IV, Volta Redonda, no entanto, a proposta pelo Ministério Público Federal era mais abrangente, pois incluía os danos ao rio Paraíba do Sul – negados pela instituição estadual (STJ, 2017).

Dada a continência dos processos e segundo o que prevê a legislação, foi extinta a ação civil pública nº 002334-40.2012.8.19.0066, prosseguindo o feito quanto a de nº 0001446-40.2012.4.02.5104, conforme despacho mais recente de 18 de junho de 2020. Cabe mencionar que no bojo da ação já foram produzidas algumas provas como oitivas de testemunhas, porém outras (oitivas de outras testemunhas e prova pericial para averiguação do grau de contaminação) ainda não foram realizadas em razão da determinação de suspensão do processo, em decorrência do conflito de competência nº 137.896.

Durante o trâmite, o Ministério Público Estadual foi incluído no polo ativo da ação civil pública e o município de Volta Redonda e o INEA chegaram a ser incluídos no polo passivo, sob a alegação de se tratar de litisconsórcio passivo necessário juntamente com a

---

<sup>14</sup>Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:  
Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. [...]§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível".

CSN na ação civil pública ajuizada pelo MPRJ. No entanto, a decisão posterior negou esse entendimento, excluindo o município do polo passivo da ação e incluindo o INEA no polo ativo como assistente litisconsorcial, tal como o órgão ambiental havia requerido. Dessa forma, atualmente figuram como partes na ação: no polo ativo, os Ministérios Públicos Estadual e Federal e o INEA (como assistente) e no polo passivo, a CSN. Não existe representação dos moradores como assistente.

Desde 2000, quando houve a primeira notícia de contaminação, até a presente data o problema permanece. Como visto, não houve remoção dos resíduos industriais perigosos dispostos no subsolo e nas células, haja vista as identificações de contaminantes no solo em cada estudo; não existe um programa voltado para os moradores que os proteja e informe quanto às condições de saúde em razão da exposição permanente a substâncias tóxicas e carcinogênicas; não foram adotadas medidas de controle para evitar o carreamento de contaminantes para os corpos d'água, alcançando, inclusive, o rio Paraíba do Sul; e não foi ampliada a área de estudo, apesar do risco de expansão dos resíduos perigosos.

Apesar da ausência de estudos atualizados que determinem categoricamente a quais problemas de saúde os moradores de Volta Grande IV estão mais expostos, a orientação de impermeabilização das casas e áreas comuns demonstra que existe o risco de os contaminantes – tóxicos e cancerígenos – impactarem sua saúde. O dano ao solo (e, posteriormente, ao lençol freático e ao rio Paraíba do Sul) trouxe mudanças sensíveis para a população daquele loteamento, evidenciando como a degradação do ambiente – enquanto base material da vida – impacta o exercício de outros direitos.

A contaminação ambiental se reflete nas dinâmicas de vida dos moradores e na imagem do próprio loteamento. Volta Grande IV é extremamente impermeabilizado – desde as áreas comuns (Figura 4) até as casas dos moradores. A praça da Rua 180 – como as demais praças do bairro – tem todo o chão coberto com piso, inclusive a área de lazer das crianças, para que não haja contato com o solo.

A Figura 5 é o registro fotográfico dessa praça. Todo o chão está coberto para que não se tenha contato com ele, permanecendo apenas as árvores que remetem ao natural. Ainda assim, elas são poucas e não oferecem sombra para compartilhar o espaço de forma agradável em um dia de sol intenso, por exemplo. Na mesma imagem, aparece uma calçada de esquina e a continuação da rua 180 completamente cimentadas. No primeiro plano da foto está uma placa, fixada pela CSN, que alerta para os riscos à saúde no bairro: “Área com recomendação de restrição de uso. Potencial risco à saúde em caso de: cultivo de vegetais, uso da água de poços caipira/cacimba; escavações. Entre em contato com a linha verde 0800 2824440.”

**Figura 5** - Fotografia da placa na praça da rua 180 “Área com recomendação de restrição de uso. Potencial risco à saúde em caso de: cultivo de vegetais, uso da água de poços caipira/cacimba; escavações. Entre em contato com a linha verde 0800 2824440”.



Fonte: Autoria própria (2020).

Há placas espalhadas pelo loteamento, na entrada de suas ruas, que alertam para restrições de uso do espaço, mas não informam de forma exata os riscos aos quais a população está exposta, vide Figuras 5 e 6.

**Figura 6** - Fotografia da placa na rua 1.043, que dá acesso às demais ruas do loteamento,  
Área com recomendação de restrição de uso.



Fonte: Autoria própria (2020).

No que se refere aos moradores do loteamento, vale mencionar que

Parte das características socioeconômicas originalmente apresentadas pelo loteamento, como baixo poder aquisitivo dos moradores e seu baixo grau de instrução, se alteraram, sendo possível encontrar moradores em condições superiores e inferiores a dos primeiros moradores (SILVA, 2019; BRÍGIDA, 2015).

Tal mudança acontece em razão da duração do conflito e na rotatividade de pessoas que fixam residência no loteamento, no entanto, como parte da zona leste da cidade, marcas de segregação socioespacial e desigualdade ainda são verificadas.

De acordo com levantamento feito por Oliveira, Mello e Peixoto, (2017), a população do bairro é composta majoritariamente por pessoas negras, em percentual proporcionalmente superior ao do município como um todo (54%). Mais da metade (65%) dos moradores ativos

economicamente recebe até dois salários mínimos, havendo também, mas em percentual inferior (16%), moradores que recebem mais de três salários mínimos. Existe, portanto, uma composição heterogênea de perfis dos moradores, que se revela em certo sentido uniforme uma vez que a maioria é de cor de pele negra e recebe até dois salários mínimos.

Para os referidos autores, o setor leste da cidade permanece sendo um espaço marginalizado que expõe a condições precárias e de risco ambiental uma população que apresenta características de raça e classe social específicas (OLIVEIRA, MELLO e PEIXOTO, 2017). A construção do espaço urbano no município de Volta Redonda e a manifestação do conflito no loteamento Volta Grande IV relacionado às atividades da Companhia explicitam uma lógica de formação não aleatória de zonas, para as quais são direcionados riscos e danos ambientais a uma parcela específica da população.

Salvo intervenções pontuais narradas nas Ações Civis Públicas - ACPs, a intervenção da Prefeitura de Volta Redonda foi pontual. Houve participação na reunião realizada junto com a comissão de moradores em 2004 para debaterem o problema conjuntamente com o então presidente da FEEMA (hoje INEA/RJ), o gerente-geral de meio ambiente da CSN, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos, a deputada Cida Diogo e o prefeito atuante Antonio Francisco Neto.

Já o INEA, enquanto órgão ambiental, participou de modo mais próximo no conflito, muito embora não tenha sido eficiente na fiscalização para evitar o dano. Desde o início da operação do aterro, o órgão ambiental estava ciente do seu funcionamento, inclusive, irregular.

Em 2017, o INEA emitiu uma nota oficial em seu site em relação à CSN em que reafirmou seu compromisso com a proteção da qualidade ambiental na cidade de Volta Redonda, destacando a conflituosidade permanente entre o desenvolvimento das atividades da usina e a garantia de padrões ambientais mínimos. O INEA sustentou a resistência da CSN em se adequar às normas ambientais e ressalvou a razoabilidade que orienta a atuação do órgão perante a empresa, pois, caso considerasse apenas a dimensão ambiental e determinasse a interdição das atividades siderúrgicas, poderia causar grande prejuízo social e econômico à população da cidade e que, por isso, vem pautando a sua atuação no sentido de celebrar Termos de Ajustamento de Conduta (INEA, 2017). A nota confirma a falta de compromisso socioambiental da CSN e apresenta o órgão ambiental também “coagido” pelo poder econômico da empresa, o que flexibiliza sua atuação como ele próprio reconhece.

Por meio dos dados trazidos neste capítulo, verifica-se como a organização do espaço urbano em Volta Redonda privilegiou os interesses da companhia, criando zonas seguras e

planejadas e outras, de menor valor, que recebiam os riscos ambientais e a população mais pobre, ao ponto de submeter um loteamento da cidade a riscos concretos de saúde devido à contaminação local. Com efeito, durante o período em que a usina era estatal, é possível compreender a identificação entre os interesses da usina e os governamentais, porém observa-se que em certa medida essa associação se perpetua no tempo mesmo após a privatização da empresa. O problema de implementação das leis ambientais através do órgão ambiental, a postura da esfera municipal e a falta de resposta para o problema evidenciam uma submissão do Estado ao poder econômico que a empresa dispõe – e que aparece na nota emitida pelo INEA.

De maneira geral, desde o surgimento do loteamento e o caso de contaminação ambiental, estruturalmente a situação do loteamento se alterou pouco ao longo dos anos de forma que grupos de menor poder aquisitivo – que constituem a grande maioria dos moradores do bairro – veem-se obrigados a adaptar suas práticas de vida no aguardo de uma resposta para o conflito instalado. Conforme será visto a seguir, o fenômeno que ocorre em Volta Grande IV não consiste em um caso isolado, mas resultado do modelo de sociedade em que vivemos que ameaça, entre outros direitos, o direito humano ao ambiente saudável.

### **3 JUSTIÇA AMBIENTAL NAS CIDADES E O AMBIENTE SADIO COMO DIREITO HUMANO**

Tendo feito esta aproximação no capítulo anterior com o objeto do estudo de caso, a pesquisa dedica-se, agora, ao estudo teórico da justiça ambiental que explica o fenômeno de Volta Grande IV (3.1), bem como se debruça sobre o direito ao ambiente sadio como direito humano e fundamental, em que se revelam os direitos ambientais procedimentais (3.2).

No primeiro ponto, concentram-se as reflexões teóricas que explicam e descrevem por quais mecanismos a natureza e o espaço das cidades são apropriados de forma a degradar a qualidade ambiental, excluir certos grupos e, assim, criar situações violadoras de direitos humanos. Já o segundo ponto do capítulo, dirige-se à compreensão do direito violado nesses contextos desde o seu surgimento no domínio de proteção dos direitos humanos até a sua dimensão procedural que interessa à pesquisa. Privilegia-se, assim, a referência a autores que cuidam da questão ambiental como tema de direitos humanos, introduzindo a abordagem jurídica ao problema de pesquisa.

#### **3.1 Distribuição socioespacial dos problemas ambientais nas cidades**

A relação entre ser humano e natureza construída desde a modernidade conduziu a um processo de degradação ambiental com a apropriação utilitarista dos recursos naturais, segundo uma ideia que percebia o ser humano como separado daquela e, ainda, como aquele que deveria trabalhá-la para dotar-lhe de valor e servir-lhe na satisfação de suas necessidades (MARÉS, 2017). A natureza foi, então, identificada como sinônimo de fonte inesgotável de recursos, como uma espécie de reserva a ser utilizada, direta ou indiretamente, na produção e na realização de valor das mercadorias. Dessa forma, o seu sentido foi reduzido ao emprego que lhe é dado no processo de produção e, bem assim, na quantidade de riqueza gerada.

A apropriação pelos países europeus dos metais preciosos (ouro e prata) do continente americano e, posteriormente, dos seus recursos naturais em geral, utilizados pelos povos originários e com os quais possuíam uma relação, inclusive espiritual, ilustra, como uma das primeiras expressões, esse processo que se apresenta de forma mais sofisticada (HARVEY, 2016) e explica a deterioração das condições de vida no planeta.

Segundo Leff (2012, p. 46), “a racionalidade cognitivo-instrumental da modernidade aparece, juntamente com a racionalidade econômica dominante, como a causa principal da crise ambiental”. Em sintonia, Capra e Mattei (2018) descrevem de que forma isso se deu e a

sua vinculação ao fenômeno jurídico cujos efeitos imprimem-se na natureza e sobre os seres humanos.

O método cartesiano e o trabalho de outros pensadores da ciência do século XVII contribuíram para que a apropriação utilitarista da natureza se estendesse até o direito. O reducionismo, a simplificação, a criação de hierarquias e dualidades que caracterizam esse modo de pensar criaram a metáfora do mundo como uma máquina que como tal poderia ser fragmentado, dominado, controlado dentro dos rigores dos métodos científicos para a maior acumulação de riquezas possível (CAPRA e MATTEI, 2018). O direito recebeu a influência do pensamento científico e legitimou, pelo argumento da autoridade e sob o instituto jurídico da propriedade privada, o domínio da natureza por aqueles que tivessem poder econômico para tanto.

Trata-se de uma racionalidade preocupada com a geração de riquezas, mas desconectada das condições de produção dessas riquezas, que se disseminou dentro do direito com o predomínio do direito individual através de uma aliança entre as autoridades políticas (público) e os donos de grandes propriedades de terra (privado).

Paralelamente à dominação da natureza, parte da população acessa de forma precária os recursos ambientais e os benefícios oriundos de sua exploração no processo de produção, compondo esse quadro em uma condição de desigualdade. Boff alerta que, na verdade, tratam-se de facetas de um mesmo processo, isto é, de dominação da natureza e geração de desigualdade:

a lógica que leva a dominar classes, oprimir povos e discriminar pessoas é a mesma que leva a explorar a natureza. É a lógica que quer o progresso e o desenvolvimento ininterrupto e crescente como fonte de criar condições para a felicidade humana. (BOFF, 2000, p. 65).

No entanto, esse tipo de sociedade, que se consolidou como modelo hegemônico, dá sinais da impossibilidade de perpetuação de tal modelo de desenvolvimento que visa o crescimento infinito a partir da apropriação dos recursos naturais, justamente porque apenas se reproduz através da degradação ambiental e de desigualdades (ACSELRAD, 2002; BOFF, 2000; GUDYNAS, 2019; HARVEY, 2016). Os problemas ambientais colocados na pauta global nos anos 1970 e que se manifestam de modo cada vez mais sensível denunciam isso. Os danos causados ao meio ambiente pelas atividades industriais, pelo modo e local de descarte de rejeitos, pela criação e compartilhamento sistemático de riscos cujo controle escapa à ação humana e pela crise climática atual são nuances desse problema. A pandemia de

covid-19, inclusive encontra explicações a respeito de sua origem junto à crise climática e à degradação ambiental<sup>15</sup>.

O fato é que a distribuição desses fenômenos ocorre de forma desigual pelos espaços e entre os indivíduos. Nesse caso, o que se verifica é que a forma como se distribui o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos está relacionado com os problemas ambientais, pois mecanismos simultâneos de opressão se articulam como critérios de direcionamento dos benefícios e das ditas externalidades do processo de produção - isto é, dos danos e riscos ambientais (ACSERALD, 2002). Entre tais critérios, pode-se citar a cor da pele, o gênero, classe social, idade. O que importa destacar é que a questão da exploração da natureza erige-se imbricada com outras engrenagens, que se retroalimentam, e que tocam no tema da desigualdade e na exploração do próprio ser humano.

Contudo, analisar os problemas ambientais por esse prisma não é unanimidade. Acserald (2002) identifica, pelo menos, duas abordagens para a questão ambiental. Uma delas é a chamada modernização ecológica, para a qual a degradação da qualidade ambiental decorre do desperdício de matéria-prima e de energia, devendo-se apostar no consumo verde e no desenvolvimento de tecnologias alternativas, enquanto mercado e governos alcançariam aprendizados institucionais frente à crise ecológica, tornando-se capazes de orientar as decisões em um novo sentido. Nesse caso, o próprio sistema capitalista teria em si as ferramentas para lidar com o problema ambiental.

Para o autor, a segunda abordagem seria aquela dos adeptos da teoria da sociedade de risco<sup>16</sup>. A causa das ameaças e dos danos com os quais convivemos estaria concentrada na racionalidade técnico-científica, isto é, no modo de pensar que guia o desenvolvimento e é causa das ameaças e catástrofes. Superar, então, o conflito ecológico demandaria a construção de uma nova consciência acerca dos riscos que passam a ser universalmente compartilhados como expressão de um futuro antecipado. Isso, por sua vez, ensejaria uma mudança no padrão de comportamento, a refletir, enfim, na qualidade do meio ambiente (ACSERALD, 2002).

---

<sup>15</sup>De acordo com Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), as doenças transmitidas de animais para seres humanos têm relação com a destruição de seus habitats naturais, o que favorece que os patógenos se espalhem facilmente para rebanhos e seres humanos. Além disso, condições de qualidade ambiental podem influenciar na transmissão do vírus como vetores da doença. Um estudo pela Sociedade Italiana de Medicina Ambiental (SIMA) identificou a presença do vírus em partículas de poluição do ar, o que trouxe o questionamento sobre a capacidade de, assim, haver o transporte do vírus para regiões mais distantes e, ainda, dele acessar regiões do aparelho respiratório mais facilmente pois seria inspirado no movimento da respiração.

<sup>16</sup>A sociedade de risco, conforme defendido pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, seria um marco no desenvolvimento da sociedade europeia dos fins de século XIX e início do século XX, como uma fase de transição entre a sociedade de modelo industrial e a sociedade futura, se caracterizando pelo compartilhamento de riscos (incertos) em razão do alto nível das forças produtivas. (FALBO e KELLER, 2015).

Em ambas as abordagens, o que Acserald (2002) destaca de comum é a ausência de referência crítica à forma com que se distribuem as consequências desse modelo de desenvolvimento próprio do sistema capitalista<sup>17</sup>. Para o autor, diferentemente das perspectivas acima, o paradigma da justiça ambiental entende que existe uma divisão social do ambiente que identifica áreas que se constituem como espaços de direcionamento do ônus do processo de produção e de segregação socioespacial, criando zonas de sacrifício. A produção desses espaços varia conforme um jogo de poder, segundo o qual aquele que o possui em maior grau tem a possibilidade de decidir sobre o modo como são apropriados os recursos ambientais e direcionar os danos, escapando deles. De acordo com sua permanência no tempo, isso reflete na operação de práticas sociais que podem ter sua dinâmica alterada (ACSERALD, 2002).

Essa configuração, que estratifica sócio-espacialmente os problemas ambientais, pode ser identificada dentro dos países e na relação dos países entre si. Nesse caso, os “custos do desenvolvimento” são direcionados para os países em desenvolvimento, ao passo que os países desenvolvidos reservam-se aos benefícios dessas práticas. O continente latino-americano, por exemplo, vem destruindo seus recursos naturais para alcançar expressivo crescimento econômico e se inserir no mercado global. No entanto, o que ocorre é que acaba se afirmando comercialmente como exportador de *commodities*, que não aproveita a suposta distribuição econômica, e sente os danos ambientais (BERGER, 2012). A esse respeito, Leff verifica que há

uma ordem econômica que tem transferido os custos ecológicos do crescimento econômico para os países de terceiro mundo e uma política econômica que tem expulsado os pobres para zonas mais ecologicamente frágeis do planeta. (LEFF, 2004, p. 422 – tradução da autora).

Este aspecto da desigualdade nas questões ambientais é trazido à tona no debate, de modo explícito, após a primeira metade do século XX nos Estados Unidos por meio da articulação de lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis protagonizadas

<sup>17</sup> Embora inicialmente o autor da teoria da sociedade de risco, Ulrich Beck, tenha elaborado sua teoria com uma visão universalista, generalizando-a a partir da experiência europeia, ao longo de seu trabalho ele houve a absorção de críticas, semelhantes às endereçadas por Acserald. Nesse sentido, Beck reconheceu que os riscos ambientais não acometem todas as classes sociais da mesma maneira, sendo desigualmente percebidos, de modo que o caráter universal de sua teoria reside apenas na dificuldade de evitar os efeitos colaterais da industrialização (GIVANT, 2016). O autor identifica também o que denomina de irresponsabilidade organizada que exclui os afetados pelos riscos ambientais dos processos decisórios (GIVANT, 2016). Assim, apesar das críticas de Acserald, ambos os pontos favorecem uma aproximação entre a teoria da sociedade de risco e justiça ambiental.

por populações afrodescendentes. Isso é importante de se ressaltar para não confundir a origem da luta com por justiça ambiental com o papel geopolítico que os Estados Unidos possuem na expansão do modelo de desenvolvimento que nos conduziu à presente crise. Então inseridos num contexto de *apartheid* racial, essas populações, entre os anos de 1955 a 1968, multiplicaram atos pelo país a favor da abolição da discriminação e da segregação raciais que auxiliaram na percepção da questão social e ambiental como inerentes uma a outra. Assim, os movimentos estadunidenses afrodescendentes deram início a uma série de denúncias e de lutas contra a localização de suas comunidades próximas a depósitos de rejeitos químicos e tóxicos. (ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004).

Data da década de 1960 os primeiros embates sobre a distribuição espacial das comunidades e o maior risco de contaminação ambiental a que estavam expostos. Na década seguinte, tomou lugar a elaboração de pautas relacionadas à questão ambiental, urbana e de moradia, com base em estudos que comprovavam a distribuição desigual da poluição pelo território por um critério de raça, ainda sem repercutir na agenda política nacional.

O caso de Love Canal é emblemático e engendrou a luta das comunidades de afro-americanos e empobrecidos.

Herculano (2001) narra que Love Canal trata da história de uma comunidade de classe média localizada sobre um terreno – nos arredores de Niagara Falls, no Estado de Nova York - que funcionou como depósito de resíduos químicos da empresa Hooker Chemical Co. bem como foi usado para despejo de resíduos pelo exército estadunidense e outras empresas químicas desde a década anterior. Posteriormente, a área foi vendida à Coordenação de Educação de Niagara Falls, ao preço de 1 dólar com cláusula de irresponsabilidade no caso de surgimento de problemas por causa do material ali enterrado. Ainda conforme a autora, nos anos seguintes, houve urbanização da região e até a construção de uma escola sobre o local. Ocorreu que, entre 1950 e 1970, surgiram relatos de moradores reclamando de cheiro forte de produtos químicos ou o aparecimento de substâncias estranhas em seus quintais e nas proximidades que afetavam principalmente as crianças, cujas solas dos pés se queimavam caso brincassem descalças fora de casa.

Em 1976, um estudo comprovou a contaminação da área com nível elevado de bifenilpoliclorado (PCB) e uma pesquisa identificou aumento em problemas reprodutivos entre as mulheres: em 239 famílias foram identificados abortos espontâneos e nascimento de crianças deficientes. Por conta disso, os moradores locais, liderados pela dona de casa Lois Gibbs, empreenderam uma luta por seus direitos e pelos de seus filhos que resultou na

recomendação do governo de Nova York pela interdição da área e, finalmente, em 1980, a evacuação total da comunidade (HERCULANO, 2001).

Em data próxima, em 1982, outro caso ganha destaque no país conseguindo, dessa vez, influenciar a vida política e dando constituição à justiça ambiental (ACSERALD, 2004; BULLARD, 2004). Em Afton, condado de Warren, na Carolina do Norte, onde historicamente se instalaram descendentes de escravos, um espaço que serviria à recreação receberia rejeitos químicos de PCB - prática já proibida no país (ACSERALD, 2004).

A construção do aterro gerou protestos da comunidade e centenas de pessoas foram presas, o que estimulou a realização de dois estudos. O primeiro deles (de caráter nacional) revelou que 75% das imediações dos aterros comerciais de resíduos perigosos na região, que compreende oito estados do Sudeste dos Estados Unidos, se localizavam em comunidades afro-americanas apesar de elas representarem apenas 20% do total da população da região. O outro estudo identificou raça como o critério mais importante na predição sobre o local de instalação dos aterros de materiais perigosos no país. Isso sensibilizou o Congresso dos Estados Unidos para o fato de que existia um comportamento não aleatório do direcionamento dos danos e riscos ambientais (BULLARD, 2004).

Nos Estados Unidos, a capacidade de articulação dos movimentos sociais com os resultados das pesquisas e estratégias argumentativas resulta na aprovação, em 1991, dos dezessete princípios da justiça ambiental, com o estabelecimento de uma agenda nacional com o lema “poluição tóxica para ninguém” (ACSERALD, 2004).

A justiça ambiental designa, assim, um conjunto de princípios e práticas visando que,

nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe - que formam uma minoria política ou numérica -, devam suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências da ausência ou omissão dessas políticas (ACSERALD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 9).

Para Berger (2012) o sentido de justiça ambiental é construído pelas próprias dinâmicas de resistência e extrapola o significado institucional de justiça, referindo-se a ideia de igualdade, de dignidade e de uma prática para qual convergem diferentes saberes. Berger (2012) acrescenta sobre a justiça ambiental:

As discussões contemporâneas a respeito da Justiça Ambiental tem contribuído para atualizar os debates sobre Justiça e as diversas ordens em que se desenvolvem a luta por igual distribuição, o reconhecimento e a representação/participação (Schlosbert, 2012). A criatividade conceitual e estratégica das lutas por Justiça Ambiental em relação aos modelos de acumulação por despossessão, a integração de lutas sociais e

ambientais contra a expropriação capitalista e o exercício da soberania popular nas lutas por direitos estão sendo abordados por acadêmicos e ativistas, principalmente, no Brasil e em outros países da região. (BERGER, 2012, p. 115- tradução da autora)

Nesse sentido Rammê (2012) aponta a existência de paradigmas complementares nas concepções de justiça que integram as múltiplas demandas que fazem emergir. Sob a forma apresentada até então, a justiça ambiental lança seu olhar sobre as normas e as práticas judiciais focada no paradigma distributivo como meio de correção das injustiças já que “visa uma distribuição justa dos prejuízos e benefícios ambientais, atribuindo direitos e deveres” (GUDYNAS, 2019, p. 191).

No entanto, o referido autor aponta que apenas essa leitura não abarca todas as demandas ventiladas pela justiça ambiental uma vez que juntamente com a questão da desigualdade combinam-se questões de raça, gênero, idade, etnia. Assim, a justiça ambiental dialoga também com o paradigma da justiça como reconhecimento, considerando que a falta de reconhecimento do outro constitui uma das possíveis causas que resultam na má-distribuição dos recursos naturais ao excluir o indivíduo ou grupo da possibilidade de participar diretamente dos processos de decisão que o afete. Quer dizer, “as injustiças ambientais são, na verdade, formas de recusa de reconhecimento envolvendo seres humanos e seu ambiente, algo que o paradigma distributivo por si só não é capaz de fazer” (RAMMÊ, 2012, p. 113).

Além disso, os autores destacam que os objetivos e as denuncias elaboradas pela justiça ambiental estão colocados para as situações pontuais de injustiça - relacionadas à geração atual - mas também para as gerações futuras; por isso, trata-se de uma justiça intra e intergeracional (LEFF, 2006; KASSMAYER, 2017; RAMMÊ, 2012). No primeiro caso, as ações da justiça ambiental preocupam-se com a injusta distribuição dos riscos e danos ambientais que atinge seres humanos de gerações que compartilham o mesmo momento.

[...] é nessa dimensão que as considerações sobre justiça voltam-se para as disparidades na apropriação dos recursos naturais do planeta; para a relação existente entre pobreza e meio ambiente; para a desigualdade na distribuição do espaço ambiental ecologicamente equilibrado e das externalidades ambientais negativas; sempre tendo como destinatárias as gerações humanas contemporâneas. (RAMMÊ, 2012, p. 131)

No que se refere à justiça ambiental intergeracional, o sentido é de que as gerações que ainda estão por vir são as destinatárias das ações. Caso a apropriação seja feita ocasionando seu esgotamento, degradando a qualidade ambiental ou com acesso e uso discriminatórios, a situação de injustiça se manifestará para as gerações futuras (RAMMÊ,

2012). Sob esta forma, o compromisso que a justiça ambiental propugna transcende a resolução pontual do conflito, pois em longo prazo pode impedir que discriminações socioambientais se manifestem, atuando em perspectiva preventiva.

A injustiça ambiental designa, então, situações em que independentemente da intenção racista ou discriminatória (ROBERTS E TOFFOLON-WEISS, 2004) sociedades desiguais direcionam a maior carga dos riscos e danos ambientais para a população vulnerável.

A imposição injusta dos custos do desenvolvimento pode decorrer da instalação de um empreendimento poluidor ou da realização de uma obra de infraestrutura com grandes impactos socioambientais, mas também de escolhas políticas e mesmo da omissão do Poder Público na formulação de políticas públicas ou na fiscalização ambiental, ocorrendo na maioria das vezes, uma combinação entre essas formas. O avanço da legislação ambiental do país, portanto, não garante *per si* que ela será igualmente aplicada para todos.

Guimarães (2018) explica que a injustiça ambiental pode se configurar devido à aplicação diferenciada da norma ambiental por sua flexibilização em favorecimento do poluidor ou por seu uso mais rigoroso contra certos grupos. A flexibilização ocorre por alteração formal do conteúdo da norma, por sua não aplicação quando cabível ou pela interpretação de seu conteúdo de um novo jeito a depender dos sujeitos envolvidos. Com isso, o próprio sistema jurídico pode favorecer para com situações de injustiça ambiental. Ele também pode atuar reforçando a desigualdade entre os grupos e perpetuando o conflito, por pressupor uma condição de igualdade formal e material que não acontece na realidade.

A dinâmica do direcionamento dos riscos e danos para os espaços de segregação socioambiental aproveita-se da baixa resistência política de grupos vulnerabilizados para se fazerem ouvir e reivindicar seus direitos, já que estes não possuem alternativa senão se submeterem a esta realidade. Estes grupos podem constituir uma minoria política ou numérica e podem, inclusive, depender do emprego gerado pelos empreendimentos como fonte de renda. Assim, percebe-se a existência de uma chantagem econômica feita pelos empreendimentos potencial e efetivamente poluidores de se instalarem em outros locais, caso não obtenham as vantagens financeiras e, até mesmo, legais por eles reivindicadas (BULLARD, 2004). Por outro lado, caso o local seja ocupado por comunidades que disponham de maior capital político e simbólico, há mobilização desses recursos para impedir que recebam uma carga maior dos cursos do desenvolvimento (GOLD, 2004).

A vulnerabilidade de certos grupos é parte da desigualdade produzida pelo sistema capitalista que combina distintas formas de opressão segundo o tipo de controle de poder que

possui. São os vulneráveis que estão sistematicamente despossuídos desse direito e que, assim, não possuem condições de qualidade de vida.

Llanos (2013 p. 39) define<sup>18</sup> vulnerabilidade como o “resultado do conjunto de características e circunstâncias de uma comunidade, sistema ou bem que o tornam mais suscetíveis de sofrer um dano vinculado a uma ameaça” (tradução da autora). Por esta definição, depreende-se que a vulnerabilidade não é um dado que se informa isoladamente, mas que depende da análise da materialidade e que, portanto, pode variar de acordo com os contextos. Assim, pode ocorrer que um mesmo grupo se encontre em vulnerabilidade em uma circunstância e em outra, não. A partir de tal conceito, é possível perceber que ela pode se apresentar em “graus” variados dependendo do número de circunstâncias que se combinam.

Sob a luz da justiça ambiental, fatores como raça e gênero atuam como construtores da vulnerabilidade ambiental, aproveitando-se de uma situação anterior de desigualdade social. Por isso, Cavedon e Videira (2011) apontam que uma das maiores causas da vulnerabilidade ambiental é a pobreza que torna certos grupos mais expostos a situações violadoras de direitos humanos e ambientais.

A vulnerabilidade também está ligada à capacidade – ou não – de resistir, de responder e de readaptar-se frente a uma situação, o que impede que se reivindique os direitos em igualdade (LLANOS, 2013). Lidar com a questão da vulnerabilidade trata, então, de conferir meios para que os sujeitos ou o grupo em tal situação ocupem o espaço político, social e/ou jurídico corrigidas as assimetrias de poder.<sup>19</sup>

A injusta distribuição dos problemas socioambientais possui uma rede mais ou menos complexa de fatores que explicam porque certos grupos são preferencialmente escolhidos como destinatários dos riscos e danos ambientais e como são criadas as zonas de segregação. Neste fenômeno, uma estrutura sustenta, ainda que indiretamente, grupos em condição de vulnerabilidade ambiental sob o signo da desigualdade, enquanto a cidade e seus espaços são subsumidos aos interesses de mercado.

Os conflitos por justiça ambiental podem se manifestar no ambiente natural, no campo, e também nas cidades. A desigualdade que informa esse tipo de conflito aparece de

<sup>18</sup>Vulnerabilidade é uma ideia que surge nas ciências naturais, no campo da bioética e das experimentações, para descrever pessoas ou grupos mais suscetíveis a determinado evento quando, desde a primeira metade do século XX, recorria-se a grupos desprotegidos ou considerados inferiores que posteriormente veio a incluir grupos socialmente desfavorecidos (NEVES, 2006; LLANOS, 2013 – tradução da autora).

<sup>19</sup>No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor traz ferramentas específicas para que o consumidor tenha meios de defender seus direitos ao reconhecer sua vulnerabilidade no mercado de consumo (art. 4º, I, Código de Defesa do Consumidor). Assim, entre outras estratégias mais específicas, o legislador estabeleceu a preponderância da atuação estatal e a educação e informação dos consumidores entre os princípios que devem pautar as relações de consumo (art. 4º).

forma evidente nos espaços urbanos sob o signo da segregação social – característica marcante das cidades brasileiras (GUIMARÃES, 2017) onde se ambienta o estudo de caso dessa pesquisa. Lefebvre (2001, p. 98) alerta que “mesmo onde a separação dos grupos sociais não aparece de imediato com uma evidência berrante, surgem, ao exame, uma pressão nesse sentido e indícios de segregação”.

A segregação social associa-se à ausência de direitos e é criada por uma gestão das cidades feita por Estado e mercado, conjuntamente. No que se refere à segregação social em razão da desigualdade, a justiça ambiental evidencia que os grupos que sofrem esse tipo de violência suportam de forma mais intensa e desproporcional os riscos e danos ambientais. Ao mesmo tempo, estes estão despossuídos de direitos, entre os quais o de viver em um ambiente sadio, porque existe uma manipulação das engrenagens para legitimar a permanência e a reprodução dessa dinâmica, inclusive sob o aspecto jurídico.

As cidades encarnam a imposição de decisões dos agentes privados sobre as intervenções necessárias, de acordo com as necessidades de mercado à revelia da geração de impactos positivos para a coletividade (GIANELLA *et. al.*, 2019). Dessa forma, constitui-se um espaço em que se identifica a presença da racionalidade economicista e do império do individual sobre o coletivo realizado com chancela jurídica com dos detentores de poder econômico.

Esse quadro se desenha desde uma transferência de elementos não mercantis para a iniciativa privada com a participação ou omissão estatal (GUIMARÃES, 2016). Solo, terra, água, o ambiente em si, são apropriados pelo mercado que define como serão utilizados, por quem, se serão ocupados e em que condições, por exemplo. Segundo Lefebvre (2001) as concentrações urbanas acompanham as concentrações de capital o que explica a organização da cidade com a transferência desses elementos de acordo com os interesses do mercado. Nesse processo, ocorre a (re)estruturação do espaço urbano com a descentralização e o surgimento de novas centralidades que transformam a paisagem e o sentido atribuído aos espaços.

A privatização de elementos não mercantis subverte os valores que podem ser atribuídos a eles no privilégio que é dado ao seu valor de troca. É interessante notar, no caso dos recursos ambientais, que o valor de troca atribuído não decorre do trabalho humano, pois são elementos que já estão ali e geram riqueza por um processo de implementação de melhorias e de especulação (MARÉS, 2017). Por consequência, reforçam-se os direitos de caráter individual, enquanto o direito ao ambiente sadio é eminentemente coletivo.

O processo de urbanização dentro da lógica aqui apresentada

leva à transferência e concentração da renda fundiária para poucos agentes que atuam em diversas escalas por meio da dominação do espaço por meio do espaço concebido que sufoca os espaços vividos, ou da sobreposição da troca sobre o uso (GIANELLA *et. al*, 2019, p. 18).

Nesse cenário, o papel que o Estado assume é ambíguo e contraditório, uma vez que colabora com práticas dos grupos que detêm poder econômico em detrimento de outras, sem que essa decisão implique necessariamente no bem-estar coletivo. Ao fim, quando os recursos ambientais são apropriados pela iniciativa privada é o próprio direito ao ambiente sadio, direito difuso, que é acessado de maneira desigual por aqueles que dispõem de condições financeiras para tanto, excluindo os demais, produzindo e reproduzindo cenários de injustiça ambiental.

A ideia sustentabilidade urbana ajuda a camuflar essas situações e desponta como uma das faces da ambientalização<sup>20</sup> das políticas públicas urbanas, a fim de neutralizá-las e legitimar as ações (ACSERALD, 1999), permitindo que o desenvolvimento seja durável.

Segundo Lefebvre (2002), o espaço é produto e produtor das relações sociais, organizando-se perante centros tomadores de decisão que não contemplam a pluralidade de visões de mundo das pessoas nas cidades. Isto é, o espaço é resultado das dinâmicas entre os grupos sociais, ao mesmo tempo em que ajuda a determinar de que maneira essas relações sociais serão construídas. Nesse movimento, as decisões são furtadas daqueles que serão afetados por elas, pronunciando conflitos e lutas que emergem em resistência à produção do espaço urbano unicamente de acordo com a lógica de mercado. Ou pode ocorrer, ainda, que a participação aconteça, porém disfarçando a informação e a atividade social como forma de obter a concordância da população perante determinados projetos. Ela se trata, assim, de um simulacro, que uma vez praticado é esquecido pela sociedade. (LEFEBVRE, 2002).

Em meio a isso, aquele que habita a cidade tem seu papel reduzido já que esse espaço é dotado do sentido dado pelo Estado e mercado, e não por aquele que vive a cidade. “O espaço torna-se o lugar de funções das quais a mais importante e velada é esta: formar, realizar, distribuir, de uma nova maneira, o subproduto da sociedade inteira” (LEFEBVRE, 2002, p. 153). O reducionismo de significados dos elementos que compõe o espaço é o mesmo que se aplica à natureza, cuja função de base material da vida e de construção de vida digna é obscurecida.

---

<sup>20</sup>Segundo Acserald (ACSERALD, 2010), ambientalização é o termo que traduz a incorporação de um discurso ambiental genérico para legitimar práticas não necessariamente sustentáveis.

A luta por justiça ambiental nos Estados Unidos conseguiu influenciar a legislação nacional referente a procedimentos de descontaminação, a garantia do direito de acesso à informação e a criação de um fundo para prestar auxílio às comunidades afetadas. Os resultados se fizeram sentir também no universo acadêmico com a criação de cursos de pós-graduação e grupos de estudos sobre o tema da desigualdade socioambiental (ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004). O que não significa que situações de injustiça ambiental não são mais identificadas hoje. Em relação à pandemia de covid-19, segundo Winston-Salem, a partir dos dados divulgados pelos Estados e especialistas estadunidenses, neste país as pessoas negras apresentam maior taxa de mortalidade pela doença: em Chicago, 30% dos moradores são negros, mas representam metade dos casos confirmados e são 70% das mortes relacionadas ao coronavírus (CORREA, 2020). Para Bullard, esse resultado não surpreende, já que estruturas de poder conferem privilégios a alguns e desvantagens a outros a depender do nível de vulnerabilidade do grupo social:

Este vírus não olha para sua raça ou sua cor. Olha a vulnerabilidade. Você pode tentar analisar as áreas geográficas em que o vírus está atingindo e não a raça. Mas então, se você colocar a raça de volta, verá que há um padrão discernível. Muitas vezes, a aplicação negligente da lei ambiental significa que as comunidades da linha de frente sofrem. E isso anda de mãos dadas com a aplicação negligente dos direitos civis. (AHMED, 2020, *online* - tradução da autora)

Atualmente, as populações latinas são identificadas juntamente com as afro-americanas como rostos da injustiça ambiental nos Estados Unidos (BULLARD, 2004).

No Brasil, a elaboração teórica da justiça ambiental chega com a publicação da obra Sindicalismo e Justiça Ambiental (2000), que versava sobre o papel dos trabalhadores na defesa do meio ambiente urbano sustentável e com qualidade de vida acessível a todos. Em 2001, foi criada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental em um evento realizado na Universidade Federal Fluminense, em Niterói, com participação de representantes de diversos grupos, como entidades ambientalistas, organizações de afrodescendentes, organizações indígenas e pesquisadores, inclusive de outros países. Para Herculano (2002, p. 8)

as iniciativas que convergem para a temática da Justiça Ambiental têm se desenvolvido mais através de movimentos ambientalistas formados por uma classe média de alta escolaridade e mais informada, alguns sindicatos profissionais, como os dos químicos e petroleiros, e comissões de meio ambiente de federações sindicais, do que por conta de movimentos de base e/ou coalizões de movimentos de cidadãos pobres afetados.

Não se olvide, porém, que a justiça ambiental vem explicitar aquilo que já fazia (e faz) parte da luta dos movimentos sociais, por isso a reunião de diferentes expressões suas no evento. Assim, antes mesmo que a justiça ambiental se consolidasse como uma abordagem

para os problemas socioambientais, o país já tinha movimentos que expressavam a luta contra a dinâmica de exploração da natureza, contra a concentração dos ganhos dessa exploração e contra a distribuição desigual dos danos e riscos ambientais. Nesse sentido, podem ser mencionados o movimento dos atingidos por barragens, o movimento de trabalhadores extrativistas (seringueiros e quebradeiras de coco babaçu, catadores de mangaba), ações locais contra a contaminação e a degradação dos espaços urbanos. Além desses grupos de luta que sofrem com a injustiça ambiental, podem ser citados também aqueles que nos espaços urbanos residem em favelas, sem acesso ao saneamento básico, aqueles que sofrem de forma mais intensa os efeitos da poluição industrial ou, ainda, aqueles que lidam no campo com a alta concentração de agrotóxicos (ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004).

No que se refere aos critérios de direcionamento dado aos riscos e danos ambientais, nos Estados Unidos a cor da pele<sup>21</sup>, inclusive por questões históricas, foi a categoria mais apta a explicar o sentido dado, combinando-se com outros elementos como a classe social. Já no Brasil, a classe social em si parece ser o critério mais adequado a explicar o fenômeno, segundo Herculano (2002).

Um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2019) demonstrou que a desigualdade vem crescendo no Brasil, especialmente do último trimestre de 2014 ao primeiro trimestre de 2019, por períodos consecutivos, superando 1989 que se tratava do pico histórico de concentração de renda na sociedade brasileira. Nesse caso, os grupos que mais perderam renda foram os moradores das regiões Norte e Nordeste e o de pessoas negras.

Interessante observar que o número de territórios em conflitos por terra quase dobrou entre 2016 e 2017 com concentração na região Norte e em terras indígenas, conforme a Comissão da Pastoral da Terra (CARVALHO, 2018). Dessa forma, “concentra-se a renda e concentram-se também os espaços e recursos ambientais nas mãos dos poderosos” (ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004, p. 12), o que guarda relação com o processo histórico brasileiro de colonização e concentração de poder. Essa relação pode nuclar o problema da degradação ambiental no país como resultado da pobreza, em vez de assumir a ambos - degradação ambiental e pobreza - como dados de uma problemática que remete ao nosso modelo de desenvolvimento. Modelo este que exclui uma parcela da população da possibilidade de viver em condições dignas e, bem assim, de ter garantido o direito ao meio ambiente saudável (entre outros, deve-se dizer), vulnerabilizando essa parte da população.

---

<sup>21</sup>Por este motivo, isto é, pelo fato de nos Estados Unidos a desproporcional carga de riscos e danos ambientais recair sobre as comunidades negras, também é utilizada a expressão racismo ambiental. O termo foi cunhado pelo reverendo Benjamin Chaves (ACSERALD, 2004; BULLARD, 2004).

Em resistência a isso, a justiça ambiental propõe, segundo Acserald, Herculano e Pádua (2004), práticas que propiciem a formação de movimentos sociais como sujeitos coletivos de direitos que se inscrevam como autores de modelos alternativos de desenvolvimento. Uma vez que a justiça ambiental contempla o tema da degradação ambiental em perspectiva com a desigualdade e a vulnerabilidade, ela assume uma capacidade de diálogo com movimentos sociais que não necessariamente são movimentos ambientalistas, mas que lutam por dignidade e qualidade de vida para todos e contra formas de discriminações, tenham elas conotações de raça, classe, gênero, moradia, trabalho etc. (WALDMAN, 2002). Essa aproximação com caráter aglutinador é compreensível, pois a justiça ambiental incorpora elementos que fazem parte da pauta desses movimentos e, para além disso, traz o ambiente sadio como aquele que fornece as condições materiais de vida necessárias para que o ser humano possa se desenvolver em plenitude e acessar direitos como o acesso à saúde, à moradia, ao trabalho, a alimentos saudáveis, entre outros.

É nesse contexto que Guimarães (2017) reivindica que a noção de gestão democrática e sustentabilidade nas cidades, uma vez que a titularidade é difusa do direito ao ambiente sadio, as vinculam ao contexto democrático. Com efeito, a fim de que esses sujeitos coletivos vulnerabilizados pelo contexto de desigualdade possam ocupar espaços que vocalizem seus interesses e tenham acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais, a justiça ambiental defende que seja garantido o acesso à informação e à participação quanto aos processos definidores de políticas, planos, projetos que afetem, especialmente, esses grupos. A ideia de informar e participar procura trazer para a cena as minorias políticas e/ou numéricas que, por isso mesmo, sofrem mais com os problemas ambientais. Com isso, busca-se fortalecer-las para que em curto prazo possam impactar a realidade em que vivem.

Para Freitas (2004), essa estratégia fortalece o poder no nível local e cria espaço para as que as compreensões das comunidades atingidas sobre o tema sejam incorporadas e até contrabalanceiem a lógica dominante. Assim, em face de um processo econômico, político e histórico opressor e excludente, os direitos de acesso - como uma das frentes da justiça ambiental - procuram criar espaços de cidadania e democracia (BOFF, 2000), transformando localmente o modo de funcionamento das escolhas ambientais.

Com isso, o aspecto da desigualdade passa a ser considerado na problemática ambiental, de modo que a emersão da categoria de vulnerabilidade traz para primeiro plano esses sujeitos por meio do acesso à informação, à participação e à justiça para a defesa de seus interesses. Ao trazer o acesso à informação e à participação como estruturantes da luta, a

justiça ambiental se aproxima da democracia ambiental no sentido de se apoiar em dois dos pilares que a sustentam.

Assim como a democracia, a justiça ambiental defende o amplo acesso à informação e à participação como forma de construir um caminho para a proteção do meio ambiente. Isto é, defende-se a construção de uma governança pautada no acesso à participação, à informação e à justiça para o enfrentamento dos problemas socioambientais. Conforme Parola (2016), a democracia ambiental trata de uma elaboração teórica que procura conciliar as decisões de curto prazo e os interesses de longo prazo, garantindo o equilíbrio ambiental com a participação dos indivíduos nos processos de tomada de decisão ambientais. A especificidade, no entanto, reside no fato de que a justiça ambiental traz para primeiro plano como questão fundamental a desigualdade e, portanto, reivindica os direitos de acesso para aqueles que são vulneráveis. A contribuição desta abordagem da justiça ambiental, que vem a somar à democracia ambiental, está na impossibilidade de enfrentar a crise ecossistêmica, em suas múltiplas manifestações, sem refletir que o direito ao meio ambiente saudável não é igualmente acessado por todos. Partindo desse contexto, o acesso à informação, participação e à justiça em matéria ambiental deve ser compreendido em uma dimensão que se dirige aos vulneráveis.

Para Gudynas (2019), os aspectos positivos desta abordagem no tratamento da crise ambiental seriam o fortalecimento do tema, a vinculação das condições sociais aos contextos ecológicos, o reforço do reconhecimento do papel do cidadão bem como do arcabouço do sistema de direitos e do sistema judicial e a possibilidade de se enfrentar situações concretas em curto prazo. A proposta da justiça ambiental imagina espaços para que os vulneráveis sejam reconhecidos e a eles sejam oferecidas ferramentas para resistir frente à distribuição desigual dos danos.

Cabe mencionar que Gudynas (2017), Rammé (2012) e Boff (2000) vislumbram justiça ambiental para a natureza. Tradicionalmente, a elaboração desta está voltada para os seres humanos, portanto, de caráter antropocêntrico. A justiça ambiental para a natureza, ou ecológica, considera os indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade que por isso mesmo estão mais expostos aos riscos e danos ambientais, bem como os demais seres vivos. Nesse caso, o movimento de ruptura proposto seria mais radical, pois ao reconhecer o valor intrínseco à natureza, dissolve a sua categorização jurídica como objeto para se constituir como titular de direitos. Não se trata do caso brasileiro, e sim da Constituição do Equador (2008) que positivou os direitos da Natureza como organismo vivo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> O reconhecimento de valores intrínsecos à natureza será melhor explicado no item seguinte 3.2.

Os mecanismos que atuam na configuração de cenários de injustiça ambiental expõem como a degradação da qualidade do meio ambiente caminha junto e interage com aspectos sociais. Por isso, não é casual que grupos mais pobres sejam mais frequentemente os destinatários dos riscos e danos ambientais. Para eles, reivindica-se o ambiente sadio como direito humano em seu sentido material e procedural.

### **3.2 O ambiente sadio como direito humano material e procedural: um direito em si e em conexão com outros direitos**

Cenários de injustiça ambiental são violadores do direito humano ao ambiente sadio por causa dos riscos e danos produzidos sobre os espaços e as pessoas. A grave alteração das características ecossistêmicas, devido aos processos não democráticos de redução na qualidade ambiental das cidades, constitui lesão a este direito. No país, de acordo com a Lei nº 6.938/81 (art. 3º, I e II), a degradação ambiental se caracteriza como resultado de atividades que direta e indiretamente modificam de maneira adversa o conjunto de leis, influências e interações que abrigam e regem a vida e que repercutem na sociedade. Deste conceito o ser humano faz parte, pois participa de suas trocas sinérgicas e dele depende para existir e sobreviver, razão pela qual a ocorrência de dano impacta o ser humano (LEITE, 1999). Nesse caso, a contaminação ambiental reflexamente prejudica a saúde, a segurança, o bem-estar e a prática de atividades sociais.

Foi esta relação de vinculação entre a natureza e outros direitos que conduziu ao reconhecimento do direito ao ambiente sadio como direito humano e fundamental. Porém, os domínios da proteção ambiental e dos direitos humanos desenvolveram-se em tempos distintos (BOSSELMAN, 2008) e nem sempre foram abordados de maneira integrada, consolidando-se ao longo do tempo conforme se clarificava a compreensão da interrelação e indivisibilidade desses domínios como os principais desafios à melhoria das condições de vida no planeta.

A garantia da qualidade ambiental toca em temas que são próprios dos direitos humanos como a erradicação da pobreza, a saúde e a moradia que, por sua vez, afetam a base de suas regulamentações: a dignidade humana. Por isso, o equilíbrio ambiental constitui base para a garantia dos direitos humanos (TRINDADE, 1993, p. 36). Conforme reconhecido pela CIDH, Assembleia Geral da OEA, Tribunal Europeu de Direitos Humanos e Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, vários direitos dependem de uma condição ambiental mínima, entre os quais podem ser citados: “os direitos à vida, integridade pessoal,

vida privada, saúde, água, alimentação, moradia, participação na vida cultural, direito à propriedade e o direito a não ser deslocado forçadamente” (CIDH, 2017, p. 31-32).

Uma vez que as ameaças ambientais também afetam os direitos humanos, estes devem estar presentes na consideração do regime de proteção dos direitos ambientais, da mesma forma que decorrem direitos ambientais dos humanos. Desde essa concepção, o direito à vida passou a ser lido de modo mais amplo como direito às condições de vida digna e adequada, o que pressupõe o ambiente saudável e evidencia a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos. O direito à vida, dessa forma, contém uma asserção de proteção legal, ensejando a obrigação negativa de não privar a vida de ninguém de maneira arbitrária e o dever de proteção e preservação da vida humana. Isto é, de garantir as condições de vida digna. A partir daí, houve um alargamento do direito humano à vida até o reconhecimento do direito humano ao ambiente saudável, em 1972, com a Declaração de Estocolmo que marca a internacionalização da pauta ambiental.

Até esse momento, porém, a cultura jurídica foi engendrada reservando à natureza a condição de objeto ou coisa que, sob essa forma, compõe as relações jurídicas criadas, porém desprovida de uma consideração da vida pelo que ela representa no conjunto biótico como visto no item anterior. A mudança de paradigma que ocorreu em Estocolmo, em 1972, identificou a relação do ser humano com a natureza e com outros seres humanos, ao ponto de acrescentar uma espécie de compromisso ao agir humano calcado nos valores da solidariedade e da justiça social que passam a orientar os ordenamentos jurídicos. Tal como outros direitos que também ostentam esta dimensão coletiva, o direito humano ao ambiente saudável é tido como um de terceira geração.

Diferente das “gerações anteriores”, focadas no indivíduo, os problemas ambientais como questões coletivas tem características próprias que os vinculam de forma sensível aos contextos em que se manifestam, como também adicionam novos elementos ao domínio de proteção dos direitos humanos. São, assim, essencialmente transindividuais, transfronteiriços e intergeracionais (MORAES, 2006). Cançado Trindade (1993) defende que a integração dos mencionados domínios de proteção ocorreu desde o processo de internacionalização até a globalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental. Por parte dos direitos humanos, o processo de internacionalização é anterior à 1972 e remonta ao ano de 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao longo dos anos, os dois temas se multiplicam em documentos internacionais e incorporados pelas ordens jurídicas nacionais.

Gradualmente, seguiu-se um processo de globalização dos direitos humanos e da proteção ambiental, em que a preocupação de proteção estava na ameaça de destruição que o

ser humano representava a si próprio. Aqui se confirma o caráter essencialmente global que marca os dois temas, já que suas implicações reverberam em toda a humanidade, não se circunscrevendo a espaços, tempo e individualidades específicos. As problemáticas da diversidade biológica, da poluição atmosférica e das mudanças do clima ilustram isso. São fenômenos sensíveis, difusos, transfronteiriços e intergeracionais. Esse processo conduziu à expansão do âmbito de proteção desses interesses, porque fez surgir obrigações *erga omnes* e de caráter coletivo entre os Estados (TRINDADE, 1993).

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2019) apontam que desde 1970 aparece uma tendência que identificam como “ecologização da Constituição”<sup>23</sup>, na qual os textos constitucionais contemplam a proteção do ambiente, refletindo a evolução do ambiente sadio como direito humano. Nesse sentido, citam a Constituição Grega (1975), a Constituição Portuguesa (1976), a Constituição Espanhola (1978), a Constituição Brasileira (1988), a Constituição Colombiana (1991), a Lei Fundamental Alemã (1949, por meio das reformas constitucionais de 1994 e 2002), a Constituição Sul-Africana (1996), a Constituição Suíça (2000) e as Constituições do Equador (2008) e Bolívia (2009). Em algumas dessas constituições, há previsão do direito ao ambiente sadio como algo fundamental, no sentido de assegurar ao indivíduo e à coletividade a vida em um ambiente saudável e equilibrado.

A Constituição brasileira prevê o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como humano e fundamental, reconhecendo ser essencial para a qualidade de vida sadia, nos termos do artigo 225, *caput*. Com isso, o significado de mínimo existencial é alargado para contemplar também a qualidade e segurança ambiental (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019). Tal como já aparecia na Lei nº 6.938/81, com a constitucionalização do ambiente, este passa a ser valorizado em seu conjunto por meio de uma visão sistêmica que assimila sua essencialidade para condições básicas de vida para as presentes e futuras gerações dentro de uma rede de complexas relações. As interações nessa rede não se limitam apenas aos elementos típicos do ambiente natural com repercuções na esfera humana. Mas, de outro modo, o próprio ser humano faz parte dessa rede como agente ativo e passivo das trocas que nela se estabelecem. Com isso, a indissociabilidade entre ambiental e social – já vista – foi, então, internalizada pelo poder constituinte ordinário, impondo um olhar para a qualidade ambiental sem desvincular da realidade social, inclusive com o combate a situações de injustiça ambiental.

---

<sup>23</sup>A mesma tendência é percebida por Antonio Herman Benjamin (2007) que a ela se refere como constitucionalização do ambiente, coincidente com a emergência do direito ambiental.

Próxima a essa linha de raciocínio, Guimarães (2018) argumenta que decorre da envergadura constitucional do direito ao ambiente sadio a sua integração com os objetivos constitucionais de solidariedade, erradicação da pobreza e da marginalização social, redução das desigualdades no país e promoção de outros direitos fundamentais. Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado contempla aspectos sociais conjuntamente com os aspectos físicos. Por isso, a autora o caracteriza como bem autônomo, incorpóreo e imaterial, de natureza difusa, que impõe ao Estado o dever de agir para protegê-lo e de não agravar ou estimular as desigualdades que conformam cenários de injustiça ambiental (GUIMARÃES, 2018).

Com pequeno grau de variação entre os textos, estas constituições - incluindo a brasileira - caracterizam-se por compartilhar o entendimento do ambiente dentro de um compromisso ético de não empobrecer o planeta e sua biodiversidade, atualizar os direitos de propriedade, apontar direitos e deveres ambientais e pautar procedimentos mais abertos e transparentes para a proteção ambiental (BENJAMIN, 2007). A consolidação do ambiente sadio como direito humano com a Declaração de Estolcomo inaugura um momento em que, ainda de forma tímida, é relativizado o caráter individualista predominante.

Na América Latina, a Constituição do Equador (2008)<sup>24</sup> expressa uma visão de ambiente que o identifica com valores intrínsecos<sup>25</sup>, os quais impõem limites ao agir humano e criam também obrigações. Entre os dispositivos constitucionais há a afirmação da natureza ou *Pacha Mama* como sujeito de direitos e a previsão de direitos ambientais focados na perspectiva do Bem-Viver (ou *Sumak Kawsay*, em kíchua) que redefine as concepções de qualidade de vida e sustentabilidade (GUDYNAS, 2019).

---

<sup>24</sup>Art. 71. La naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema. (EQUADOR, 2008)

<sup>25</sup>Os valores intrínsecos do ambiente seriam aqueles não subordinados aos interesses humanos. Gudynas (2019) resume serem inerentes aos seres vivos e ecossistemas sem a necessidade de caracterizá-los, mas distinguindo-o do valor instrumental. Este alargamento da proteção ambiental se pauta na própria saúde dos componentes ambientais e explica a defesa pela superação do antropocentrismo, pois o ser humano não seria o único ser vivo dotado de valor por si. Apesar de alguns autores identificarem o reconhecimento de valores próprios aos animais, plantas e ciclos vitais como característica do biocentrismo, Lourenço e Oliveira (2019) alertam para o fato de que tais valores são antropogênicos e dados pela função que o elemento coletivamente exerce no ambiente, de modo que traduzem uma concepção ecocêntrica. Por esta razão, a tendência de ecologização dos direitos, aqui mencionada, é referida como ecocêntrica ou não antropocêntrica, sem menção ao biocentrismo.

A Constituição da Bolívia (2009) estabelece como objetivo do Estado o *vivir bien*<sup>26</sup>. O conceito de *vivir bien* aproxima-se da ideia equatoriana do bem-viver porque ambos fazem parte da cosmovisão dos povos originários locais. Leonel Junior (2014) explica que nesta perspectiva viver bem não é viver melhor como sinônimo de acúmulo de riquezas e desinteresse pelo outro. Dada a sua essência, o conceito orienta uma nova relação com a natureza, inclusive jurídica e política.

Ainda na América Latina, embora a Constituição colombiana não atribua direitos à natureza, a jurisprudência vem avançando nesse sentido. Neste país, em 2016, a Corte Constitucional declarou o Rio Artrato, sua bacia e seus afluentes sujeitos de direitos intensamente afetados pela exploração mineral e pelo desmatamento, impondo, entre outras medidas, a recuperação e proteção do rio, a construção de plano contra a mineração ilegal e a criação da comissão de guardiões do Rio Artrato. A Corte Suprema de Justiça reproduziu o entendimento da Corte Constitucional e com este fundamento declarou a Amazônia colombiana como sujeito de direitos em 2018 (CASTRO, 2020).

No ano de 2017, o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos endossou o reconhecimento de sua importância e defendeu o direito ao ambiente saadio como direito autônomo<sup>27</sup>, pois

protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda em ausência de certeza ou evidência sobre o risco às pessoas individuais. Trata-se de proteger a natureza e o meio ambiente não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou a integridade pessoal, senão por sua importância para os demais organismos vivos com quem se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos (CIDH, 2017, p. 29).

Com base neste posicionamento, o direito humano ao ambiente saadio é atualizado e pode ser lido como um direito em conexão com outros por tratar da condição para uma vida digna – e como um direito em si - na medida do reconhecimento de seu valor independentemente das repercussões sobre a vida humana. A opinião consultiva expressa uma compreensão do direito que se estende para os demais elementos que compõem o mundo biótico, independente do risco ou da certeza de dano para o ser humano. Por esta razão,

<sup>26</sup> Artículo 8. I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla, ama llulla, ama suwa* (*no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón*), *suma qamaña* (*vivir bien*), *ñandereko* (*vida armoniosa*), *teko kavi* (*vida buena*), *ivi maraei* (*tierra sin mal*) y *qhapaj ñan* (*camino o vida noble*). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien. (BOLÍVIA, 2009)

<sup>27</sup> Esse ponto será visto com mais detalhes no próximo capítulo (item 4.1).

associa-se tal prática à tendência de ecologização do direito, que se coloca como dissonante do antropocentrismo. Com efeito, distinguem-se correntes de proteção do ambiente segundo a valoração que ele recebe e a centralidade ocupada pelo ser humano nessa tarefa.

Porém não se trata um processo regionalizado. Em outros países, tribunais e iniciativas legislativas se alinham a mesma tendência. Nesse sentido, cabe citar o reconhecimento do título de seres vivos aos rios Ganges e Yamuna e aos seus afluentes, na Índia em 2017 pelo Tribunal Superior de Uttarakhand (ÍNDIA, 2017). No mesmo ano, a Nova Zelândia atribuiu personalidade jurídica ao rio Whanganui (NOVA ZELÂNDIA, 2017). Gradualmente, afirma-se a proteção do meio ambiente dissociado da repercussão dos danos à natureza na esfera individual para abranger tais impactos nos componentes bióticos.

A ecologização dos direitos humanos é justificada pela ineficiência do direito ambiental em enfrentar os problemas ambientais desde o momento em que figuraram como preocupação mundial na década de 1970. As bases epistemológicas em que se assenta a proteção do direito humano ao ambiente sadio não seriam compatíveis com a natureza do objeto tutelado, trazendo a necessidade de inscrever novos fundamentos para a efetiva proteção (BOSSELMAN, 2008; LEITE e BETTEGA, 2017). Esta abordagem carrega a compreensão de que o ser humano depende da preservação da qualidade ambiental para além dos recursos naturais que já utilizava, de modo que os limites à exploração da natureza são dados pelo valor intrínseco dos elementos que integram o ecossistema. Assim, destacam-se duas propostas jurídicas dentro do tema: adicionar direitos da natureza aos direitos já conhecidos e, por conseguinte, criar obrigações e deveres ecológicos (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019).

Os direitos humanos (como a dignidade humana, a liberdade, a propriedade, o desenvolvimento) precisam de responder ao facto de que os indivíduos não só operam num ambiente social mas também num ambiente natural deve respeitar o valor intrínseco de outros seres humanos e de outros seres (BOSSELMAN, 2008, p. 28).

Predomina, no entanto, o que se denomina de antropocentrismo mitigado. A tradição de proteção dos direitos humanos ao ambiente filia-se a esta corrente, já que deriva dos impactos ambientais e danos à saúde e bem-estar do ser humano. Orbita em torno deste a preocupação com a qualidade ambiental, mas de forma mitigada, na medida em que se impõem limites aos interesses individuais no uso dos recursos naturais pautando uma visão

não reducionista de natureza<sup>28</sup>. O alargamento do escopo de interesses tutelados, conforme o entendimento da CIDH, está em processo de consolidação e com ênfase nos últimos anos, mas no Brasil vige o antropocentrismo mitigado sem a adoção constitucional expressa do ecocentrismo pelo direito humano ecologizado (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019), inobstante a presença de elementos bio e ecocêntricos na visão de Benjamin (2007).

Com isso, a uma racionalidade multidisciplinar e complexa se manifesta no âmbito jurídico para a proteção ambiental com

a diluição das posições formais rígidas entre credores e devedores (a todos se atribuem, simultaneamente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de protegê-lo); a irrelevância da distinção entre sujeito estatal e sujeito privado, quanto a degradação ambiental pode ser causada, indistintamente, por um ou pelo outro, e até, com freqüência, por ambos de maneira direta ou indiretamente concertada; e, finalmente, o enfraquecimento da separação absoluta entre os componentes naturais do entorno (o objeto, na expressão da dogmática privatística) e os sujeitos da relação jurídica, com a decorrente limitação, em sentido e extensão ainda incertos, do poder de disposição destes (= *dominus*) em face daqueles (= *res*). (BENJAMIN, 2007, p. 59).

Com efeito, o meio ambiente trata por si só de processos englobantes, sistemas complexos, de trocas de energias, equilíbrios sinérgicos, noções de temporalidade e de causa e efeito, que ainda não são absolutamente compreendidos e conhecidos pelo ser humano e que desafiam a capacidade do direito de traduzir essa complexidade ambiental (OST, 1995). Garantir a preservação da qualidade ambiental (em tese para todos) implica lançar um olhar mais atento à todas as dinâmicas envolvidas no processo de acesso aos recursos naturais, o que envolve também encontrar ferramentas para enfrentar a questão da desigualdade como uma das engrenagens sociais que colaboram para o direcionamento cada vez maior dos ônus ambientais aos que estão em vulnerabilidade – como a justiça ambiental expõe. O entendimento aqui expresso acerca do conceito de meio ambiente se afasta da postura jurídica inicial ao dissolver a dicotomia entre ser humano e meio ambiente na proteção ambiental.

Da mesma forma, Leite e Melo (2013) percebem as especificidades do direito ambiental que o insere num contexto próprio. A questão do dano ambiental, por exemplo, pode cuidar de alterações na qualidade da natureza e/ou as que decorrem à saúde humana. No caso das cidades que manifestam situações de injustiça ambiental, é possível que ambos ocorram, pois a permanência do problema (dano) expõe não apenas o ambiente à degradação como também a saúde da comunidade.

---

<sup>28</sup>Benjamin (2007) destaca como característico, o fato, por exemplo, de no Brasil se despedir de uma tutela da natureza segmentada pelos seus elementos – economicista e utilitarista - para compartilhar, a partir de 1981, uma visão mais holística do ambiente com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81).

Em relação à extensão do dano, a esfera moral pode ser atingida, inclusive por lesão a outros direitos humanos interrelacionados (LEITE e MELO, 2013).

O dano ambiental também atinge grupos e pessoas determinadas por um fator direto de relacionamento entre o evento danoso e os efeitos negativos de sua concretização. Porém, as consequências em cadeia do dano (às vezes desconhecidas) ou a sua amplitude interferem na qualidade de vida de toda uma sociedade e gerações futuras que sequer experimentaram o dano em si (LEITE e MELO, 2013). No Brasil, a parte final do caput do art. 225 da Constituição Federal assegura o direito ao ambiente sadio também às futuras gerações.

O valor da solidariedade e da justiça social traz elementos democráticos para a base de definição do próprio direito humano ao ambiente sadio, fortalecendo a reivindicação de ferramentas de participação na proteção ambiental - como já fazia a justiça ambiental (MIRRA, 2010). Não se trata tão somente da identificação de estratégias para garantir o meio ambiente sadio para todos, mas a própria luta contra as desigualdades por meio de movimentos sociais se coaduna com os valores propalados então. Com isso, a proteção da qualidade ambiental (das condições básicas de vida) perpassa pela participação da coletividade com o direito de se informar e decidir a respeito. A proteção ambiental é concebida como correlata a outros direitos humanos, necessária por si e coletivamente realizada. O conteúdo do direito não se esgota, portanto, no seu aspecto substantivo porque possui também o instrumental, para que seja garantido, através dos direitos ambientais procedimentais.

Os direitos procedimentais, ou de acesso, em matéria ambiental viabilizam espaços para a participação de interesses que podem constituir uma abertura ou brecha para a expressão de outras formas de ver e se relacionar com o mundo, inclusive divergindo da forma dominante - mas não, por isso, menos legítimas. Essa potencialidade surge mais evidente quando se tem em mente os destinatários desses direitos: indivíduos e grupos que sofrem segregação socioambiental combinada com processos múltiplos de opressão que afetam suas práticas de vida, uma vez que não tem, de forma plena, o direito ao meio ambiente sadio. É possível vislumbrar que tais direitos apresentam uma discussão subcutânea que se refere exatamente à questão das desigualdades sociais e do reconhecimento dos componentes que interferem na possibilidade de os sujeitos acessarem de forma equânime os recursos ambientais disponíveis ou de intervirem na definição de políticas públicas.

Nesse sentido, o direito ao ambiente sadio comporta direitos substanciais a este e outros, procedimentais. Os direitos procedimentais vinculados ao meio ambiente também podem ser impactados e repercutir negativamente sobre a essência do direito, que consiste na

garantia da própria qualidade ambiental como critério vital para uma existência digna. De acordo com Bosselman, os direitos procedimentais são aqueles que viabilizam diferentes formas de aplicar os direitos humanos:

Estando essencialmente relacionados com democracia e participação, este tipo de direito visa a transparência, a responsabilização e a participação nos procedimentos decisórios. Na medida em que permitem um envolvimento do público nas decisões ambientais, eles parecem reforçar as preocupações com a sustentabilidade ecológica. (BOSSELMAN, 2008, p. 14)

São mencionados como direitos ambientais procedimentais: o acesso à informação, à participação e à justiça, que tem como característica visar outro direito (direito ao ambiente sadio, para além de constituir um direito em si) e nutrem uma relação de complementaridade entre si (RAMMÊ, 2012). Podem também aparecer referenciados como direitos ambientais de acesso ou de participação (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019, p. 464). Bosselman (2008) defende que uma das formas de proteger o direito humano ao ambiente saudável é reforçar o seu aspecto processual através de ferramentas e dispositivos que permitam o acesso à informação, a participação e à justiça para que a sociedade coopere na proteção do meio ambiente. Esse esforço acontece através dos documentos internacionais e pelos países que preveem no texto constitucional, por exemplo, formas de participação como tem se dado na América Latina (MIRRA, 2010).

Os direitos ambientais procedimentais são consolidados devido aos avanços ocorridos no plano internacional, como será visto no Capítulo 4 (item 4.1), posteriormente internalizados pela ordem jurídica e constitucional brasileira (vide item 4.2). No entanto, cabe destacar desde já que tais direitos emanam do art. 225 da Constituição Federal de 1988 e que, por envolverem a coletividade como agente de efetivação da garantia da qualidade ambiental, relacionam-se com os chamados deveres fundamentais.

Os deveres fundamentais tratam da dimensão objetiva do direito fundamental (previsto no art. 225, da Constituição Federal) a qual endereça a obrigação de proteção do ambiente ao Estado, como devedor principal, e à coletividade, reunindo esforços em cooperação para a realização do direito humano ao ambiente sadio (BELCHIOR, 2015). Em relação ao Estado, os deveres fundamentais obrigam-no – nas três esferas de atuação – a adotar medidas e remover óbices para a efetiva garantia do direito ao ambiente sadio, inclusive em seu aspecto procedural, sob pena de responsabilização (SARLET e FENSTERSEIFER, 2021).

Uma vez que o ambiente sadio é em si um direito e, ainda, cria limites para o exercício de outros direitos objetivando sua própria defesa de acordo com a previsão constitucional, ele passa a ostentar um caráter ambivalente, comportando-se como direito-dever.

A responsabilidade pela tutela ecológica, portanto, não incumbe apenas ao Estado, mas também os particulares (pessoas físicas e jurídicas), os quais possuiriam, para além do direito a viver em um ambiente sadio, deveres para com a manutenção da integridade ecológica. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 344).

Estes deveres podem se expressar por meio de uma função defensiva ou negativa – consubstanciada em uma obrigação de não fazer – e em uma função prestacional ou positiva, que se refere a uma obrigação de fazer em que a coletividade (além do Estado) participa e controla práticas que violem a qualidade ambiental.

Os direitos ambientais procedimentais e deveres fundamentais se comunicam, porque ambos deslocam o dimensionamento dos problemas ambientais para a coletividade, visto que aqueles criam condições para que estes sejam instrumentalizados. Nesse sentido, é possível citar a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras capazes de causar significativa degradação ambiental, que cria uma obrigação de fazer para o empreendedor – associada à publicização do estudo – e pelo direito procedural à informação permite à comunidade se inteirar sobre o empreendimento, participando do controle de qualidade<sup>29</sup>. Outro exemplo seria a incumbência do Poder Público de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino – criando um dever para o Estado, ao mesmo tempo em que atribui à coletividade, novamente, o direito procedural à informação, garantindo que ela estará qualificada para a defesa do ambiente<sup>30</sup>.

Mirra (2020) chama atenção para o fato de que esses direitos emergem devido ao agravamento dos problemas ambientais diante da baixa implementação das normas existentes nos ordenamentos jurídicos, envidando esforços coletivos e favorecendo maior controle social na área ambiental. Segundo o autor,

De fato, embora se tenham, entre nós normas constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao Poder Público e aos particulares deveres de proteção do meio ambiente, o que se verifica na prática é o frequente e reiterado descumprimento desses deveres, notadamente pelos órgãos públicos encarregados do controle e fiscalização das atividades degradadoras e da implementação de políticas públicas relacionadas à administração da qualidade ambiental, bem como pelos setores empresariais e de mercado, habitualmente resistentes às restrições impostas pela legislação global e setorial (MIRRA, 2020, p. 19).

---

<sup>29</sup> Art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

<sup>30</sup> Art. 225, § 1º, inciso VI, da Constituição Federal.

A observação vai ao encontro das reflexões realizadas no ponto anterior à luz da justiça ambiental a respeito da participação do Poder Público e do mercado na concretização de situações violadoras de direitos humanos, incluindo ambientais.

Apesar dos aspectos positivos no fortalecimento desses direitos, é necessário pontuar que existem limites na capacidade da garantia do direito ao ambiente saudável por meio dos de acesso. Bosselman (2008) aponta que os direitos humanos são orientados por uma racionalidade econômica, a qual favorece direitos individuais em detrimento de direitos coletivos como é o caso do direito ao ambiente sadio. Essa crítica encontra eco em Capra e Mattei que identificam no pensamento jurídico a influência da forma de pensar típica da ciência moderna que, por sua vez, guarda relação com os interesses econômicos de então que marcam a tradição jurídica desde então. Em virtude disso, o que os autores apontam é que surge uma dificuldade não casual na aplicação da racionalidade jurídica ao problema ambiental de forma efetiva. Assim, o que se verifica é que o valor da solidariedade e o reforço da questão democrática com os direitos ambientais procedimentais, por isso, não romperiam definitivamente com o paradigma anterior – incompatível com os problemas ambientais. Apenas acrescentaria o aspecto social no domínio de proteção dos direitos humanos, justificando sua insuficiência em alguns pontos.

O mesmo autor ainda alerta para o fato de que quando os direitos de acesso são exercidos, o procedimento não determina que o resultado será, de fato, ecologicamente adequado, podendo ser ou não (BOSSELMAN, 2008). São direitos que não possuem critérios que vinculem sua manifestação somente na hipótese de efetivarem a proteção ambiental. Outro limite que pode atuar nos direitos ambientais procedimentais refere-se aos interesses dos titulares do direito, isto é, que os sujeitos – individuais e coletivos – sejam reconhecidos como tais e com condições para interação social (MOREIRA, 2016).

A abordagem da justiça ambiental por reconhecimento, como já visto, entende que falta de igualdade entre os grupos sociais não permite que todos exerçam seus direitos. Com isso, tão somente a criação de canais de informação e participação não basta para o rompimento da dinâmica de distribuição não democrática dos danos, se os sujeitos que mais dependem desses canais por estarem em cenários de injustiça não participarem.

A reivindicação feita pela justiça ambiental por formas de informação e participação, que atuem na luta pelo direito humano ao ambiente sadio, encontra ressonância no domínio de proteção desse direito. Todavia, constata-se que existem estruturas que atuam em sentido oposto, assentando-se em uma perspectiva privatística, individualista e reducionista, que não

se harmoniza com os direitos ambientais procedimentais como eminentemente democráticos e coletivos.

## **4 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS**

Diante do entendimento da relação entre os direitos ambientais procedimentais e o marco teórico da justiça ambiental e, ainda, da sua contextualização dentro do domínio de proteção dos direitos humanos, cabe conhecer como o aspecto procedural do direito está pautado no cenário internacional e de que forma o ordenamento jurídico brasileiro o incorpora.

Este capítulo examina, assim, os direitos procedimentais aplicados à proteção do ambiente, os quais tiveram seu conteúdo densificado a partir do Acordo de Escazú (2018), mas aparecem sob a forma do princípio 10 na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento já em 1992. Com isso será possível conhecer de que forma os direitos são desenvolvidos no plano internacional (4.1) e nacional (4.2), a fim de refletir sobre seu exercício no caso de Volta Grande IV considerando o que existe em termos de juridicidade.

### **4.1. Do princípio democrático da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento aos direitos ambientais procedimentais do Acordo de Escazú**

O princípio democrático em matéria ambiental apareceu de modo expresso pela primeira vez no cenário internacional com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) na forma do princípio 10 em 1992. Ele também é identificado como princípio da participação ou princípio da participação comunitária, variando a nomenclatura utilizada para sintetizar seu conteúdo, que se desenvolveu e amadureceu com especial avanço nos últimos anos. Neste trabalho, será referido como princípio democrático no entendimento de que assim traduz-se de forma mais abrangente seu conteúdo. Na denominação de participação popular (ou comunitária), por outro lado, há o destaque para apenas um aspecto do princípio que, entende-se, não corresponder completamente ao seu sentido.

De acordo com o texto da declaração:

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 (ONU, 1992, *online*).

Nesse sentido, o princípio democrático sintetiza e contém os direitos ambientais procedimentais como ferramentas para a garantia da qualidade ambiental. A informação, a participação e o acesso à justiça passaram, então, a fazer parte expressamente da questão ambiental para o direito do ponto de vista internacional. Antes da Eco-92, porém, é interessante observar que a Declaração de Estolcomo, de 1972 – marco na agenda ambiental – já fazia referência à participação da sociedade, em geral, como um fator importante na preservação do meio ambiente.

A Declaração representa um manifesto ambiental com dezenove princípios, construída em razão da realização da primeira conferência de caráter global em Estolcomo na Suécia, reunindo os debates sobre os impactos ambientais (HERCULANO, 1992). O texto desta Declaração proclama que a defesa do meio ambiente depende 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” (ONU, 1972, *online*).

Dessa maneira é possível ver sob uma forma ainda embrionária a participação aparecendo no texto com sentido correspondente àquele em que caminham os direitos humanos de terceira dimensão – isto é, tem em vista o caráter coletivo do direito ao meio ambiente sadio que remete, assim, à cooperação e à solidariedade como valores para sua concretização. Como visto, a Declaração de Estolcomo internacionaliza o domínio da proteção ambiental e afirma o ambiente sadio como direito humano. Por outro lado, no entanto, neste momento ainda não estava clara a relação intrínseca entre qualidade ambiental e desigualdades sociais, tampouco a essência democrática do direito humano ao ambiente sadio. Por isso, a referência feita à participação ainda não se revestia de critérios e contextos que surgirão mais adiante.

A configuração política mundial, assim como a dimensão dos problemas ambientais, era outra quando da realização da Conferência de Estolcomo. As duas importantes contribuições aos debates acerca das causas e das soluções para a deterioração ambiental refletiam sobre o contexto geopolítico da Guerra Fria, cujo binarismo dividia o mundo entre os países capitalistas, classificados em países de primeiro e de terceiro mundo, e os socialistas. A esse respeito, Saavedra (2017) escreve que, de fato, a Conferência de Estolcomo (1972) aconteceu como iniciativa dos países desenvolvidos, já altamente industrializados, preocupados com a crise ambiental, cuja responsabilidade era deles em larga medida, comparativamente, aos países em desenvolvimento. Assim, defendiam o equilíbrio permanente no consumo de recursos ambientais por todas as nações como algo vital.

De outro modo, os países em desenvolvimento enxergavam a proposta como uma tentativa de frear seu desenvolvimento, frustrar o combate à miséria e a superação do atraso industrial. Esta resistência obrigou que o problema do subdesenvolvimento fosse incorporado como variável importante na questão ambiental, chegando-se, dessa forma, a uma espécie de conciliação dos interesses. A crise ambiental para os países desenvolvidos e em desenvolvimento possuía raízes distintas, o que impunha abordagens diferentes para cada realidade (SAAVEDRA, 2017). As propostas orbitavam em torno de estratégias a respeito de um crescimento zero<sup>31</sup> (criticado pelos países de terceiro mundo, incluindo o Brasil, que enxergavam a responsabilidade pela degradação ambiental nos países mais ricos) e do combate ao consumo desenfreado promovido pelo sistema capitalista. Em ambas as propostas, o que se nota é que o crescimento econômico aparece de alguma forma como óbice à proteção ambiental eficiente, devendo ser, de algum, combatido. Embora essa nuance dos debates não tenha prevalecido, proteção ambiental e desenvolvimento econômico eram tidos, então, como incompatíveis (HERCULANO, 1992).

Em 1987, sob a liderança da então primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano apresentou o relatório Nossa Futuro Comum (também conhecido como relatório Brundtland), que assentou as premissas posteriormente discutidas na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que formalizou o princípio democrático, trazendo, ainda, o conceito de desenvolvimento sustentável (JAPIASSU e GUERRA, 2017). Com esses antecedentes, na realização desta Conferência, em 1992, a perspectiva predominante foi da possibilidade e da necessidade de se conciliar crescimento econômico e conservação ambiental sob o conceito de desenvolvimento sustentável.

Segundo Saavedra (2014), este conceito foi formulado por cientistas tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento, unindo as preocupações com desenvolvimento e meio ambiente. Com isso, em parte, encerrou as diferenças a respeito da condução da crise ambiental entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento – algo bastante latente na Conferência de Estolcomo. A divisão do mundo entre países capitalistas e socialistas já não

---

<sup>31</sup>O crescimento zero sintetizou uma proposta de intervenção para o problema ambiental que partia da noção de que existem certos limites para o crescimento econômico baseados na poluição, no crescimento populacional e na tecnologia. Nesse caso, seria necessário reduzir o consumo de matérias-primas e, fundamentalmente, estagnar o crescimento populacional que aumentava cada vez mais a demanda de recursos do planeta. Essa ideia é a base do Relatório Limites do Crescimento (The Limits to Growth) realizado pelo MIT (Instituto Tecnológico de Massachussets), com a liderança de Dennis Meadows e sob encomenda do Clube de Roma (OLIVEIRA, 2012). A aplicação desse modelo a todos os países do globo, no entanto, reforçaria a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos por limitar o crescimento destes últimos e impedir que atingissem o mesmo grau de desenvolvimento dos países ricos, motivo pelo qual a ideia não foi bem recebida.

fazia mais sentido diante do fim da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, a África do Sul vivia um movimento que lutava contra a segregação racial (que culmina com a realização de eleições multirraciais em 1994) e a ditadura chilena se encerrava após 17 anos. É nesse caldo político pungente pelo exercício das liberdades democráticas que acontece a Eco-92, com intensa participação da sociedade civil, refletindo os anseios desse momento histórico.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – produto desse encontro - foi e, ainda é, um documento importante, tendo assentado vinte e sete princípios que devem conduzir ao uso adequado dos recursos ambientais para as presentes e futuras gerações, das quais dependem de crescimento e desenvolvimento econômico. Diferente de 20 anos antes, a Declaração parte da premissa de que a crise ambiental global tem suas raízes nos padrões de consumo e produção dos países industrializados especialmente, que produzem os desequilíbrios ecossistêmicos e agravam a pobreza, que também exerce pressão ambiental, apesar de não ser causa isolada do problema. As relações entre meio ambiente e desigualdade social denunciadas pela justiça ambiental se aproximam no enfrentamento global das questões ambientais e a participação da sociedade em matéria ambiental adquire novas conotações com o princípio 10. Com efeito, quando da realização da Eco-92 o movimento por justiça ambiental havia se consolidado nos EUA, alcançando conquistas importantes e divulgando internacionalmente a questão da desigualdade de distribuição dos problemas ambientais.

De acordo com o princípio, a efetivação concreta do direito ao meio ambiente sadio envolve o direito de participação no processo de tomada de decisão ambiental que caminha ao lado do direito de acesso à informação e de “acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos” (ONU, 1992, *online*). Esboça-se, assim, a composição de um tripé identificado como direitos ambientais procedimentais, ou direitos de acesso à participação, à informação e à justiça. Como visto, são direitos que compõem o direito humano ao ambiente sadio e enfocam sua defesa pelos titulares do direito.

Segundo Bello e Parola (2017), tais direitos remontam à Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) que prevê que os cidadãos devem dispor de meios para expressar suas opiniões nas decisões que os afetam e ter meios de participar e recorrer de seus direitos; todavia, é na Declaração do Rio que a participação, assim como os outros direitos, aparece formalmente e, mais importante, no contexto do direito humano ao ambiente sadio, integrando a proteção dos direitos humanos – como os são – como a proteção ambiental.

Devidamente reconhecido como um dos eixos a orientar a proteção ambiental, o princípio tem sua primeira implementação vinculante realizada alguns anos depois. Em 1998, a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Públco no Processo de

Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, elaborada no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa na cidade de Aarhus na Dinamarca, traz as ferramentas e obrigações para os Estados-partes.

Na esteira do que já foi apontado quanto ao princípio 10, a Convenção de Aarhus parte da vinculação entre os direitos de acesso à informação, de participação e à justiça para promoção do direito humano ao meio ambiente saudável. Por isso, no plano formal, harmoniza-se à ideia de democracia ambiental já apresentada. Nesse caso, ao reconhecer o valor da participação, confere-se ao indivíduo um papel de destinatário e sujeito do direito, confirmado o caráter ambivalente do direito.

Com esse movimento, devolve-se a proteção ambiental como tarefa pela qual o indivíduo é corresponsável, retirando-o de uma condição meramente passiva que apenas tem, por margem de ação, a possibilidade de exigir do Estado o direito ao ambiente saudável. Sob esta perspectiva, a reciprocidade do fazer democrático - dada pela condição de destinatário e sujeito - chegaria às deliberações sobre o tema ambiental, legitimando o processo de tomada de decisão ao mesmo tempo em que promoveria uma ecologização da democracia, uma vez que coloca o meio ambiente como uma pauta séria nas escolhas políticas e de construção de políticas públicas (SAMPAIO, 2015).

Essa proposta se distancia, assim, do compromisso exclusivo do Estado na preservação e proteção ambiental, envolvendo a coletividade nessa tarefa. Essa característica não afasta, por conseguinte, o dever de protagonismo na formulação de leis e políticas públicas voltadas ao tema, mas conclama a sociedade que passa a dispor de meios para atuar diretamente sobre ele através dos direitos de acesso à informação, participação e justiça. Direitos que se comunicam e se complementam, auxiliando na compreensão da amplitude do princípio em análise que ultrapassa, pois, a mera participação.

Nesse sentido

assume que a construção de uma democracia ambiental somente poderá ser atingida com o envolvimento de todos os cidadãos, enfatizando o papel destes como indivíduos ou sob a forma de associações ou ONGs. (BELLO e PAROLA, 2017, p. 621).

Outros documentos internacionais também se debruçaram no tema da participação popular trazido pelo princípio 10, mas sem o mesmo grau de densificação observado na referida convenção. Entre tais documentos, podem ser citados o Acordo de Cooperação Ambiental da América do Norte (1993), assinado pelos Estados Unidos, pelo Canadá e pelo México; a Carta da Terra (2000); a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (2003) e a Agenda 2030 (2015). Em 2018, contudo, a criação de um

acordo regional latino-americano e caribenho redimensionou o destaque da Convenção de Aarhus na implementação do princípio 10, não obstante as semelhanças que possuem. Além de tratarem regionalmente do mesmo tema - o princípio 10 -, o acordo foi influenciado pelas ideias contidas na Convenção e, portanto, também se alinha ao modelo de democracia ambiental. Chama atenção a

simetria entre os seus respectivos artigos relativamente ao conteúdo e, talvez, também aos números. Por exemplo, o artigo 1º é dedicado aos “Objetivos” (na Aarhus) e ao “Objetivo” (no Acordo); o artigo 2º trata das “Definições” (na Aarhus e no Acordo); e o artigo 3º veicula as “Disposições gerais” (Aarhus) e os Princípios (no Acordo). (BELO e PAROLA, 2017, p. 624).

Ocorre que o acordo traz novidades relacionadas com a realidade regional de seu âmbito de aplicação, com as novas tecnologias de informação e comunicação disponíveis e também com o debate sobre a qualidade ambiental que passa pela crise climática e pelas desigualdades socioambientais (CEPAL, 2018). O acordo em comento trata-se do Acordo de Escazú, sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais. Vinte anos depois da primeira implementação vinculante do princípio democrático, o texto trouxe, como esperado, novos elementos refletindo as características de seu tempo e espaço marcados “por riquezas naturais e desigualdades socioambientais” (PAROLA e AVZARADEL, 2018, p. 343) e, possuindo um grande número de mortes de defensores de direitos humanos (ONU, 2019).

Por causa dessas particularidades, trata-se da primeira disposição vinculante do mundo sobre defensores dos direitos humanos (CEPAL, 2018). A constituição de lideranças na região, que buscam exercer os direitos de participação em favor dos direitos humanos, enfrenta resistências simbólicas e físicas, pois questiona e denuncia projetos de modelos hegemônicos de desenvolvimento que embaracam o pleno gozo de direitos por grupos e comunidades.

Os debates para a produção do acordo iniciaram-se durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), em 2012, quando um grupo de países da América Latina e Caribe se comprometeram a trabalhar por um acordo regional que viesse a implementar os direitos contidos no princípio 10. De 2012 a 2014, foram realizadas quatro reuniões sobre os pontos focais identificados pelos governos dos países signatários. Após esses encontros, procedeu-se à etapa de negociação do instrumento regional sobre acesso à informação, à participação e à justiça conduzida por um comitê composto também por diversas organizações não governamentais.

Em 2018, o texto foi finalizado, pronto para entrar em vigor, mesmo antes de concluir o prazo de dois anos, desde que ratificado por onze países dos trinta e três que integram América Latina e Caribe. Em setembro de 2018, o acordo foi aberto para assinatura e, atualmente, os países de Antígua e Barbuda (em 04/03/2020), Argentina (em 22/01/2021), Bolívia (em 26/09/2019), Equador (21/05/2020), Guiana (em 18/04/2019), México (22/01/2021), Nicarágua (09/03/2020), Panamá (10/03/2020), São Vicente e Granadinas (em 26/09/2019), São Cristóvão e Nevis (em 26/09/2019), Santa Lúcia (em 01/12/2020) e Uruguai (em 26/09/2019) já ratificaram. Ou seja, 12 países e o Acordo entrará em vigor em 22 de abril de 2021. (CEPAL, *online*)

O Brasil já assinou o acordo, mas não o ratificou. A pandemia de Covid-19 desacelerou o ritmo de trâmite de assinatura e ratificação do Acordo pelos países em razão do isolamento imposto. O Equador, por exemplo, dependia apenas de fazer o depósito do documento de ratificação na ONU e a Argentina, que iniciaria os debates no Congresso, aguarda a retomada das atividades legislativas para tratar da ratificação do documento (LIÉVANO, 2020).

Ainda durante o período de debates preliminares e negociação sobre o acordo, o tema dos direitos procedimentais teve a oportunidade de ser regionalmente amadurecido dentro da perspectiva do direito humano ao meio ambiente sadio. Isso aconteceu dentro do pronunciamento histórico da Corte Interamericana de Direitos Humanos no bojo da Opinião Consultiva nº 23/17, em 2017, que também foi muito importante para a afirmação do direito humano ao ambiente sadio de forma autônoma - como visto no capítulo 3 (item 3.2). A solicitação foi realizada pelo Estado da Colômbia, em 14 de março de 2016, que questionava as obrigações dos Estados em relação ao meio ambiente no âmbito da proteção e garantia dos direitos à vida e à segurança, nos termos do Pacto de São José da Costa Rica, frente à ameaça dos direitos das populações insulares colombianas no Caribe por mega projetos promovidos por outros Estados, que poderiam ter um impacto transfronteiriço na região e no ambiente marinho (CIDH, 2017).

Entre outros aspectos, esta opinião consultiva assentou o entendimento de que existe uma interdependência, isto é, uma relação intrínseca, necessária e indissociável entre a ideia de direitos humanos, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (CIDH, 2017), alinhada à perspectiva que pautou a Eco-92. Mas, a Corte Interamericana de Direitos Humanos confirmou que o direito humano ao meio ambiente sadio depende de uma atuação dos Estados que peresse pela obrigação de garantir o acesso à participação pública, bem como o acesso à informação e o acesso à justiça.

A participação pública representa um dos pilares fundamentais dos direitos instrumentais ou de procedimento, dado que é por meio da participação que as pessoas exercem o controle democrático dos gerenciamentos estatais e assim podem questionar, indagar e considerar o cumprimento das funções públicas. Nesse sentido, a participação permite às pessoas fazer parte do processo de tomada de decisões e que suas opiniões sejam escutadas. Designadamente, a participação pública facilita que as comunidades exijam responsabilidades das autoridades públicas para a adoção de decisões e, ao mesmo tempo, melhora a eficiência e credibilidade dos processos governamentais. (CIDH, 2017, p. 90).

Segundo o documento, para que a participação seja qualificada, ou seja, para que influa no resultado final, é necessário acesso à informação com publicidade e transparência. Isto porque depende que a coletividade tenha conhecimento do procedimento de tomada de decisão a ela referente bem como de suas etapas e seus resultados, sendo-lhes assegurado o acompanhamento de todo o processo - antes, durante e depois de encerrado - com acesso a todas as informações disponíveis capazes de afetar a sua opinião. As informações existentes sobre dado caso não podem ser estrategicamente omitidas, mas devem ser todas divulgadas entre os sujeitos envolvidos e consideradas com igual valor, provenham de órgãos técnicos ou de conhecimentos tradicionais.

Ainda de acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere à participação, foi consignado que ela atribui a capacidade de controle para transformação como um mecanismo capaz de melhorar a eficiência e a credibilidade dos processos governamentais (CIDH, 2017). Pode-se cogitar, por exemplo, a hipótese de um empreendimento de grande porte, cujo impacto poderá ser melhor compreendido na medida em que forem oferecidas possibilidade de participação, a partir da qual novos elementos poderão ser considerados no exame do projeto. Já no caso de atividades poluidoras em andamento e com concretização de danos ao ambiente, como em Volta Grande IV, a participação poderia favorecer a representação dos interesses dos atingidos junto ao poder judiciário ou nos momentos de propositura de celebração de TAC com a empresa. Nos dois exemplos, a medida atua na perspectiva de respaldar melhor a decisão e no controle democrático da decisão tomada com o devido acesso à informação para lhe sustentar.

Além da opinião exarada pela Corte, as avaliações de desempenho ambiental promovidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também têm incluído recomendações em matéria de democracia ambiental, o que, conjuntamente, tem impulsionado o avanço nesse campo na região (CEPAL, 2018).

No Acordo de Escazú, reconhece-se o círculo virtuoso que se estabelece entre direitos humanos, meio ambiente e direitos de acesso, proporcionando medidas para facilitar seu

exercício e prevendo mecanismos para efetivá-los. Conforme texto do artigo 1, o Acordo tem por objetivo:

garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável.

Como já se delineia, os direitos procedimentais contidos no princípio 10 nutrem uma relação de complementariedade entre si. Isso significa que um direito funciona como pressuposto do outro, que o mobiliza. O direito de acesso à informação garante, em tese, o acesso à informação de órgãos públicos ou entidades privadas quando estiver presente interesse público em sua divulgação. A informação deve ser dada de forma clara, acessível e oportuna, aproveitando, inclusive, as tecnologias de informação disponíveis quando pertinente. Por seu turno, o direito de acesso à participação, de ser levado em conta, para acontecer de forma qualificada depende do acesso à informação que lança luz sobre determinado assunto, legitima escolhas e envolveativamente a comunidade na consecução da defesa ambiental. A informação pode contribuir com a participação ainda, pois pode retirar da apatia ou do desconhecimento o sujeito, movendo-o a intervir. Já o acesso à justiça funciona como última fronteira para defesa dos direitos ambientais quando não concretizados por meio dos direitos anteriores, ou quando estes sequer são garantidos.

Dessa forma, o envolvimento da coletividade na defesa do meio ambiente sadio se faz de forma dinâmica no exercício deste ou daquele direito de acordo com o caso e contemporaneamente entre si.

No que se refere aos direitos ambientais procedimentais em si, o tratado esclarece que, informação ambiental é toda comunicação

escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais, incluindo as informações relacionadas com os riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas com a proteção e a gestão ambientais (CEPAL, 2018, p. 15).

O direito de acesso à informação ambiental implica no de recebê-la espontaneamente, assim como de solicitá-la ao Estado, recebendo-a atualizada e em tempo razoável no formato mais adequado para ser compreendida pelo público que pretende atingir (artigo 5). Não

obstante, a referência frequente a “processos de tomada de decisão” também procura atender os casos de ameaça iminente à saúde pública ou ao meio ambiente, a fim de prevenir ou limitar potenciais danos (artigo 6, parágrafo 5).

O caráter público ou privado da informação ambiental também não condiciona seu fornecimento à população, pois informações em mãos de entidades privadas devem ser fornecidas especialmente em relação às suas atividades e possíveis riscos à saúde humana e o meio ambiente (artigo 6, parágrafo 12). Assim, a recusa na entrega da informação apenas se justifica quando se enquadrar no regime de exceções estabelecido na legislação nacional ou, no caso das hipóteses do parágrafo 6 do artigo 5, se o Estado não possuir regime próprio de exceção. É quanto a esse direito de acesso é que aparece parte das novidades trazidas pelo Acordo de Escazú na medida em que incentiva o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, desde que não gerem restrições e discriminações para o público.

Diferentemente da Convenção de Aarhus, na qual não se considerava ainda a revolução digital que ocorria na época da sua aprovação, visto que essa mudança tinha apenas começado (1998), o futuro Acordo prevê artigos que reconhecem a importância dos instrumentos digitais para a eficácia e a efetividade dos direitos de acessos (BELLO; PAROLA, 2017, p. 630).

Um dos mecanismos disponibilizados pelo tratado nesse sentido trata da criação de uma base de dados, onde constará o registro de emissões e lançamento de contaminantes no ar, na água, no solo e no subsolo, bem como de materiais (artigo 6, parágrafo 4). Através dessas disposições, o acordo procura maximizar o alcance do que seja informação ambiental, facilitando o acesso e conhecimento da situação ambiental.

Por sua vez, participação enquanto direito de acesso está prevista expressamente em seu artigo 7. A participação pública consubstancia o direito de todas as pessoas de participarem de maneira significativa nas decisões que afetem suas vidas e seu ambiente, desde o início processo de tomada de decisão como também nas etapas de reexame, revisões, reexames ou atualizações de decisões já tomadas que possam afetar significativamente o meio ambiente (artigo 7, parágrafo 2).

Para tanto, a participação deve ser informada, transparente e em prazo razoável. Dessa forma, as informações levadas aos sujeitos devem ser prestadas de modo claro, isto é, não ambíguo, e compreensível de acordo com as características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público – vide artigo 7, parágrafos 4,6 e 10. Este dever inclui, por exemplo, a divulgação de informações em outros idiomas, porventura falados na jurisdição do Estado, e em canais de comunicação das novas tecnologias como a internet (artigos 4 e 9).

Além disso, é preciso que a participação desfrute de prazo razoável para ser exercida (artigo 7 e 5), oferecendo aos sujeitos envolvidos tempo hábil para amadurecem sobre as informações levantadas. O Acordo estabelece que os Estados conduzam a participação dentro dos parâmetros de transparência em todas as etapas do processo, incluindo, exame, revisões, reexames ou atualizações de decisões já tomadas (artigo 7, parágrafos 8 e 9), resgatando a questão do direito de acesso à informação porque é o que garante a referida transparência.

O tratado coloca a participação como direito a ser assegurado pelos Estados aos seus cidadãos (artigo 7, parágrafo 1), mas também promovido por eles (artigo 7, parágrafo 3). Isto significa que devem ser criados espaços e mecanismos prévios à tomada de decisão para que haja uma apresentação das colocações do público, de modo a serem devidamente consideradas para contribuírem com esses processos (artigo 7, parágrafos 4 e 7). A mera formalidade, portanto, não atende à concretização do conteúdo do direito contido no princípio 10, pois na tomada de decisão deve constar os seus motivos, fundamentos e o modo pelo qual foi considerada a participação popular.

Ainda quanto à participação, um elemento interessante trazido pelo tratado refere-se à multiculturalidade dos povos que vivem na região latino-caribenha – e que em certa medida é vivenciada também pelo Brasil, devido a sua extensão territorial e diversidade de grupos de indígenas, seringueiros, camponeses, entre outros. O artigo 7, parágrafo 13 esclarece que o direito de acesso à participação não possui uma racionalidade ou forma específicas para ser validado, prevendo “a valorização do conhecimento local, o diálogo e a interação das diferentes visões e dos diferentes saberes”.

Segundo Ribeiro e Machado (2018), dois mecanismos promovem a participação pelo o acordo: a orientação e a assistência. A

orientação se refere à explicitação dos procedimentos para exercício do direito de acesso à informação ambiental, enquanto a assistência se materializa no processo de delimitação do pedido considerando-se a finalidade almejada pelo solicitante (RIBEIRO; MACHADO, 2018, p. 260-261).

Por fim, o terceiro pilar do princípio democrático e o direito ambiental procedural restante é o direito de acesso à justiça em questões ambientais. Este direito garante o acesso à justiça, no âmbito judicial e/ou administrativo, como forma de defesa dos direitos de acesso à informação e participação ambiental, bem como do direito humano ao ambiente saudável por qualquer conduta que altere seu equilíbrio. Para facilitar o acesso à justiça, o Acordo incentiva a criação de expedientes que diminuem as barreiras ao seu exercício, como a

transparência e publicidade nos procedimentos, a legitimação ampla, a duração razoável e a possibilidade de dispor de medidas provisórias e cautelares.

A preocupação com que esses direitos sejam exercidos, principalmente por aqueles cujos interesses encontram-se ameaçados, atravessa todo o tratado que visa especialmente aqueles em condição de vulnerabilidade. Segundo o Acordo, pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade

encontram em especiais dificuldades para exercer com plenitude tais direitos pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Parte e em conformidade com suas obrigações internacionais (CEPAL, 2018, artigo 2, e).

Os direitos de acesso em matéria ambiental dirigem-se a toda coletividade, porém são especialmente sensíveis para aqueles cujos interesses dificilmente são contemplados e que de alguma forma são excluídos e discriminados. Do contrário, concitar ao acesso à informação e à participação ignorando as diferenças pode favorecer “grupos dominantes” em detrimento de “grupos subordinados”.

Já na opinião consultiva esse tema se anunciaava na medida em que a Corte reconheceu o dever dos

Estados de garantir a participação das pessoas sob sua jurisdição na tomada de decisões e políticas que podem afetar o meio ambiente, sem discriminação, de maneira equitativa, significativa e transparente, para o qual previamente devem ter garantido o acesso à informação relevante (CIDH, 2017, p. 92).

Assim percebe-se o interesse para que os direitos ambientais procedimentais voltem-se especialmente àqueles grupos identificados como vulneráveis que, não aleatoriamente, recebem os riscos e danos ambientais. São grupos que por sua condição econômica, de raça, de gênero, de idade recebem esses resultados de forma desproporcional: as consequências decorrentes das mudanças climáticas e as dos processos de tomada de decisão que lhe interessam diretamente, dada a capacidade que esses têm de interferir em seu modo de vida. Transpondo os limites da Corte, a preocupação com a igualdade material do direito humano ao ambiente sadio se materializa no Acordo regional, refletindo um processo de amadurecimento da proteção ambiental no plano internacional.

A definição dessa categoria no acordo revela a contextualização dos problemas ambientais com circunstâncias que geram assimetrias e violações de direitos entre os grupos sociais. Esta abordagem dialoga com a vinculação entre desigualdade e meio ambiente pautada pela justiça ambiental e explica por que alguns grupos são mais expostos aos

problemas ambientais. Não são taxativamente descritas no acordo as circunstâncias que produzem essa situação, mas reconhece-se que a apropriação dos recursos naturais pelos detentores de recursos financeiros, representantes do mercado, deliberadamente exclui recortes da sociedade e transforma a realidade conforme seus interesses. A chantagem econômica, a flexibilização de normas ambientais ou sua aplicação desigual, como visto, criam esses cenários, reforçados por uma modelo de democracia que não reconhece materialmente esses sujeitos.

A democracia ambiental não realiza essa crítica ao modelo democrático atual, embora empreste relevo à postura ativa e participativa do indivíduo na construção de uma governança que efetivamente leve em conta o ambiente sadio. A redução da natureza à fonte de recursos para o processo de produção (como sustentado na introdução) coloca-a situada, ao menos em parte, na esfera econômica, que se preocupa mais com seu valor de troca do que com o fato de ser ela mesma a condição de todas as formas de vida. Estando situada nessa esfera, o acesso aos seus recursos pelos indivíduos ou pela comunidade depende do poder econômico - concentrado nas mãos de uma minoria. Dessa forma, aqueles que não integram esse grupo acessam de forma precária os recursos ambientais e não aproveitam o ambiente em sua integralidade para o pleno desenvolvimento humano.

O percurso em torno do desenvolvimento do princípio e a afirmação dos direitos ambientais procedimentais se nutre da passagem do reconhecimento da importância da participação para a consideração de desigualdades nessa colaboração e no gozo do direito humano ao ambiente sadio. Os direitos ambientais procedimentais que estão nele contidos exigem uma leitura integrada, dadas as referências mútuas que existem entre si. Participação pressupõe informação, assim como acesso à justiça expressa participação na representação em juízo e informação para postulação, por exemplo. Além disso, tais direitos não devem se descolar da realidade na qual estão inscritos. A justiça ambiental confirma a desigualdade na distribuição de problemas ambientais e fazendo crítica ao modelo de democrático atual chama atenção para que os direitos procedimentais sejam mobilizados pelos vulnerabilizados em seu direito ao ambiente sadio.

Uma vez examinado o desenvolvimento do princípio no plano internacional, cumpre, na próxima seção, esquadrinhar como este se expressa no âmbito jurídico brasileiro, a fim de compreender em que medida poderiam se manifestar no caso do Volta Grande IV. Antes, porém, são trazidas considerações sobre cada um dos direitos ambientais procedimentais de forma breve de acordo com a pesquisa bibliográfica realizada, sem se limitar ao que o Acordo

de Escazú estabeleceu sobre cada um deles e adicionando aspectos problemáticos na realidade prática.

#### 4.1.1. Direito de acesso à informação

O direito de acesso à informação integra oferece aos indivíduos a possibilidade de realizarem escolhas conscientes (BELLO e PAROLA, 2017). Isso significa dizer que as escolhas devem ser feitas por livre vontade e conhecendo-se a diversidade de nuances que uma mesma questão pode apresentar, tanto em seus aspectos positivos como negativos. Alexandra Aragão (2008) postula a informação (ao lado da participação) como elemento necessário para que os indivíduos possam decidir, por exemplo, se aceitam se submeter a determinado risco ambiental quando se defrontam com a incerteza científica sobre as possíveis consequências, no caso de sua concretização.

Ademais, a informação permite que o indivíduo desperte para a magnitude do impacto das decisões ambientais no seu cotidiano, mormente quando afetam diretamente seus interesses (GOME; SIMIONI, 2014; BELO; PAROLA, 2017; SAMPAIO, 2015). Quanto a este aspecto, a educação, formal e informal, se constitui como ferramenta que viabiliza tal acesso, na medida em que capacita os indivíduos criticamente para a tomada de decisão (PAROLA; AVZARADEL, 2018).

O direito de acesso à informação possui uma dimensão que implica o dever de abstenção do Estado, no sentido de não interferir na tomada de posição, e outra que exige uma postura ativa quanto à divulgação das informações que possuir e de outras que lhe venham a ser solicitadas. A não intervenção do Estado não se verifica quando as informações são transmitidas de forma dúbia, manipulada, com atraso ou de qualquer outro modo que dificulte a plena apreensão do que está contido na comunicação. Essa observação é importante como baliza para verificação dos critérios de adequação, publicidade e prestação em tempo oportuno.

Do ponto de vista dos titulares do direito, é comum encontrar a classificação em direito de acesso à informação passivo e ativo. Quando se trata do direito de a coletividade procurar e receber informações das autoridades públicas e o dever delas é fornecer o acesso à informação, assume-se o caráter ativo. Porém, quando o fornecimento das informações pelas autoridades competentes é espontâneo, a hipótese é de direito de acesso à informação passivo (BELLO e PAROLA, 2017; MACHADO, 2006). Tal direito procedural favorece o aumento no grau de confiança entre sociedade e Estado e de legitimidade nas tomadas de

decisão por causa da transparência que estabelece e da possibilidade de controlar a correspondência – ou não – da solução dada em cotejo com as informações apresentadas.

No entanto, existem desafios em seu exercício de modo a representar uma verdadeira garantia do meio ambiente saudável, entre os quais Ribeiro e Machado (2018) citam a disparidade de uso e de acesso à informação. Com efeito, a própria facilidade ou dificuldade para que o indivíduo alcance os dados reflete proporcionalmente em sua utilização e, bem assim, no grau de concretização desse direito - isto é, se, de fato, há abstenção de interferência. Mesmo a educação ambiental, que cumpre um papel importante de comunicação acerca das questões relacionadas ao meio ambiente, deve ser vista com cuidado, considerando o local de enunciação desse direito. A educação ambiental fornece o instrumental para a compreensão do que está sendo veiculado e de sua importância, porém, em espaços onde a oferta do ensino é deficiente, como em países em desenvolvimento, o potencial deste ensino pode ficar esvaziado (PAROLA; AVZARADEL, 2017).

Além do acesso aos dados, da forma de uso e da existência de um conhecimento preliminar, o excesso de informação deve ser observado com cuidado. A proliferação de informações, inclusive inverídicas ou distorcidas, acabam por desinformar a população, confundindo-a. Dessa forma, mantém-se assimetrias de poder e aspectos ligados à desigualdade no enfrentamento dos problemas ambientais.

#### 4.1.2. Direito de acesso à participação

O acesso à informação mobiliza, estimula e qualifica a participação. Por meio desta, é possível identificar demandas e formar consensos nos processos de tomada de decisão (SAMAPAIO, 2015), como por exemplo na construção de políticas públicas ambientais, no curso do processo de licenciamento ambiental por meio da realização de audiências públicas ou durante o tratamento de um conflito socioambiental.

Tal como se verifica no direito de acesso à informação, a abrangência do direito de acesso à participação é ampla, devendo ocorrer no âmbito dos poderes legislativo, executivo e judiciário (BELLO e PAROLA, 2017). Assim, para mencionar sua materialização junto ao poder legislativo, vale mencionar os processos legislativos disparados por iniciativa popular e que são referenciados como uma das expressões mais tradicionais da democracia participativa.

Cordella (2019), ao discorrer a respeito da participação em matéria ambiental na América Latina, pontua nove elementos que considera seus *standards*: (i) compromisso e

coordenação; (ii) formalidade e recursos; (iii) fortalecimento da sociedade civil; (iv) transparência e acesso à informação; (v) desenho e oportunidade; (vi) abertura e “inclusividade”; (vii) receptividade e nível de incidência; (viii) prestação de contas e (ix) avaliação.

Para o autor esses *standards* perfazem um grupo de requisitos mínimos para que a participação comunitária em assuntos ambientais aconteça de forma eficiente. Desta maneira, a participação como direito procedural demanda publicidade e pressupõe transparência e acesso à informação no procedimento de tomada de decisão, desde as etapas iniciais até as posteriores. Não obstante, deve ser exercida dentro de prazos que permitam o conhecimento da matéria em consulta, sua avaliação e deliberação pela coletividade com a divulgação dos dados segundo o nível de conhecimento dos envolvidos, a fim de que compreendam o que está em jogo. Além disso, o autor considera que a participação deve ser promovida de acordo com os recursos disponíveis (“necessidade de existência de um procedimento claro e formal de participação que seja possível com os recursos humanos e financeiros suficientes” (CORDELLA, 2019, p. 364 - tradução da autora)) e dentro de uma política voltada ao fortalecimento da sociedade civil, em um entendimento de que a participação contribui para com as organizações sociais.

A participação isolada de um indivíduo pode ser insuficiente para vocalizar a defesa ambiental, por isso associações e movimentos sociais são sujeitos importantes no exercício desse direito. Assim como apontado pela justiça ambiental, a constituição de sujeitos coletivos favorece a luta, inclusive, no seu diálogo sobre questões transversais que sejam importantes para a comunidade. Por este meio, quer dizer, pela participação coletiva, podem emergir novos saberes ou desfechos ainda ignorados. Nesse sentido, Moreira (2017) salienta a importância da participação das populações afetadas pelos conflitos socioambientais, pois a medida contribui para a construção de novos paradigmas ambientais, uma vez que oportuniza e contempla outras formas de relação com o meio ambiente.

No entanto, especificamente em relação ao Brasil, Kassmayer enxerga com pouco otimismo a participação da população em questões ambientais, afirmando que

a maioria da população não tem o costume de reivindicar e exercer os seus direitos de participar na elaboração de planos diretores ou leis de zoneamento, de frequentar audiências públicas sobre estudos de impacto ambiental de projetos que envolvem os seus interesses ou de direcionar o seu voto em favor de propostas políticas mais sustentáveis (KASSMAYER, 2017, p. 45).

No mesmo sentido Tavares (2016) aponta a baixa participação popular na defesa do direito ao ambiente sadio.

Na prática, a materialidade demonstra que o processo de produção dos espaços urbanos apropria-se da qualidade ambiental e reduz gradualmente o sentido de vida nas cidades para seus moradores. As oportunidades de decidir os rumos do espaço e dos recursos naturais que ali estão são retiradas ou esvaziadas, de forma que a presença em processos de tomada de decisão perde apelo. Como apontado por Lefebvre, as instâncias de decisão são, então, transferidas e os processos de consulta são transformados em mera formalidade (LEFEBVRE, 2002). O desafio consiste em criar esses espaços e garantir que sejam eficientes na representação dos interesses da população, sobretudo daqueles em situação de vulnerabilidade ambiental, contrariando a lógica que se impõe nas cidades.

Por isso, quanto ao direito à participação é importante que haja abertura para receber contribuições diversas, oriundas, inclusive, de outros saberes, respeitando os costumes, crenças e grau de entendimento da comunidade a que se dirige. Em razão disso, não deve estar limitado formatos e padrões predefinidos de participação, mas sim disponível para ser aperfeiçoado conforme o caso.

#### 4.1.3. Direito de acesso à justiça

O terceiro direito de acesso e o último a ser explorado é o direito de acesso à justiça. Este direito viabiliza a prevenção de lesão e a reparação daqueles que considerem não ter adequadamente atendidas as exigências processuais – direito de acesso à informação e à participação - e materiais relacionadas ao direito ao meio ambiente equilibrado (SAMPAIO, 2015). Por esta razão, Sarlet e Fensterseifer (2018) o compreendem como um direito procedural subsidiário ou de salvaguarda já que se manifesta quando o acesso à informação e à informação não tiverem sido capazes de proteger a qualidade ambiental. Ainda sob outro ângulo, demonstra a incapacidade política de cuidar da pauta ambiental e o fracasso da legislação vigente.

De acordo com o que aparece no Acordo de Escazú, justiça não é sinônimo de Poder Judiciário. Assim, quando se fala de direito de acesso à justiça, refere-se à garantia de acesso a procedimento judicial ou administrativo que permita a preservação da dimensão material do direito humano aqui em commento.

Para tanto, destaca-se a necessidade de facilitação dos meios de defesa e a observância do primado do devido processo. No primeiro caso, a flexibilização do “formalismo

individualista” e ampliação do rol de legitimados para a propositura de ações ambientais oportuniza que mais atores ingressem no sistema de justiça reivindicando a proteção do direito. A pulverização de legitimidade ativa aumenta as chances de controle social que faz sentido já que o problema da qualidade ambiental afeta a todos – direta ou indiretamente. Já o devido processo legal traz balizas para a condução do procedimento a fim que não se perca a adequação e efetividade da tutela buscada. A transparência, a duração razoável, a questão da distribuição do ônus probatório e a participação incidem de forma especial aqui, sobretudo porque o conteúdo das decisões impacta para além das partes dado caráter difuso do direito. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2018).

Tratando-se de uma ferramenta em que o interessado reivindica uma resposta do Estado-juiz e participa atuando no processo até que seja dada a decisão, o direito de acesso à justiça tem um viés participativo que confirma a complementaridade desses direitos.

Em relação ao Brasil, Tavares (2016) entende existir uma preferência pela defesa ambiental através dos mecanismos jurisdicionais com instituições públicas de defesa de interesses coletivos no protagonismo comparativamente aos indivíduos ou associações de caráter ambiental. O paternalismo é apontado pelo autor como um fator responsável para isso. No entanto, deve-se ter em mente também os contextos em que conflitos ambientais se manifestam (como visto no capítulo 3) de modo que a participação preponderante do Ministério Público pode ser explicada em razão da típica desigualdade que os marcam e que afasta os titulares do direito da via judicial.

Considerando os casos de inefetividade do direito e baixa implementação, o sistema judiciário acaba por tornar-se um espaço fértil para o controle de normas e políticas ambientais, o que traz aspectos negativos e positivos. Para Sampaio (2015) é desta forma que pode ocorrer validação de situações de injustiça socioambiental por causa da “formação quase sempre conservadora dos juízes, associada ao poder, às vezes, invisível dos interesses econômicos” (SAMPAIO, 2015, p. 153). Por outro lado é também onde podem ser feitas trincheiras e por meio delas avançar na tutela socioambiental. Sarlet e Fensterseifer (2021) reconhecem, assim, a existência de uma governança judicial ecológica em que o poder judiciário atua ativamente na salvaguarda do direito fundamental ao ambiente saudável – inclusive no Brasil.

#### **4.2 O princípio democrático e os direitos ambientais procedimentais no ordenamento jurídico brasileiro**

No ordenamento jurídico interno, os princípios, ao lado das regras, compõem as normas deste ordenamento, mas não se confundem com elas. Para Dworkin (2002), os princípios possuem a dimensão do peso ou importância, diferentemente das regras em que uma suplanta a outra quando estão em conflito. Por causa da dimensão de peso que os princípios possuem, surge a controvérsia sobre qual deles terá precedência em relação ao outro no caso concreto. Para o autor, os princípios são especialmente relevantes para as ordens jurídicas, pois diante de casos difíceis, quando uma regra em específico ainda não existe, eles são aplicados suprindo a ausência legal e manifestando argumentos em determinada direção, conforme a interpretação daquilo que rege as práticas sociais (DWORKIN, 2002).

Nesse caso, os princípios são invocados como parâmetros de interpretação, por exemplo, nas decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme será visto quanto ao princípio em estudo.

O recurso aos princípios faz parte do marco filosófico pós-positivista cujos antecedentes relacionam-se com o final da 2ª Guerra Mundial e, bem assim, com dão florescimento de uma nova cultura jurídica. Os regimes totalitários fascista e nazista da primeira metade do século XX nutriram-se de uma concepção de Direito que o identificava, quase absolutamente, ao texto puro da lei, preocupada com critérios de objetividade e certeza para a afirmação de uma ciência jurídica pretensamente desvinculada de questões morais.

Conforme Ávila Santamaría (2008), as atrocidades violadoras de direitos humanos experimentadas pela humanidade durante esse período expuseram a crise do Direito vigente, abrindo espaço para mudanças na forma de conceber o Direito. Entre as inovações, está a transposição para o campo jurídico dos valores pós-Segunda Guerra Mundial, na forma de princípios explícita ou implicitamente previstos na Constituição. O mesmo autor alerta que no continente latino-americano o fenômeno ocorre após as violações perpetradas pelos regimes militares da região entre as décadas de 1960 e 1980 quando, na transição para a democracia, as Constituições incorporaram a tendência do constitucionalismo europeu com algumas variações (ÁVILA SANTAMARÍA, 2008).

Do ponto de vista constitucional, os princípios funcionam como vetores a indicar o sentido em que se deve realizar a concretização de suas regras, considerando o projeto de sociedade até então construído. Os princípios com esteio constitucional, previstos implícita ou explicitamente, funcionam como autênticas regras e parâmetros utilizados para afastar leis e outros atos considerados inconstitucionais. Humberto Ávila (2009) chama atenção para o fato de que a incorporação dos princípios trazidos à Constituição como manifestação de uma

dimensão ética no Direito não pode ser resumida a um entendimento que conduza à supervvalorização dos princípios, em detrimento das regras no sentido qualitativo ou quantitativo. Nesse caso, para o autor, os princípios não possuem o condão de alterar o significado da regra em seu sentido mínimo quando tanto a regra como o princípio tenham assento constitucional. Apenas no nível infraconstitucional, é que os princípios poderiam atuar na interpretação, bloqueio ou afastamento de regras, quando forem incompatíveis com o que prevê o conjunto constitucional.

Na esteira desse movimento a Constituição brasileira elevou a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado brasileiro (art. 1º, III, da Constituição Federal), passando a atuar como eixo axiológico de todo o ordenamento jurídico, o que o coloca como objetivo a ser alcançado, revelando a ligação entre dignidade da pessoa humana e os direitos humanos e fundamentais (SARLET, 2006). Para a temática ambiental isso importa em conceber o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição para uma vida digna, já que ele oferece os recursos necessários ao desenvolvimento material, intelectual e espiritual do ser humano (FENSTERSEIFER, 2010). A fim de garantir tal direito, outros princípios integram a ordem jurídica, apresentando suas dimensões e zelando, em último grau, pela dignidade da pessoa humana.

Com efeito, características como abstração, generalidade, complexidade e incerteza, que definem o objeto do direito ambiental, seriam complementadas a partir do que informam os princípios jurídicos. No sentido, portanto, de orientarem as produções legais, as formulações de políticas públicas e as aplicações de leis pelo poder judiciário é que devem ser entendidas como princípios. São os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade, na coerência existente entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental e fornecem o sentido que a proteção ambiental assume em nossa sociedade (MIRRA, 1996). Eles podem estar previstos de maneira explícita ou implícita, conforme sejam expressamente mencionados no texto da Constituição ou não, derivando, nesse caso, da interpretação da norma e do sistema constitucional de proteção do meio ambiente (BENAJMIN, 2007). Entre os princípios constitucionais ambientais implícitos está o princípio democrático.

Ressalta-se que na perspectiva adotada por esta pesquisa, ele não é compreendido como hierarquicamente superior às demais normas e tampouco como agente exclusivo ou protagonista da proteção ambiental, mas entendido como expressão de um modelo de sociedade (ÁVILA, 2009), do qual decorrem os direitos ambientais procedimentais. Machado (2012) aponta que a participação para a proteção ambiental está inserida em um contexto mais

amplo que se refere à participação para defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade, que foi a tônica da segunda metade do século XX. A participação como capacidade de impactar o resultado final passa a ser reivindicada na medida em que o modelo representativo deixa de corresponder a “um conjunto de obrigações dos eleitos” (MACHADO, 2012, p. 129).

Como visto, em resumo, o princípio democrático em matéria ambiental trata da ideia de que devem ser garantidos aos indivíduos direitos ambientais procedimentais que lhes permitam o exercício do controle democrático sobre assuntos ambientais e lhes garantam o direito de serem informados e ouvidos antes da tomada de decisão pelo Estado, quando capaz de afetar diretamente seu direito ao ambiente sadio. Na obra Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza (LEITE e DINNEIBER, 2017), o acesso à informação e o acesso à participação aparecem como princípios estruturantes desse Estado (SILVEIRA, LEITE e BETTEGA, 2017) e como necessários a sua concretização (BAHIA e LUZ, 2017; AYDOS e EDLER, 2017).

Para reconstruir seu sentido no Brasil, foram consultadas a Constituição Federal, normas infraconstitucionais e a jurisprudência dos tribunais superiores.

No texto da Constituição Federal, o princípio democrático pode ser genericamente extraído do art. 1º, parágrafo único, que dispõe que todo o poder emana do povo e será exercido indiretamente por meio de representantes eleitos, mas também diretamente. Jose Afonso da Silva (2005) explica que entre os princípios que compõem o Estado Democrático de Direito está o princípio democrático, o qual preconiza a construção de uma democracia representativa, participativa e pluralista que garanta vigência e eficácia dos direitos fundamentais. O mesmo autor destaca que o caráter democrático impõe um compromisso de superação do *status quo* que se concretiza por meio do voto, mas também com a participação da sociedade nos processos decisões com respeito à pluralidade de ideias presentes.

A característica democrática que o constituinte tratou de conferir ao Estado brasileiro atravessa a Constituição e pode servir para a proteção do ambiente como direito fundamental. Desse modo, no capítulo destinado ao meio ambiente e também ao longo dos dispositivos constitucionais é possível identificar garantias, ferramentas e formas de defesa ao cidadão que procuram realizar o que informa o princípio.

Entre os dispositivos do art. 225, da Constituição Federal, voltados à tutela ambiental, inexiste referência explícita ao princípio em voga. Não obstante é interessante observar a opção feita pelo constituinte ordinário de colocar a coletividade, além do próprio Poder Público, como responsável pela defesa e preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Assim, muito embora não se identifique o princípio democrático em matéria ambiental como um princípio constitucional explícito, não se deve olvidar a importância e a relevância dada pela Constituição ao envolvimento da sociedade na garantia do direito ao meio ambiente sadio. Quer dizer, o cuidado ambiental depende da presença da coletividade.

Nesse caso, o § 1º, inciso IV do art. 225 exige que atividades efetiva ou potencialmente poluidoras façam estudo de impacto ambiental cuja marca é a publicidade, isto é, a divulgação à comunidade. Com isso, permite-se que a sociedade tome conhecimento acerca dos impactos e dos benefícios da instalação do empreendimento. Segundo Machado (2012, p. 170): “**Dar publicidade** ao Estudo transcende o conceito de possibilitar a leitura do Estudo ao público, pois passa a ser dever do Poder Público levar o teor do Estudo ao conhecimento público” (com grifos no original).

Assim, a disposição da norma é no sentido de obrigar a publicação do EIA em via adequada. Integra, ainda, esse conceito, todas as formas eficazes e disponíveis de partilhar a informação ambiental, motivo pelo qual a ausência de previsão constitucional expressa, em tese, não afasta essa característica. Também a educação ambiental, já mencionada, que deve ser promovida pelo Poder Público em todos os níveis de ensino, promove a informação, oferecendo capacidade de participação nos processos de tomada de decisão. O princípio democrático se faz tanto no dever jurídico de proteger o meio ambiente, como no direito de se informar e participar das políticas públicas. No próprio art. 225, § 1º, o inciso VI apresenta como incumbência do Poder Público na tarefa de proteção ambiental “a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”; o que dialoga com os direitos de acesso à informação e à participação contidos no princípio democrático. Com efeito, o exercício de tais direitos ganha novo contorno, quando o indivíduo comprehende a dimensão do que está em pauta, seus desdobramentos e os direitos envolvidos.

Tanto a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como a Constituição Federal denotam que o enfrentamento dos problemas ambientais com os quais nos deparamos atualmente e, mesmo aqueles que ainda virão, dependem de uma atuação Estatal que envolva os destinatários do próprio direito<sup>32</sup>. Portanto, devem ser oferecidos meios para se informar e espaços para ocupar, de modo a permitir que exerçam influência nos processos de tomada de decisão. O próprio Direito – aqui na expressão do conjunto de normas – reconhece que a coletividade deve exercer um importante papel em matéria ambiental e pode ser

---

<sup>32</sup>O acordo de Escazú segue o mesmo sentido, no entanto não foi ratificado pelo Brasil e não integra, assim, o ordenamento jurídico pátrio. Por isso a ausência de menção nesse momento.

desempenhada não apenas por meio de ações individuais, mas através da interferência coletiva nos processos de tomada de decisão.

Trata-se de um princípio que favorece que o meio ambiente sadio alcance a máxima manifestação de que constitui um direito coletivo e, por isso, não circunscrito a uma dada individualidade livre para dispô-lo absolutamente. É um direito do qual depende a reunião de esforços de todo o corpo social em prol da sua proteção (MORAES, 2006).

Como dito, na Constituição propriamente dita, também é possível identificar outras previsões que confirmam o valor dado à participação da sociedade e que podem ser instrumentalizados para a proteção do ambiente. Jose Rubens Morato Leite (1999) com o olhar voltado para a temática ambiental propõe uma classificação dos mecanismos de participação em: participação de criação de direito ambiental, participação na formulação e execução de políticas ambientais e participação via acesso ao Poder Judiciário.

No primeiro caso, o autor identifica a lei de iniciativa popular (art. 14, III) como manifestação de um dos mecanismos de participação popular, contudo, ele próprio destaca que se trata de uma participação de difícil concretude, o que acaba, portanto, reduzindo a materialização do que prevê o ordenamento como dever de proteção pela coletividade junto ao poder Público. Mas exemplos nesse sentido existem. O Projeto de Lei nº 4.179/2008 propõe estabelecer o “Programa Desmatamento Zero” na Amazônia e dar outras providências. Trata-se de uma iniciativa legislativa popular que contou com a assinatura de 1,4 milhão de brasileiros e o apoio de diversas organizações e movimentos da sociedade civil, mobilizadas em torno da questão da proteção da floresta – muito significativa, diante dos retrocessos ambientais no país (BRASIL, 2008).<sup>33</sup>

Quanto à participação na formulação de políticas públicas, além de normas infraconstitucionais como aquelas que estabelecem a obrigatoriedade de realização de audiências públicas, o autor elenca o plebiscito (art. 14, I) e pode-se mencionar também o referendo (art. 14, II) como instâncias de consulta à população. O primeiro convida os eleitores a opinar antes da criação da norma e foi utilizado em 1993; já o segundo, questiona a respeito da chancela, ou não, de norma criada e apenas foi realizado no ano de 2005 (TSE, 2020, *online*)<sup>34</sup>. Os exemplos de plebiscitos e referendos limitam-se a estes e são escassos, o

---

<sup>33</sup>Segundo informações do site da Câmara dos Deputados ([camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=413531](http://camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=413531)), o Projeto de Lei nº foi arquivado em 31/01/2019, conforme preceitua o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu art. 105, e devolvido à Coordenação de Comissão Permanente em 21/08/2019.

<sup>34</sup>No ano de 1993, o plebiscito foi realizado para a escolha entre monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo, que consolidou a forma e o sistema de governo atuais. Já em 2005, a consulta foi sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país em razão da alteração no art. 35 do Estatuto do

que pode indicar uma cultura do exercício democrático por meio da participação política direta ainda embrionária em nosso país.

Quanto ao acesso ao poder Judiciário, além de estar consagrado como direito fundamental no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal que garante a inafastabilidade do poder jurisdicional, destaca-se a previsão da ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 4.717/65). Servindo para anulação de ato lesivo ao meio ambiente (entre outras hipóteses), o cidadão, autor da ação, fica isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé (BRASIL, 1988). A possibilidade de ingresso em juízo sem a realização de custas procura estimular a defesa dos interesses coletivos pelos próprios indivíduos. No mesmo artigo também está assegurado o direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, a), garantindo o acesso à justiça como forma de defesa de seus direitos ou diante de ilegalidade de poder (BRASIL, 1988).

Além dessas normas, relacionadas aos direitos de acesso à participação propriamente dita e à justiça, o direito à informação ambiental, que completa a base do princípio democrático, também conta com dispositivos constitucionais que podem ser instrumentalizados nesse sentido.

Por sua vez o art. 5º, da Constituição Federal, inciso XXXIII, estabelece que os cidadãos “têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. O dispositivo não está dentro do capítulo dedicado ao meio ambiente, mas no título dos direitos e garantias fundamentais, o que destaca o valor da informação para o próprio Estado Democrático de Direito, incluindo a questão ambiental. Informação, participação e acesso à justiça atravessam a ordem constitucional do Brasil. No art. 37, § 3º, II, a Constituição garante a participação do particular na Administração Pública por meio do acesso do usuário a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

O princípio democrático, portanto, conta com normas que realizam seu escopo tanto no que se refere aos direitos fundamentais em geral como também em relação à proteção ambiental – recorte de estudo desta pesquisa. Além da presença implícita do princípio em matéria ambiental na Constituição, é possível identificar dentro do ordenamento brasileiro mecanismos que se prestam à concretização dos direitos nele contidos e, bem assim, à realização de seu fim.

Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) que proibia a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. O resultado concordou com a proibição prevista pela norma. Além desses dois exemplos, o Estado do Pará, em 2011, realizou consulta plebiscitária que tratava do desmembramento desse Estado e da criação de outros dois: Carajás e Tapajós.

De plano, cabe destacar o Brasil, enquanto signatário da Convenção 169 OIT<sup>35</sup> sobre Povos Indígenas e Tribais em países independentes, tem a obrigação de promover a participação, bem como a consulta livre, prévia e informada, destes povos nas “decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes” (art. 6º, 1, b36). Assim, ao mesmo tempo em que traz esse dever, estabelece critérios mínimos para que a participação e a consulta ocorram de forma efetiva: que seja prévia, bem informada, adequada às circunstâncias e tendente a chegar a um desfecho (DUPRAT, 2014). Apesar de o dispositivo ter incidência dirigida para determinado grupo (Povos Indígenas e Tribais), denota-se o reconhecimento da relevância da garantia de participação nos processos de tomada de decisão daqueles que podem ser por ela afetados.

Antes mesmo da promulgação da atual Constituição, duas leis da década de 1980 introduziram juridicamente os direitos ambientais procedimentais. Até então a proteção ambiental brasileira, alinhada aos interesses econômicos da ditadura militar - como já visto, não dispunha de legislação e políticas de implementação fortes. Também, devido a ditadura, explica-se a resistência na participação da sociedade civil. Com a realização da Conferência de Estolcomo, porém, os grupos ambientalistas se fortaleceram e passaram a disputar e reivindicar propostas para tratamento da questão (MIRRA, 2010).

Finalmente em 1981 foi editada a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) que marca a agenda ambiental brasileira por conceber a gestão do ambiente de forma integrada, criar um órgão, consultivo e deliberativo - CONAMA<sup>37</sup>, com representantes da sociedade civil, e criar o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente, entre outras razões. A mesma lei estabelece, ainda, a educação ambiental como seu princípio, com o objetivo de “capacitá-la [a comunidade] para participação ativa na defesa do meio ambiente” (art. 2º, X, Lei nº 6.938/81).

---

<sup>35</sup>A Convenção 169, da OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais em países independentes passou a fazer parte do nosso ordenamento após a edição do Decreto nº 5.051, de 19 de abril e 2004, revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.

<sup>36</sup>ARTIGO 6º 1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão: [...] b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; [...].

<sup>37</sup>O Conselho Nacional de Meio Ambiente, CONAMA, é o órgão que integra o Sistema Nacional de Meio Ambiente e formula e executa políticas públicas ambientais federais com composição heterogênea e representantes da sociedade civil (Lei nº 6.938/81). Os conselhos de meio ambiente constituem espaços em que os representantes da sociedade civil podem interferir e opinar na construção de políticas ambientais, veiculando interesses que talvez não aparecessem caso não estivessem presentes.

Por meio do CONAMA foi editada a Resolução CONAMA 009/87 que regulamentou a obrigatoriedade de realização de audiências públicas durante o processo de licenciamento ambiental, onde a comunidade local é chamada para opinar acerca dos impactos da instalação de futuro empreendimento sempre que um órgão ambiental julgar necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos (arts. 1º e 2º).

Também na década 1980, no ano de 1985, foi criada a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) que previu o acesso à justiça para defesa do ambiente (e outros interesses difusos), com legitimidade ativa preventiva e reparatória para associações civis. Em virtude da criação desses diplomas normativos, Mirra (2010) entende que foi um período de incremento da participação popular em matéria ambiental – e pode-se dizer dos direitos ambientais procedimentais no geral. Entretanto, o avanço não permaneceu de forma linear. O mesmo autor pontua os governos dos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso como períodos de retrocesso, com a centralização da administração ambiental e enfraquecimento por desmantelamento generalizado das políticas públicas (MIRRA, 2010).

No nível infraconstitucional, é possível trazer outros exemplos e citar a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/1997. A lei cria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, em um nível regional, os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas. Ambos possuem uma composição plural que inclui representante do poder público, usuários de água e entidades civis de recursos hídricos, permitindo que a sociedade participe da política nacional. Segundo Lobato e Wienke (2011), a lei se preocupou que os integrantes dos comitês estivessem em paridade de forças, pois estabelece que o número de representantes do poder executivo limite-se à metade de seus membros. Essa previsão é interessante, pois vai ao encontro do que preconiza o princípio democrático e busca equalizar a assimetria de poder que existe na realidade. A mesma lei cria o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos fornecendo dados para a sociedade.

A Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9795/99) embora não verse diretamente sobre a obrigatoriedade da participação em matéria ambiental, elenca a educação e a conscientização com condições para participar da defesa do meio ambiente saudável. Reforça-se a importância atribuída à participação para o tratamento dos problemas ambientais, ao mesmo tempo em que reconhece que ela não deve vir descolada do acesso à informação - no caso por meio da educação - como requisito para seu exercício.

O acesso à participação vai aparecer ainda na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00) que exige a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação, à exceção da reserva biológica e da estação ecológica. Com isso, a criação de áreas protegidas passa a contar minimamente com participação da comunidade local em vez de manifestar uma decisão tomada de cima para baixo como funcionava até então. Devido à exceção legal, Leuzinger (2009) sustenta que a intenção de conferir um caráter democrático da criação das unidades de conservação não se realizou completamente.

Além da Lei das Águas (Lei nº 9.433/99) que no art. 1º, VI, estabelece a obrigação de gestão dos recursos hídricos de forma descentralizada com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Isto é, o Estado não é mais concebido como responsável exclusivo pela gestão ambiental, mas como aquele que atua com a comunidade de acordo com os interesses por ela apresentados. No ambiente urbano, onde se insere o objeto da pesquisa, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), ao dispor sobre o plano diretor como parte integrante do processo de planejamento municipal, impõe, aos poderes municipais legislativo e executivo, o dever de garantir a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade com publicidade e acesso à informação, criação de órgãos colegiados e realização de conferências a fim de assegurar uma gestão democrática da cidade (arts. 2º, II, 39, § 4º e 43).

Para Mirra (2010), com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva é que é retomada a preocupação com o ambiente por meio do que denomina de ambientalismo de Estado com o fortalecimento das instâncias de informação, participação e acesso à justiça. Em 2003, a Lei nº 10.650 dispôs sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente). É interessante notar que a Lei obriga os órgãos públicos a fornecerem informações que possuírem em quaisquer tipos de mídia (escrito, visual, sonoro ou eletrônico) (art. 2º, caput), sem a necessidade de o requerente comprovar interesse específico (art. 2, § 1º). De igual modo, a garantia de acesso à informação existe em face de entidades privadas, as quais devem divulgar informações “sobre os impactos ambientais potenciais e efetivos de suas atividades, independentemente da existência ou necessidade de instauração de qualquer processo administrativo” (art. 3º). Elementos que caracterizam o direito de acesso à informação, presentes no Acordo de Escazú, já haviam sido previstos pela legislação brasileira.

Entre os anos de 2009 a 2011, os direitos ambientais procedimentais se tornam presentes na elaboração das políticas públicas. Em relação às mudanças climáticas, a participação cidadã se constitui como um dos princípios de sua Política Nacional (Lei nº 12.187/09), enquanto o acesso à informação aparece como princípio na lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10). A respeito desta última, houve a introdução de elementos positivos no tratamento da questão do lixo com participação da sociedade para sua realização. Ainda que com ressalvas (LEUZINGER, 2013), o sistema de logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto traz para os que estão na cadeia de produção e consumo o dever de atuar para a redução na produção de resíduos sólidos.

Nesse percurso não exaustivo pelas normas infraconstitucionais, em 2011, a Lei nº 12.527/11 disciplinou as condições para acesso à informação no país, entendida informação como dado, processado ou não, contido em qualquer meio, suporte ou formato. No mesmo sentido do que prevê a Lei nº 10.650/03, o acesso à informação constitui direito que deve ser prestado por órgãos públicos, bem como por entidades privadas que, nesse caso, não tenham fins lucrativos e recebam direta ou indiretamente recursos públicos (art. 2º). De acordo com o art. 7º da Lei, o direito de acesso à informação compreende

Art. 7º [...] entre outros, os direitos de obter:

- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII - informação relativa:
  - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
  - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Aqui já aparece a garantia de acesso à informação tanto aquela que dependa de requerimento ao órgão competente, como aquela que deve ser espontaneamente produzida e

divulgada por órgãos e entidades públicas de informações de interesse coletivo, ou geral, por eles produzidas ou custodiadas (art. 8º).

Os governos posteriores não aprofundaram os avanços, novamente retrocedendo na proteção ambiental e, consequentemente, na questão da implementação do princípio democrático através dos direitos procedimentais. Tavares e Avzaradel (2017) entendem que, desde a edição do novo Código Florestal brasileiro (2012), inicia-se um período de retrocessos no Direito Ambiental, diminuindo ou flexibilizando a proteção ambiental constitucional. Considerando essa tendência, cabe destacar o enfraquecimento da participação popular. Assim, por exemplo, o Decreto nº 8.243/2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), foi derrubado pelo Congresso Nacional, frustrando a previsão de normas que pudessem contribuir para o tema.

O referido diploma estabelecia a consulta pública como mecanismo participativo além do ambiente virtual de participação social como ferramentas para promoção do diálogo entre Administração Pública Federal e sociedade civil, elencando como diretriz geral, entre outras, o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia. Mais recentemente, no ano de 2019, o chefe do poder executivo federal, por meio de decreto (Decreto nº 9.759/2019), extinguiu uma série de colegiados da administração pública Federal (§ 2º do artigo 1º), criados por lei, que representavam a sociedade civil na criação, execução e monitoramento das ações de órgãos públicos e estatais, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos.

O dispositivo encontra-se com a eficácia suspensa, de acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal que deferiu esta medida cautelar na ADI 6.121, sob o entendimento de que não seria possível a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal. Apesar de não constar na parte dispositiva, o voto do ministro Marco Aurélio rememora o assento constitucional que possui o tema do exercício democrático da participação para além do voto, mas no controle e construção de políticas públicas como manifestação do diálogo entre o governo e diversos grupos da sociedade civil. Atualmente, estão em curso iniciativas que esvaziam os espaços de participação direta da sociedade civil e que podem prejudicar o desenvolvimento interno do princípio, inclusive na seara ambiental, quanto conceito e materialização prática por meio da concretização dos direitos nele contidos. (BRASIL, 2019)

Durante a pandemia, o Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 6351, suspendeu a eficácia do artigo 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória 928/2020, que

limitava o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde pública decretada por causa da pandemia de Covid-19. A decisão liminar do Ministro Alexandre de Moraes, referendada em plenário por unanimidade, recordou que o Estado é obrigado a fornecer as informações solicitadas sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo, sendo que a lei questionada na ADI transformava a regra constitucional em hipótese excepcional (BRASIL, 2020c).

Os exemplos trazidos acima nos permitem extrair alguns elementos comuns para a compreensão do tema do princípio democrático em matéria ambiental e dos direitos ambientais procedimentais no Brasil do ponto de vista de sua positivação. Assim, a proteção ambiental não é mais tarefa exclusiva do Estado e deve contar com o envolvimento da comunidade, mormente a que será atingida por determinada decisão (vide a criação de áreas de conservação, processo de licenciamento ambiental e participação dos povos indígenas no uso, gestão e conservação de seus territórios). As informações as quais estão garantidas pelo direito abrangem aquelas já produzidas pelos órgãos públicos competentes, bem como aquelas que eles tenham que produzir mediante requerimento do particular, independentemente da comprovação de interesse específico. Quando as consultas, como no caso de audiências públicas, servirem de meio à concretização do princípio, elas devem ser prévias à tomada de decisão e acessíveis aos interessados por meio do fornecimento de informações acerca do assunto tratado.

Nos tribunais superiores do país, o princípio democrático em matéria ambiental integra um pequeno número de julgados, sendo difícil encontrar decisões que o tenham explorado de maneira explícita.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores brasileiros, especialmente a do Supremo Tribunal Federal (STF), que vem sendo produzida em matéria de aplicação dos princípios do direito ambiental, tem-se centrado basicamente nos princípios da precaução, poluidor-pagador e reparação. O princípio da participação popular integra uma minoria insignificante de julgados quando comparado com os outros princípios, de maneira que ainda não se encontra consolidada uma jurisprudência sobre esse princípio; há apenas algumas decisões isoladas que necessitariam ser constantemente reiteradas para que, de fato, alcançassem o status de fonte do direito de matriz jurisprudencial. (GORDILHO; OLIVEIRA, 2014, p. 83)

Sem olvidar dos exemplos anteriores, no STF, destaca-se a recente oportunidade que o tribunal teve para se manifestar sobre o referido princípio, no ano de 2018, ao conceder liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.015 em face da Lei do Estado da Bahia (Lei nº 11.612/09 alterada pela Lei nº 12.377/11). Na ocasião, foi sustentada, entre outras

violações constitucionais, a dispensa de prévia manifestação do Comitê de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos nas hipóteses ali elencadas, pois, nesse caso, haveria violação ao princípio democrático, na medida em que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos. Em decisão monocrática, o Ministro Relator Alexandre de Moraes acatou os argumentos trazidos no bojo da ação, reconhecendo a redução da participação popular e afronta ao princípio correspondente previsto no art. 1º, da Constituição Federal. Quiçá pelo caráter precário da decisão, o tema não teve maior desenvolvimento, sem referências específicas a seara ambiental. (BRASIL, 2018)

Contudo, é a mesma linha argumentativa que se observa no julgamento do Mandado de Segurança 24.184-5, do Distrito Federal, julgado em 23 de agosto de 2003. O remédio constitucional, que teve a segurança concedida, visava anular o Decreto de 27 de setembro de 2001 que ampliou os limites do Parque Nacional Chapada dos Veadeiros e atingiu o terreno dos impetrantes sem ter realizado prévia consulta popular. Além da violação à Lei nº 9.985/00, que exige o procedimento de consulta pública anteriormente à criação e/ou ampliação dos limites de uma unidade de conservação, há menção ao princípio “da democracia”. Nas palavras do Ministro Carlos Britto:

A democracia é cada vez mais compreendida como movimento que o poder político assume, não de cima para baixo, mas de baixo para cima. Metaforicamente falando, quer dizer, “tirando o povo da plateia e o colocando no palco das decisões que lhe digam respeito” (BRASIL, 2004).

Não se pode afirmar se tratar do entendimento consolidado da Corte. Em ambos os julgados, não há uma elaboração específica do princípio democrático em matéria ambiental, mas nota-se uma sensibilização destes julgados para a relevância do tema. No Superior Tribunal de Justiça a realidade é semelhante, apresentando decisões, contudo, que dedicam suas linhas para refletir sobre o significado e alcance do princípio. A título de exemplo e pelos comentários realizados, menciona-se o Mandado de Segurança nº 23.326 –DF (2017/0034528-6).

Nesta ação, a Associação Ecológica da Mata Norte do Estado de Pernambuco sustenta que o Ministério da Integração e a União Federal iniciaram as obras de retirada de águas da Barragem Siriji/PE sem a realização de audiência pública e a apresentação de estudos conclusivos acerca do projeto, o que violaria o princípio da participação popular, além de violar o Plano de Recursos Hídricos. Sobre o tema a que se debruça essa pesquisa, a Ministra Relatora Assuete Magalhães consignou que a participação popular está consagrada no texto constitucional como um direito-dever da coletividade e como princípio do direito ambiental,

devendo ultrapassar o modelo representativo. A relevância de se garantir a consulta é permitir que a sociedade opine sobre os riscos a ela impostos para decidir se os aceita (BRASIL, 2017).

Os exemplos legislativos e jurisprudenciais dos tribunais superiores trazidos nesse breve panorama evidenciam o grau de penetração do princípio democrático em matéria ambiental no ordenamento jurídico brasileiro e a relevância que os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça possuem como promotores do direito humano ao meio ambiente saudável. Embora não haja uma referência constitucional explícita ao princípio em comento, observa-se que a Constituição o disciplina em alguns dispositivos e estabelece ferramentas que podem viabilizar a concretização dos direitos procedimentais nele contidos. Dessa forma, entende-se tal ação como referência ao princípio implícito na Constituição.

No plano infraconstitucional, multiplicam-se diplomas legais que estabelecem a participação como peça fundamental na construção de políticas públicas ambientais e outros que cuidam da garantia de acesso à informação em sentido literal, mas também por meio da educação para a conscientização ambiental. Quanto a este aspecto, o desafio reside na capacidade de transformar a previsão legal em prática real, especialmente em um momento de retrocessos ambientais. A diversidade de leis que mencionam a participação e informação em matéria ambiental registra a assimilação da essência democrática na defesa do meio ambiente pelo legislador ordinário. No que se refere à informação, sobretudo, o direito conta com regramento próprio com contornos bastante próximos àqueles do Acordo de Escazú, sustentando possíveis reivindicações de indivíduos e sujeitos coletivos. Já em relação à participação, a menção ao direito acontece, em regra, de maneira genérica ou através da constituição de conselhos temáticos ambientais que canalizam, através da representação da sociedade civil, seus interesses.

No país, vêm sendo esvaziadas as instâncias de participação fazendo com que o acesso à informação transparente, adequada e oportuna seja embaralhado. Com isso, reduz-se o controle democrático sobre a qualidade ambiental, afastando a coletividade do conhecimento da situação do meio ambiente no país e prejudicando a tomada de decisão plural e comunitária. A não observância do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, dessa forma, caracteriza um cenário de retrocessos no qual as consequências serão sentidas com gravidades distintas entre a população, conforme aponta a justiça ambiental. Assim, as alterações (e projetos de alterações) formais, quando não orientadas pela defesa do ambiente enquanto direito de todos, favorece o surgimento de zonas de segregação.

A passagem do plano formal/legal, onde estão inscritas as garantias fundamentais, para a realidade concreta, se torna um movimento difícil, especialmente quando não existe apenas uma resistência na implementação dos direitos, mas também uma tendência de redução do patamar de proteção mesmo que por meio dos direitos procedimentais. Nesse contexto, resgata-se a confiança de Sarlet e Fensterseifer (2019) de que os tribunais superiores podem representar uma trincheira importante na luta pela proteção do direito humano ao ambiente saudável. Nesse espaço percebe-se uma sensibilização em relação ao tema - com destaque para a garantia do direito de acesso à participação – sem haver, ainda, a consolidação de um entendimento pacificado sobre o assunto.

A elaboração desse panorama que vai do plano internacional para o nacional permite entender o que representam os direitos ambientais procedimentais hoje e conhecer por quais caminhos eles podem ser exercidos no Brasil. Desse modo, refletir sobre o enfrentamento do conflito socioambiental em Volta Grande IV por meio desses direitos parte dessa elaboração que informa a existência de ferramentas jurídicas, os critérios dentro dos quais devem ser exercido, o amadurecimento coetâneo desses direitos junto ao conflito e o avanço de retrocessos ambientais que também atingem os direitos de acesso nos últimos anos. É o que será feito no capítulo a seguir.

## **5 O CONFLITO SOCIAMBIENTAL EM VOLTA GRANDE IV COMO CASO DE INJUSTIÇA AMBIENTAL E A MANIFESTAÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS PROCEDIMENTAIS**

A apresentação de dados empíricos a respeito do conflito e o conhecimento do significado do princípio democrático em matéria ambiental e dos direitos procedimentais balizam as reflexões deste último capítulo, articulando teoria e materialidade a fim de alcançar o objetivo geral da pesquisa. Em outros termos, aqui confronta-se o que está juridicamente previsto e as categorias teóricas que explicam situações de injustiça ambiental com a realidade de Volta Grande IV.

O primeiro item deste capítulo (5.1) consiste justamente na contextualização de Volta Grande IV como caso de injustiça ambiental, incluindo os danos sofridos pelos moradores e sua caracterização como situação violadora de direitos humanos. Contudo, o sentido da pesquisa não estaria completo sem a perspectiva daqueles que sofrem com o problema de contaminação local e que podem ajudar a responder sobre o exercício dos direitos ambientais procedimentais no caso. Assim, o item seguinte (5.2) explora entrevistas já realizadas com os moradores a partir da técnica da análise do discurso. Para melhor compreensão este item conta com uma breve exposição sobre a análise do discurso e, posteriormente, divide-se nos três direitos de acesso em Volta Grande IV.

### **5.1. O conflito socioambiental em Volta Grande como caso de injustiça ambiental**

Partindo dos dados empíricos e confrontando com o capítulo 3, o conflito socioambiental objeto desta pesquisa pode ser caracterizado como um exemplo de injustiça ambiental. Ainda que os problemas ambientais em Volta Redonda-RJ tenham razões diversas e sejam percebidos por toda a população, o que se registra é que a sua intensidade é percebida de forma distinta entre os grupos sociais, além da gênese do conflito em Volta Grande IV ter em sua história a desigualdade como componente importante.

Como visto, o arcabouço teórico da justiça ambiental identifica a desigualdade como um elemento na descrição do problema e que vulnerabiliza certos grupos tornando-os mais suscetíveis de receber as externalidades negativas do processo de produção, isto é, os ônus. A partir daí, configura-se um conflito entre aqueles que acessam os recursos ambientais e deles obtém vantagens econômicas e aqueles que acessam os recursos ambientais, porém em qualidade inferior, degradado. Para estes últimos, o direito humano ao ambiente saudável não é

plenamente garantido, o que impacta suas condições básicas de vida bem como implica na violação do direito *per si* haja vista seu reconhecimento como direito autônomo.

O surgimento dessa situação está intimamente relacionado com o processo de construção da cidade e em como e em que grau seus atores conseguem ou imprimir seus projetos sobre o espaço. Volta Redonda espelha o processo conflitante de construção da cidade que narra Henri Lefebvre (2001), que possibilita a reprodução do crescimento econômico e do modo de produção vigente. De um lado a industrialização, o crescimento, a produção econômica e de outro lado (mas ainda parte da mesma experiência), a urbanização, o desenvolvimento e a vida social - engendrados por aqueles que compõem as classes dominantes e impõem seus interesses.

Por sua vez cuida-se de um processo que está ligado a noção que a sociedade capitalista atribui à natureza, relegando-a o papel de recurso infinito passível de apropriação. Assim, da mesma forma que a construção do espaço urbano guarda relação com a construção da própria usina e com os interesses que ela traz, parte dos problemas socioambientais que a cidade manifesta também está relacionada com ela em alguma dimensão (PEITER e TOBAR, 1998; OLIVEIRA, MELO e PEIXOTO, 2017). Com efeito, enquanto a usina e a cidade eram assimiladas como símbolos do progresso e desenvolvimento, as consequências ambientais negativas não eram tematizadas no debate público especialmente até a consolidação de uma legislação ambiental no país.

A matriz de pensamento que sustenta a ciência jurídica, como apresentado por Capra e Matei (2019), ajuda a explicar porque o desenvolvimento da legislação ambiental não foi suficiente para que a realidade socioambiental mudasse – o que inclui a história de Volta Grande. Neste caso, o próprio Estado que assimila juridicamente a questão ambiental como questão de direito fundamental, cria associações com os interesses econômicos que frustra a concretização daquilo que a norma prevê. No caso específico de Volta Redonda é interessante observar que tais interesses, em verdade, eram idênticos aos do Estado até 1993, quando a empresa foi privatizada, de modo que durante esse período houve a chancela de seus atos. Atualmente, a identificação é menos explícita, mas a companhia ainda exerce sua influência sobre cidade, sobretudo sobre os trabalhadores e a natureza.

Em síntese, a organização da cidade, a partir da usina e dos seus interesses, cria problemas de déficit habitacional e de contaminação ambiental com o conhecimento e a omissão do poder público. Posteriormente, com a privatização da CSN, essas questões permanecem, a cidade herda um passivo ambiental com o qual passa a conviver e que se soma a outras formas de degradação do ambiente da cidade.

O processo de construção da cidade pelos interesses das classes dominantes, conforme apresentado no Capítulo 2, explica como alguns setores da cidade são desigualmente afetados pelas atividades da CSN - com o descarte de componentes perigosos em células enterradas no solo, por exemplo - e outros setores enfrentam problemas ambientais menos graves. Pelo mesmo fenômeno comprehende-se a apropriação dos elementos da cidade, inclusive, os naturais e a reorganização de Volta Redonda.

O então centro do povoado de Santo Antonio de Volta Redonda cedeu espaço para oficinas, para escritórios, para a parte administrativa do empreendimento e para um hotel para engenheiros visitantes. Enquanto isso, os mais pobres foram enviados para as regiões da cidade com menos estrutura de segurança, moradia e condições de vida dignas. A região onde se situa o loteamento corresponde ao setor de gestão da cidade com histórico de menor investimento e cuja população tinha menor renda. Os dados sobre a composição recente dos moradores de Volta Grande IV trazidos no capítulo 2 confirmam que essa característica se manteve ao longo dos anos apesar da rotatividade dos moradores. Por isso, a população do loteamento pode ser caracterizada como em situação de vulnerabilidade socioambiental.

Trata-se de uma população que está mais exposta aos riscos oferecidos pela atividade da empresa e que já sente os impactos decorrentes deles decorrentes desde a contaminação do solo do loteamento. Também caracteriza essa situação a diferença de poder político e econômico que estão na disputa pelo território, que expressa uma das dimensões que a desigualdade social pode assumir.

Os rejeitos perigosos da CSN foram dispostos justamente em terreno próximo à área em que posteriormente se construiu o loteamento e que foi condicionada à construção de moradia para trabalhadores terceirizados e que não dispunham de poder econômico. Em Volta Grande IV, o fato de a entrega do terreno ter sido condicionada a trabalhadores que atendiam à Companhia e que garantiam seu sustento dessa forma pode ser levantada como uma estratégia no sentido de assegurar que a ausência de poder econômico somada ao emprego gerado pela empresa represasse reivindicações.

No que se refere à contaminação, os danos já são percebidos entre os moradores com repercussões inclusive sobre sua saúde. Com a contaminação do local em 2000, o loteamento começa a apresentar índices de adoecimento desproporcionalmente maiores que o restante da cidade. Constatou-se que há maior incidência de leucopenia (MPRJ, 2012) entre os moradores do loteamento, além da desvalorização imobiliária e impactos de natureza moral já que a incerteza quanto à segurança do bairro para morar e viver trazem implicações que transcendem a esfera material e atingem a dignidade daqueles moradores. O problema, que de

início poderia ter sido tematizado como apenas uma questão ambiental, atualmente impede negar a proporção que a degradação da qualidade ambiental impõe à vida das pessoas, com implicações no exercício de outros direitos como moradia, saúde e lazer.

Uma vez ocorrido o dano e com a ascensão da pauta ambiental, as consequências ambientais da atividade da usina começaram a ser identificadas e questionadas quanto a sua gravidade, extensão e possibilidade de reparação, superando a postura de naturalidade que predominava até então na cidade em relação a companhia. Para Brígida (2015) tal questão passa a ser uma pauta que une a população que reflete o movimento ecológico no Brasil naquele momento, que passa a buscar estratégias de luta e tem a maioria da população “medianamente informada” (VIOLA, 1987, p. 14) consciente dos problemas ambientais.

Ao longo do conflito, a omissão das instituições governamentais através da Prefeitura Municipal e dos órgãos ambientais reforçou a dinâmica de produção desigual dos danos ambientais e a expansão do problema. A situação de injustiça, portanto, não surgiu apenas em razão da empresa. A associação entre Estado e iniciativa privada já mencionada ocorre com a falta fiscalização sobre a atividade poluidora e a não aplicação da lei ambiental preventiva ou repressivamente. Confirma-se, assim, que a situação de injustiça ambiental deriva também do comportamento estatal perante o problema que deixa de implementar medidas para a proteção da dimensão material do direito ao ambiente sadio. O mesmo se pode dizer em relação à sua omissão no papel de realizar os direitos ambientais procedimentais que, em tese, poderiam interromper a manutenção da situação de injustiça, como será visto adiante.

O vazamento do conteúdo das células com resíduos perigosos contaminou o solo e sem o devido contingenciamento expandiu a área afetada, levando à contaminação do Rio Paraíba do Sul. Do ponto de vista jurídico ambiental, verifica-se o dano ao ambiente em si, o dano à saúde dos moradores e a lesão a outros direitos humanos inter-relacionados. Além disso, pode afetar o direito de pessoas que sequer residem no local, reforçando a característica difusa e complexa que marca a temática ambiental. Assim, as consequências em cadeia do dano e a sua extensão interferem na qualidade de vida de toda uma sociedade e das gerações futuras.

No capítulo 3 foi possível ver em Love Canal e no Condado de Warren, que determinadas áreas da cidade, ocupadas por uma minoria numérica ou política, foram escolhidas para servirem para disposição final de material tóxico proveniente de atividades econômicas. A poluição do ambiente, como ocorrida em Love Canal, representou uma perda nas condições de vida na cidade, refletiu sobre a saúde daqueles que moram no local atingido e sobre outros direitos. O aumento no número de abortos, problemas de fertilidade, o

aparecimento desproporcional de casos de câncer ou problemas congênitos nesses contextos expõem a relevância da proteção da qualidade ambiental para vida e saúde de todos. Estes são elementos que se repetem no conflito em Volta Grande IV.

Ao passo que nos Estados Unidos o movimento de luta empreendido pelas comunidades atingidas conseguiu inviabilizar a manutenção desses casos de injustiça, transformando a legislação ambiental, em Volta Grande IV o problema subsiste duas décadas depois.

## **5.2. Os direitos ambientais procedimentais em Volta Grande IV**

Uma das propostas de combate a situações desse tipo consiste na garantia de acesso à informação, à participação e à justiça que no campo jurídico é traduzido como direitos ambientais procedimentais, resumidos no princípio democrático. Tais direitos cuidam de uma faceta do próprio direito humano ao ambiente sadio, que exprime a noção de cooperação e de solidariedade típicos de direitos humanos de terceira dimensão para confiar também à coletividade a defesa ambiental. Nesse caso, cabe retomar a contaminação ambiental no loteamento do Volta Grande IV para investigar como, no caso de referência, articulam-se as contribuições positivas e os limites do princípio democrático e dos direitos procedimentais para a proteção de direitos à luz da justiça ambiental, considerando as circunstâncias de criação de vulnerabilidade. Nesse caso, em um cenário como o de Volta Grande IV – típico de injustiça ambiental –, os direitos ambientais são mobilizados pelos moradores (parte da coletividade e atingidos pelo dano), ou não?

Essa é a pergunta que se comunica com o objetivo geral da pesquisa e orienta a análise discursiva das entrevistas realizada neste capítulo, mobilizando os conceitos dos capítulos anteriores, articulando campo e teoria de maneira mais explícita. As entrevistas estão registradas nos trabalhos de Brígida (2015) e Costa (2019) e constituem o corpus de análise, considerando a linguagem como histórica e socialmente informada.

Daí resulta que a interpretação é necessariamente regulada em suas possibilidades, em suas condições. Ela não é mero gesto de decodificação, de apreensão do sentido. A interpretação não é livre de determinações: não é qualquer uma e é desigualmente distribuída na formação social (ORLANDI, 2009, p. 47).

Na aplicação dessa disciplina interpretativa para as entrevistas no registro textual das falas dos moradores do Volta Grande IV, trabalha-se com a memória – ou interdiscurso – “como aquilo que fala antes, em outro lugar” (ORLANDI, 2009, p. 31) e aciona as condições

de produção do discurso. Dessa forma, o que está dito tem relação e traz a influência do que já foi dito anteriormente, porém pode estar inconscientemente esquecido. Esforça-se para encontrar o não-dito no dito, o que permite apreender os sentidos sobre os direitos pesquisados, ainda que não sejam explicitamente formulados como tais aos moradores e pelos moradores.

Fiorin (1998) aborda a linguagem como um veículo das ideologias, sendo esta o “conjunto de ideias, a essas representações que servem para justificar a ordem social, as condições de vida do homem e as relações que ele mantém com outros homens” (FIORIN, 1998, p.28) e que se oculta nas relações. O primeiro nível de apreensão da realidade é a aparência, que se totaliza na descrição do real e inverte o nível da essência. Isto é, as ideologias são uma forma de expressão da realidade que tomam a aparência como descrição completa do fenômeno, ocultando a essência. O mesmo autor esclarece que as ideologias são tantas quanto as possíveis visões de mundo de um grupo social, mas que a ideologia dominante em nossa sociedade é a da classe dominante. A partir daí, entende-se como o discurso não é transparente ou manifestação singular do sujeito ou neutro, porque o que nele está oculto é justamente a reprodução de uma dada visão de mundo a partir das posições ocupadas e das memórias gravadas por aqueles que falam o discurso.

Subjacente ao discurso, existe uma formação ideológica que determina como pensar o mundo e, por não existir pensamento sem linguagem, a formação discursiva vem determinar o que dizer:

Por causa dessa indissociabilidade, pode-se afirmar que o discurso materializa as representações ideológicas. As ideias as representações não existem fora dos quadros linguísticos. Por conseguinte, as formações ideológicas só ganham existência nas formações discursivas. (FIORIN, 1998, p. 34).

Nesse sentido, a análise de discurso questiona o que é ideologizado na linguagem, demonstrando a qual formação discursiva pertence o discurso.

A condição de moradores do bairro e, como tais, vítimas da contaminação, conjuntamente com o histórico de construção do espaço urbano de Volta Redonda-RJ e com as contribuições da justiça ambiental, possibilita a busca pelos sentidos ocultos presentes nas entrevistas. Em sendo a linguagem uma ferramenta de expressão e realização do ser humano e sua realidade, ter o morador como sujeito analisado é relevante para esta pesquisa. Orlandi (2009) assinala que o lugar do qual fala o sujeito é constitutivo do que ele diz, o que significa que não se pode desconectar o sentido do discurso daquele que o expressa, porque essa característica se exprime naquele. Através da recuperação da condição do sujeito enunciador, pretende-se verificar o potencial dos direitos ambientais procedimentais pelo discurso

daqueles para os quais são evocados em contextos de injustiça ambiental como em Volta Grande IV.

A fim de não descontextualizar os discursos, as falas selecionadas foram integralmente reproduzidas neste trabalho, destacando-se em negrito os trechos, palavras e expressões que basearam a análise discursiva.

Tomando as falas dos moradores, identifica-se uma ou mais formações discursivas que permitirão explicar os movimentos que favorecem ou que dificultam a manifestação dos direitos ambientais procedimentais. Ainda, aplicar a análise discursiva a esta pesquisa soma à sua possibilidade de generalização para o direito humano ao ambiente sadio. Isso porque a análise do discurso trabalha justamente com o conjunto de representações que servem para justificar e explicar a ordem social, as condições de vida do homem e sua relação com outros sem atingir a essência do fenômeno. Essa formação ideológica, como visto do ponto de vista dominante, corresponde àquela da classe dominante e sendo esta classe aquela que detém poder econômico em nossa sociedade, ocorre que os elementos aqui identificados podem também aparecer em outros casos semelhantes.

Desde a superfície linguística e a desnaturalização da relação palavra-coisa até a compreensão do processo discursivo, despontam elementos que perfazem a construção do sentido. Assim, enquanto sujeitos, contexto e memória dão as condições de produção do discurso em sentido amplo, fazendo paráfrases e polissemias emergirem como parte da linguagem analisada. Nos processos parafrásticos, o dito retorna aos mesmos espaços de dizer, enquanto nos processos polissêmicos o objeto simbólico recebe diferentes sentidos por meio de movimentos simultâneos, criando sentido pela repetição e rupturas no processo de significação (ORLANDI, 2009, p. 36-37).

De início registra-se que nos trechos analisados, abaixo colacionados, foram identificadas três formações discursivas. Um grupo que se refere ao dos moradores que antagonizam com a CSN na luta por seus direitos e se engajam em estratégias de atuação; outro grupo que reconhece o dano ambiental, mas questiona a forma como vem sendo conduzido o conflito; e, por fim, um último grupo composto por moradores que duvidam que o problema de contaminação exista e ameace a saúde da população local. Cada um desses grupos discursivos cria movimentos que auxiliam na compreensão do exercício dos direitos procedimentais no conflito.

É possível extrair pelo menos um aspecto comum aos grupos identificados, referente à rejeição aos políticos no conflito e a angústia por uma resposta sobre a extensão do dano e o impacto a saúde humana. Os registros também apresentam o discurso da companhia como

uma empresa poderosa que, juntamente com outros atores, conduziu o problema até a situação atual. Trata-se da memória da história da cidade e de Volta Grande IV, que materializa as dinâmicas de poder, uso da natureza e construção socioespacial do risco encarnada nos dizeres analisados.

Por isso, o sentido, constituído ao longo da história, retorna em processos parafrásticos que levam ao mesmo dizer: a CSN, a informação, a saúde e a política, em tensão com processos polissêmicos, dão diferentes sentidos ao que existe no interdiscurso e formam os grupos anteriormente mencionados. Esses sentidos que emergem do interdiscurso não tratam diretamente da questão discursiva, mas a atingem, pois ressoam nos direitos de acesso e nos elementos construtores da injustiça ambiental.

Desde o início, houve tentativa de organização por parte dos moradores, buscando estratégias de luta e resistência frente às intenções de neutralização por parte da empresa poluidora e à omissão do Poder Público. A comissão de moradores assumiu a tarefa de mediação dos moradores e representação de seus interesses. No entanto, a falta de informação e de confiabilidade nas informações compartilhadas dividiu os moradores, dificultou o reconhecimento da violação dos direitos dos moradores e trouxe limitações aos direitos de acesso, como será visto.

As sequências textuais que formam o *corpus* de análise foram organizadas em três partes que correspondem aos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça como resposta à questão discursiva proposta e estão organizadas nas seções a seguir. Tais direitos se relacionam e se complementam como visto nos capítulos anteriores, mesclando-se nas falas dos moradores que participam e não participam como representantes na comissão de moradores de Volta Grande IV. A opção por essa forma de organização procura espelhar o que já foi visto durante a parte teórica e de revisão bibliográfica sobre cada um dos direitos com o qual se verifica na prática.

### 5.2.1 Direito de acesso à informação em Volta Grande IV

O direito de acesso à informação é aquele que de forma indireta aparece com mais frequência na fala dos moradores, o que pode ser explicado por ser pressuposto para o exercício dos demais direitos.

No caso em estudo existe dúvida sobre o próprio dano ambiental entre os moradores, evidenciando o quanto delicado pode ser a questão relacionada ao direito de acesso à informação. Isso porque o reconhecimento do dano e dos riscos à saúde é condição para a

construção coletiva em prol do direito violado. No trecho abaixo, é interessante a hipótese que a moradora cria, apesar da notícia de providências por parte da companhia: “quando aconteceu o que dizem que aconteceu” – como se a contaminação não tivesse ocorrido e se tratasse de mero boato. Juntamente com o discurso de outra moradora, percebe-se o peso simbólico por trás das ações da empresa no loteamento.

Ana Maria: [...] eu não acredito dessa forma até porque **quando aconteceu o que dizem que aconteceu**: esse vazamento que houve a demolição das casas. A informação que a gente teve na época é que o poço foi cortado, não continuou vazando, eles esgotaram tal poço que tinha, tanto é que lacraram tudo. (BRÍGIDA, 2015, p. 97) (sem grifos no original).

O fato de terem divulgado em 2000 a ocorrência do problema, os cuidados que os moradores deveriam adotar e a demolição produziu o sentido de solução do problema.

Camila: Em Dois mil. Foi através de um boletim que a CSN soltou no condomínio todinho [...]. Dizia isso: que a gente não podia perfurar, que a gente não podia mexer com obra sem a orientação de um engenheiro, de uma equipe técnica pra nos acompanhar. Aí, depois ele resumidamente, **eles colocaram** que tinha demolido quatro casa lá no 225. Mas no 225 ainda não tinha casa... o condomínio num tava todo...inteiro. Né?! Aí tinha vazado aquela piscina. (COSTA, 2019, p. 98) (sem grifos no original).

Outros moradores expressam dúvida em relação ao dano ambiental porque não percebem alteração em sua saúde mesmo após uma década de moradia no loteamento. Para eles, se, de fato, algo do tipo tivesse acontecido com a contaminação do solo por metais pesados e substâncias cancerígenas, já deveriam ter adoecido e morrido em razão de tantos anos expostos a esses agentes. Nesse caso, o longo tempo no lugar junto à ausência de um dano individual os faz questionar a preocupação de outros moradores em relação ao problema. Limitando o problema a uma questão de saúde, desconsideram-se outros impactos que Volta Grande IV vive por causa do dano ambiental e, como não os percebem, recusam reclamações quanto à qualidade de vida no bairro.

Pedro: É, **pra mim, vou fazer dezenove anos aqui e não tem nada que reclamar não.**

Mário: É, **pra mim também, que moro aqui dez anos, não tenho o que reclamar não.**

Pedro: Poeira todo lugar tem, né?!

Mário: Ah, a contaminação, **se tivesse** já tinha há muito tempo, **já tinha até morrido**, mas graças a Deus sou aposentado... Mas também, a gente fica preocupado é com os filhos né, você sabe que tem filho... Eu fico preocupado pelo meu filho, por mim não, por mim.... (COSTA, 2019, p. 122) (sem grifos no original).

Esse é o discurso da empresa - de solução do problema e de ausência de riscos à saúde – mas que despossui os moradores do direito ao ambiente sadio como condição para outros direitos. Como visto no capítulo 2, a empresa recusou a assinatura de termo de ajustamento de conduta por entender que faltavam evidências sobre o risco do vazamento para a saúde dos moradores do loteamento, razão que permite identificar um alinhamento entre os discursos da empresa e desses moradores.

Ainda nos trechos acima, o uso da primeira pessoa pelo morador cria um sentido de subjetividade, como se aquele discurso fosse apenas o dele a partir de um ponto de vista pessoal, porém, no mesmo discurso, percebe-se que se trata de um sentimento compartilhado por outros moradores.

A dúvida fica clara na oscilação do registro abaixo que apresenta outro elemento em relação à descrença que nutrem alguns moradores: a questão da produção de laudos e a veracidade de suas informações atestando o dano e os riscos aos moradores. O processo de prova e de contraprova ao qual se refere a moradora com a apresentação de diferentes laudos remete à instrumentalização da racionalidade científica e à sua legitimidade para afirmar o problema do bairro. Isto é, reduzir ao discurso científico a possibilidade de afirmar os problemas vividos no loteamento. No entanto, o que ocorre é que, diante da complexidade do conflito, os laudos abrangem parcialmente os impactos que o bairro vive por causa do dano ambiental.

Porém, para a moradora a justificativa que aparece é o envolvimento no caso com “outras intenções”, isto é, intenções que não são aquelas de defesa dos direitos dos moradores.

Ana Maria: [...] é o que a gente falou (**tô falando por mim tá?**) tem hora que eu fico preocupada com tudo isso que tem, **que realmente esteja lá o processo** que está sendo comprovado, mas tem laudos que rebatem, um rebate o outro, uns mostram que tem nada, outro mostra que tem, **então eu acho que tem um processo ainda muito grande de prova e contra prova pra ver se é mesmo ou não**. As pessoas... a gente não acredita nisso, tem muita gente que, como eu, não acredita porque **tem um grupo que entrou nisso com outras intenções, que tá ali no grupo**, continua mexendo, mas tem outros interesses. Na verdade, **a maior parte dos moradores nem acredita no que está acontecendo, no que vai acontecer que vai dar em alguma coisa e isso a maioria ignora, ignora**. (BRIGIDA, 2015, p. 97-98) (sem grifos no original).

Nesse sentido, as falas sobre o trabalho desempenhado pela comissão de moradores relatam o relacionamento com a política por antigos representantes e esclarecem o caráter político das intenções. Por causa dessa memória, os moradores questionam o que tem sido feito, apresentando o receio de utilizarem o problema para fins eleitorais, e duvidam que uma solução seja alcançada.

No entanto, a própria comissão rejeita o envolvimento político como aparece na fala de um dos representantes e denuncia o quanto são visados, em razão do trabalho que realizam pelos direitos de Volta Grande IV.

Otávio: Anos atrás, anos atrás. Isso antes da... Pessoas da comissão se candidataram a vereador, achando que ela poderia ganhar votos. Entendeu? Então **a própria comissão às vezes cai em descrédito por falta de passar informações e entrar nesse meio.** (COSTA, 2019, p.73) (sem grifos no original).

As situações de injustiça ambiental nas cidades se manifestam a partir da associação de interesses entre público e privado sustentado pelo direito, como mencionado por Guimarães e materializado em Volta Redonda. É esse fenômeno que explica o interdiscurso dos moradores ao repelir a classe política. Em relação ao direito de acesso à informação, os sentidos acima narrados de descrença e dúvida atuam no sentido de questionar as informações que são divulgadas, o que vai ressoar no exercício dos outros direitos.

Camila: Mas a questão da política é o seguinte: o cidadão colocou o advogado e o bendito do escritório era lá em Barra Mansa. Entendeu, a gente tinha que sair daqui, tinha que ir lá [...]. Aí a gente pegava os documentos de todo mundo e montava e entregava ele prontinho [...] E eu comecei assim conversando e tal...aí ele ganhou confiança, aí a gente pegou [...] a gente apertou o chefe do escritório, o advogado. Aí eu falei assim “vem cá, mas está esquisito esse negócio de vocês aqui [...] fala pra gente o que está acontecendo, que que fulano, aquele deputado, foi fazer lá na nossa reunião?” Aí ele começou a ficar, esse advogado, ele ficava lá em Cabo Frio e o escritório dele ficava com outro advogado daqui [...]. Aí nesse dia (alguém da comissão) conversou com ele e ele pegou e falou pra gente que o político queria que ele trabalhasse para a gente e cada um de nós, enquanto cliente dele, a gente votasse nele, cê entendeu? Aí a gente falou: “Não, então, a partir de hoje, acabou aqui.” [...]. Morador, ele pode votar em quem ele quiser, **mas político aqui, não vem fazer política não...e eles vêm em cima da gente. Entendeu? Eles vêm em cima da gente que é comissão, que a gente representa os moradores.** Eles querem que a gente aliancie com eles... mas aah, eu, pra mim, isso não funciona não! (COSTA, 2019, p. 73-74) (sem grifos no original).

A comissão também é criticada em razão da não divulgação das informações ou demora em dar um retorno para a comunidade, o que faz endossar o descrédito em relação ao seu trabalho e questionar sua legitimidade como instância de representação.

Otávio: Infelizmente o descrédito. Como eu posso te dizer? Desanimou muita gente, certo? Você vê hoje, teria que estar a comissão aqui, **nós sabemos que nós temos os nossos direitos, entendeu? Mas só que, se existe uma comissão...** Se a comissão fosse ativa, ela teria... poxa, hoje em dia se você sair na rua, eu ando essa rua em uma hora vou de lá até lá no final. Pega as pessoas, igual acontece com ele aqui, que vem sempre “poxa, dá uma força pra gente?”. Divulga, ele falou comigo. Pra você ter uma ideia eu fiquei sabendo através dele [...]. Vou ver quem é a comissão, vou ver se consigo conversar e falar que tão acontecendo situações que, infelizmente, é interessante e não tá sendo divulgado. Você tá sabendo? **Você não precisa ir, mas precisa divulgar.** Se você tem a responsabilidade de ser um representante da Volta

Grande IV, você tem por obrigação passar nas ruas pra divulgar porque, **tem muitas pessoas que não ficam sabendo.** (COSTA, 2019, p. 75) (sem grifos no original).

A informação é cobrada da comissão como direito dos moradores que enfatizam que deve ser prestada, ainda que não seja acompanhada da participação pelos informados. Porém a mesma cobrança não aparece em relação ao Poder Público, sobre o qual recai o protagonismo na produção e no fornecimento dessas informações como visto no capítulo 4. Seja do seu modo ativo ou passivo, o direito de acesso à informação depende da atuação estatal.

De forma legítima os moradores reclamam que sejam informados mesmo que o próprio ritmo de vida impossibilita que isso ocorra. A transferência dos centros de tomada de decisão, de que fala Lefebvre que excluem certos grupos, ocorre com o preenchimento do tempo disponível com trabalho, o que se confirma na menção ao dia a dia corrido. Caso o tempo não fosse todo consumido, a sua parcela disponível poderia ser utilizada em prol da comunidade.

Otávio: A pesquisa em si, a gente né...mesmo distante a gente acompanha, sabe que ela está sendo feita, entendeu? Mas só, que às vezes, a gente né...eu acho que é uma coisa que engloba todo mundo né? **A gente não tem tanto esclarecimento de imediato, eu acho que o tempo que eles levam para dar um feedback pra gente, um retorno, eu acho, demora muito.** Então, muitas pessoas caem, às vezes, em descrédito, “será que realmente é tudo ou não é nada?” Entendeu? Porque infelizmente, **a gente bate de frente com uma empresa muito grande, tá certo?** Então, infelizmente, o país está uma...vamos dizer assim, um descrédito, entendeu? **Quem tem muito faz o que quer e a gente, que está aqui embaixo: “será que está acontecendo ou será que não?”** Então, eu acho que o descrédito acontece muito é nisso aí, entendeu? A gente acredita que ela está fazendo o trabalho dela, mas até onde ela está sendo responsável suficiente? Será que alguém no meio pode estar ou não manipulando...? vamos dizer assim... o resultado? A gente acredita que não, mas infelizmente fica essa interrogação [...]. Porque por muitos descréditos que, infelizmente, acontece no nosso país, a gente fica receoso com muita coisa. Muita gente pensa assim: “ah eu fiz a análise e tá demorando tanto. Será que vai passar por outras pessoas pra ver o que pode ser feito e o que não pode ser feito?”, entendeu? Porque muita gente fica nessa desconfiança. Então se agilizar um pouco mais... porque hoje, eu tenho tempo, mas algumas pessoas não têm, que fizeram, e não têm. Então, depende talvez de um telefonema, ou de uma pessoa chegar na casa, mesmo que a pessoa esteja trabalhando ou alguma coisa assim, sei lá, de comunicar e colocar na caixinha do correio. Porque às vezes, o dia a dia é corrido, tem muitas coisas que precisam ser encaixadas porque senão... (COSTA, 2019, p. 94) (sem grifos no original).

Nessa dinâmica de transferência das instâncias decisórias locais para centrais, a cooptação do tempo não exclui o direito à informação como bem reclamam os moradores. A relação íntima entre os direitos de acesso e o reconhecimento de pressupostos para seu real exercício não os condiciona. Sobretudo no que se refere ao direito de acesso à informação. Quer dizer, ter ou não a informação independe da participação ou não, pois é um direito em si.

Diante das dificuldades, surge o desafio de lidar com novas estratégias de comunicação na comunidade.

Camila: A gente tinha o facebook, foi preciso a gente acabar com o facebook, porque apareceu um *fakenews*, e começou a colocar coisa. Inclusive, até o responsável pela divulgação na imprensa, da Internet [...] foi ameaçado, **então a gente tem integridade também, entendeu?** A gente não vai debater com quem a gente não conhece. Nós nos tornamos pessoas muito conhecidas, mas nós somos moradores aqui, entendeu? **Então, coisa que nos ameaça, ameaça o morador.** Né?! (COSTA, 2019, p. 75) (sem grifos no original).

A rede social foi uma delas, onde a disputa pela verdade em relação a Volta Grande IV se pronunciou de forma mais violenta através de ameaça e impôs o abandono da ferramenta. Pelo método de tentativa, com erros e acertos, surge no discurso a procura por ferramentas que informem os moradores e que sejam eficientes ao mesmo tempo para informar e lidar com os obstáculos da ameaça, da desinformação e da falta de apoio.

Camila: Eu que vou falar em nome da comissão e em nome dos moradores né? **Porque olha só, se cada um viesse, não vai dar conta.** Então a comissão foi eleita pelos moradores, pra vocês que estão chegando há pouco tempo, você também [referindo- se aos outros moradores na roda]. Fomos eleitos pelos próprios moradores, cada rua tem um representante, entendeu? A gente se reúne, o Ministério Público contata a gente, a gente vai lá e tal. É grave, não dá pra segurar? O carro vem, chama os moradores e a assembleia é feita aqui, e aqui a gente descobre. O Ministério vai trazer o relatório prestar conta pra comunidade, o carro vem pra rua, e os moradores vêm pra dentro da escola e ouve o que tem que ser feito. Então não tem, tipo assim, não tem buraco, entendeu, não tem buraco. (COSTA, 2019, p. 71) (sem grifos no original).

As estratégias são importantes inclusive pelo número de moradores que compõem o loteamento: de acordo com os dados do capítulo 2, são, pelo menos, 750 famílias cujos interesses precisam ser contemplados, apesar de toda a diversidade que existe. A comissão surge justamente nesse sentido, como se vê na expressão “não vai dar conta” que demonstra a inviabilidade de cada morador assumir o lugar de fala. Em Volta Grande IV, essa é uma característica que aparece também em outros conflitos socioambientais e que se refere ao número de atingidos. Dimensionar a defesa da qualidade ambiental no contexto em que existem distintos pontos de vista pode ser um desafio. As opiniões que surgem giram em torno de questões de ordem individual em detrimento do coletivo.

Por outro lado, o Ministério Público realiza reuniões com os moradores representantes para informar sobre o que está acontecendo e estes repassam a informação aos demais, que respondem com dúvidas como visto. A próxima fala, no entanto, traz novo sentido ao descrédito que aparece repetidamente.

Sílvio: Falta informação, falta de conhecimento também deles, né? **Falta de informação da situação que fazem eles ficarem receoso, né? Se tivessem informação... tivessem não! Se eles procurassem informação certa, e já foi explicado diversas vezes aqui nas reuniões. [...]. Eu acho que a comunidade coletiva, falta pra eles...** não falta conhecimento, falta pra eles se esclarecerem. Eles! Porque a reunião que a gente teve aqui, foi muito claro o sentido da pesquisa [...]. Entendi, exatamente, o porquê das 200 casas primeiro, porque espalhar, “eu não posso escolher você nem você” [referindo-se à opção da instituição – Fiocruz – de seleção dos participantes da pesquisa], tem que ser por sorteio, senão a pesquisa não é válida perante a justiça, senão você está direcionando os exames da pesquisa. Então, está faltando conhecimento das pessoas. (COSTA, 2019, p. 95) (sem grifos no original).

O discurso narra como está sendo realizada a pesquisa da Fiocruz no loteamento, as razões para tanto, com reuniões para esclarecimento da comunidade, e oferece subsídios para refletir a respeito de quais os sentidos circundam o direito de acesso à informação ao longo do conflito em Volta Grande IV. Ainda assim, alguns moradores demonstram receio que advém da ausência de um senso compartilhado de comunidade, o que conduz à falta de interesse em se informar e comparecer aos espaços criados com essa finalidade. Esse sentido de coletivo que não é compartilhado entre os moradores revela-se também no discurso daqueles que acreditam não existir riscos decorrentes do dano ambiente, porque não identificam reflexos na sua saúde, isto é, na esfera individual.

A privatização do espaço – natureza e cidade – baseia-se na exclusão e concentração de poder que parece enfraquecer os laços comunitários. Com isso, associado às assimetrias de poder que colocam os moradores em uma posição de desigualdade, a fragilidade do senso de comunidade favorece a desinformação. Conforme Acserald, Herculano e Pádua (2004), ao lado dos acessos à informação e participação, a justiça ambiental aposta na constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares pautando o combate às situações de injustiça a partir do comum, sobretudo, porque é coletivamente que existem mais chances desses grupos serem ouvidos. Dessa forma, há uma oposição à lógica individualista, fragmentada e reducionista que penetra as estruturas sociais do ponto de vista social, econômico, científico e jurídico.

A efetivação do direito de acesso à informação, que pode fornecer dados sobre o que vem sendo feito em relação ao conflito e sobre o dano em si, se realiza, sobretudo, com a iniciativa da comissão de moradores que enfrenta resistência em seu trabalho. A disputa pela verdade do discurso entre comissão de moradores e empresa ocorre em meio ao vácuo de iniciativa pelo poder público. Este motivo não é mencionado como agente nesse campo e a referência negativa aos políticos demonstra que os moradores se sentem desamparados.

Assim, surgiram dúvidas quanto à confiabilidade das informações, reclamações sobre a demora em seu fornecimento e divergências entre os moradores.

Diferente do que preconiza o princípio democrático e do que estabelece a própria legislação brasileira, o direito de acesso à informação em Volta Grande IV foi exercido de maneira frágil. Além de o protagonismo recair sobre a associação de moradores, características importantes do direito não estiveram presentes. Transparência, adequação e oportunidade, por exemplo, faltaram aos moradores, prejudicando sua instrumentalização em defesa da qualidade ambiental local. Essas descobertas indicam que o poder que conforma a situação de injustiça ambiental pode permanecer no exercício de direitos procedimentais, impondo o resgate do papel do poder público como agente promotor de justiça e garantidor de direitos fundamentais a uma vida plena.

### 5.2.2 Direito de acesso à participação em Volta Grande IV

Em Volta Grande IV, o acesso à participação se realiza para os moradores com o apoio do Ministério Público Federal que passa a mediar o conflito e promover reuniões sobre o assunto. Com a instituição, surge a percepção de que os moradores não estavam sozinhos na luta pelo seu direito. A conquista desse apoio ainda é importante por dois motivos: porque o bairro é pobre e os moradores identificam que para os mais pobres as coisas são mais difíceis e porque a atuação da instituição não está suscetível a interesses políticos e partidários, o que é reiteradamente destacado nos discursos.

A expressão “dentro de uma comunidade como Santo Agostinho” pode ser interpretada como “dentro de uma comunidade pobre como Santo Agostinho”, o que se depreende a partir da história da cidade que conduziu a formação do setor leste como área mais pobre e o Volta Grande IV como loteamento próximo ao descarte de resíduos perigosos sem problematização dos riscos para a população.

Camila: Então, eu acho assim, a partir do momento que o Ministério Público veio, e a gente...foi uma luta assim, extraordinária, porque **trazer o Ministério Público, dentro de uma comunidade como Santo Agostinho, nesse lado aqui, Volta Grande IV, entrou pra história, nós fizemos a diferença [...] Isso pra mim já valeu a pena, entendeu?** Então, **o que a gente tá aguardando agora é essa decisão** (COSTA, 2019, p. 82) (sem grifos no original).

Dessa forma, a atenção recebida por parte do Ministério Público é considerada uma conquista dos moradores que repercutiu na defesa do interesse dos mesmos, até então negligenciada. Ainda assim, as assimetrias entre as partes envolvidas no conflito aparecem e

confirmam a situação de desigualdade que Acserald e Herculano falam em contextos de injustiça ambiental. O sentido de “ser necessário benzer com a mão esquerda”, após descrever a estrutura jurídica, evoca a necessidade de proteção por partes dos moradores em relação à empresa. A proteção é evocada quando se está diante de algo ruim, perigoso, que traga algum tipo de ameaça. Nesse sentido o uso da expressão é esclarecedor do que a empresa representa para essa moradora.

Também na metáfora “formiguinha” para se referir aos moradores também é possível enxergar o mesmo sentido, colocando-os como se fossem pequenos, fracos. No entanto, a formiga só é frágil quando está sozinha. A mudança de imagem de formiguinha para formigueiro inverte o sentido que a empresa atribui aos moradores e traz a ideia de coesão, participação e força, podendo até representar uma ameaça. Essa observação é interessante, pois destaca a capacidade de transformação que o direito de acesso à participação junto à mobilização dos moradores poderia operar em face da empresa.

Camila: Porque é muito fácil, a CSN vem... gente, vocês não tem noção, olha, quando tiver a próxima reunião no Ministério Público, eu vou convidar o senhor [...] Ela não vem sozinha, ela **vem com um corpo jurídico que você benze com a mão esquerda**. E o que que a gente é? [...]. Aí quando eles pegam, eles olham pra gente, **eles acham que a gente é aquela formiguinha assim**, a gente só tem um, fizemos curso, todo, da questão ambiental, mas pra chegar onde chegou, nós passamos por várias assessoria jurídica, nós estudamos, nós não fomos bobos não, a gente ia na reunião e a gente só ouvia, por isso que é importante ouvir, é muito importante a gente saber ouvir e ser tardio no falar e falar certo. (COSTA, 2019, p. 99) (sem grifos no original).

Nota-se que ocorrem reuniões entre Ministério Público, empresa e parte dos moradores que representam os demais e que, nesses espaços, a diferença de poder é visível.

Além da diferença de poder, outro elemento que aparece nos discursos analisados, e se comunica com o direito de acesso à participação, trata do vínculo de trabalho que muitos moradores possuem com a empresa.

Joana: Eu acho que tem muitos moradores, na minha rua por exemplo, ativos ainda, trabalhando [...] Aposentados eu acho que são poucos aqui na IV [...]. É mais é na II mesmo. **A maioria quase todo mundo é CSN...**

Mário: A maioria é trabalhador ué! Eu acho que aposentado tem pouco.

Camila: Vou falar assim do que eu lembro. Pelo menos a 300, 340 lote 2 e 3 é muito funcionário da CSN! Entendeu? Muito, **tanto é que quando o Ministério Público veio, quando a CSN trouxe falando do Volta Grande, bairro seguro, você podia contar no dedo...** (COSTA, 2019, p. 100) (sem grifos no original).

A história da construção do espaço urbano em Volta Redonda apresentada no capítulo 2 explica esse elemento já que a doação do terreno foi feita com a condição de construção de moradias para os terceirizados da empresa. Nesse caso, o trabalho dentro da empresa funciona

como uma espécie de chantagem econômica alertada por Gould (2004), que reduz a participação dos atingidos por temerem perder o seu sustento ainda que compartilhem das preocupações e tenham interesse em participar. Por isso, não comparecem aos espaços de reunião ou comparecem em uma escuta silenciosa.

Essa influência que a empresa exerce para fora dos muros da fábrica fica evidente na ideia após aposentar-se ser dono de si, isto é, ser aquele que pode se manifestar, expressar, ocupar os espaços que deseja sem ser constrangido por terceiros. O emprego do ditado popular no trecho abaixo “manda quem pode e obedece quem tem juízo” junto com a palavra infelizmente produz um processo parafrástico de retorno ao mesmo lugar de dizer sobre relação de trabalho morador-empresa, em que se capta a resignação inconformada de quem comprehende a permanência da situação.

Otávio: E tem um outro fator, não sei, tem muita gente que não. Mas aqui ainda existe muitas pessoas quem tem um...vamos dizer assim, uma ligação direta com a empresa. Então, as pessoas, sei lá... estou falando com o que eu acho, tá? Talvez as pessoas ficam até com certo receio “poxa, eu vou, será que tem alguém que possa estar me observando..? ...para depois falar: ‘Ah..., fulano de tal estava lá’, ‘Fulano de tal está brigando contra vocês’”. Então, infelizmente, isso acontece, a gente sabe que acontece, entendeu? Porque, eu falo isso hoje, porque, graças a Deus, não estou mais vinculado a ela, então hoje eu venho [...] hoje eu venho com mais, **eu sou dono de mim**. Porque, infelizmente, tem muita gente que não fala nada, está aqui igual eu no intuito de melhorias, mas também tem gente que não vem por medo. Talvez queria estar aqui, mas fica naquele receio “poxa, eu ainda estou ligado”. Alguém pode diretamente ou indiretamente comentar e aquilo chegar aonde pessoas que não possam...entendeu? Então, infelizmente ainda acontece isso, eu falo isso porque eu escuto, entendeu? **E, infelizmente é isso aí, manda quem pode e obedece quem tem juízo.** (COSTA, 2019, p. 100) (sem grifos no original).

A questão da empresa como geradora de emprego na cidade é também um obstáculo à solução do problema mesmo quando não se trata de morador, ratificando a influencia que exerce nesse espaço quando o órgão ambiental no capítulo 2 justifica o "cuidado" em sua atuação ao prejuízo econômico que poderia sobrevir com autuação da empresa.

Pelo discurso dos moradores, depreende-se um desinteresse da companhia em resolver a situação do loteamento, porque rejeita a participação daqueles que são funcionários nos espaços criados para discutir o problema.

Otávio: Aí, falou da empresa em si, né?! E o problema aqui. Quer dizer, alguém **falou sobre o problema pra frente e... nossa! Isso gerou um desacordo, dentro da empresa** [...] Algumas pessoas chegaram a conversar até com ... Não vou dizer de ameaça diretamente, mas aquela indiretazinha ali: “pô, toma cuidado com o que você vê, o que você fala” [...] Eu acho que a maior preocupação hoje... claro, não estou falando que seja 100%, mas boa parte eu acho que vem assim por isso também, entendeu? Porque igual eu falo com você que eu ficava receoso também. Entendeu? **Infelizmente, eu tenho família, eu preciso então, entendeu? Agora não, graças a Deus, eu desvinculei da empresa** [...] (COSTA, 2019, p. 101) (sem grifos no original).

Ocorre que é através do direito de acesso à participação em que se experimentam tomadas de decisão coletivas que considerem as opiniões das partes. É por meio desse direito que as compensações mais justas são pautadas como aquelas que atendam melhor aos atingidos pelo dano. No entanto, com redução na participação dos moradores, é mais difícil que se compreendam as necessidades comuns e as paute perante os responsáveis. Em Volta Grande IV, o mercado efetivamente imprimiu seu poder sobre a natureza e o ser humano, integrando a esfera da ambiental com a esfera do trabalho. Em consequência, torna-se mais difícil a articulação dos moradores, que reconhecem a dificuldade maior de representar seus interesses frente a empresa quando não estão coletivamente organizados. O ditado popular utilizado expressa justamente esse sentido.

Otávio: Eu acho que tem que ser coletivo, porque como diz o pessoal, **uma andorinha só não faz verão. O coletivo tem mais força!** (COSTA, 2019, p. 113) (sem grifos no original).

Outra estratégia que torna mais difícil a articulação dos moradores entre si é a criação de uma comissão composta pela CSN e moradores que não compartilham as informações com o restante do loteamento. A falta de informação sobre a extensão do dano mobilizou a luta de moradores de todo o loteamento, não apenas do local do vazamento, no entanto a postura da companhia é de comunicação exclusiva com um grupo específico.

Lúcio: No bloco 225 eles criaram uma comissão só deles e todo o problema que acontece a CSN vai lá e resolve. **Eu desconheço outro bairro em VR que a CSN vai lá para poder acolher a comunidade.** No bloco 225 eles tentaram montar um grupo fechado e conseguiram. **O grupinho deles lá tem acesso total a CSN. A CSN vai lá e faz reunião.** A CSN agora está caminhando para o bloco 180. (BRIGIDA, 2015, p. 99) (sem grifos no original).

Por ser a responsável pelo aterro onde se localizavam as células com resíduos perigosos, a CSN aparece de forma recorrente em todo o discurso dos moradores, inclusive no que se refere ao acesso à participação. Porém, o poder público também surge na construção de sentido negativamente referenciado.

Camila: E **agora vêm esses carniceiros, vêm esses políticos** né. Agora vai chegar os políticos...  
Joana: Agora eles vão começar... (COSTA, 2019, p. 77) (sem grifos no original).

O excerto acima foi destacado em relação ao direito de acesso à participação, pois carrega a noção de que os governantes não representam os interesses do cidadão, mas aproveitam-se de situações contextuais para se promoverem. Carniceiro é aquele que se

alimenta de restos de corpos de outros animais. A metáfora possui ainda mais significado quando se resgata o que representa ser morador de Volta Grande IV. Quer dizer, pessoas em vulnerabilidade das quais se aproximam os políticos para se aproveitarem da situação de violação de direitos humanos que vivem.

O acesso à participação em Volta Grande IV não é uma preocupação do Estado que, consciente da complexidade e permanência da situação, cria espaços de exercício do direito para a solução do problema. Ela surge da luta e da iniciativa dos próprios moradores que procuram organizar-se coletivamente. A atuação do Ministério Público é comemorada pelos moradores, somando suas forças para resolver o problema. Ainda assim, eles enfrentam desafios para representarem seus interesses e serem considerados ao longo dos anos de conflito especialmente junto à companhia, mas também entre aqueles que ocupam posição de poder no Estado ou pretendem ocupar (políticos).

Em relação à CSN, a estrutura jurídica que a empresa possui em comparação aos moradores cria uma situação de assimetria, em que prevalece os interesses de quem melhor manipular o saber dentro da lógica da racionalidade moderna. Isso significa desconsiderar as experiências dos moradores que vivem o problema e têm suas formas de vida impactadas para sustentar a participação como qualificada, desde que se dê dentro de padrões do modo de pensar dominante. E, ainda, instrumentalizar o direito para atender aos seus interesses.

A chantagem econômica em razão do vínculo de emprego e a criação de grupos privados com os moradores são duas estratégias que servem à desmobilização dos moradores e, no primeiro caso, confirma o poder da companhia. Se entre si os moradores estão enfraquecidos, é mais difícil que tenham forças para representar suas questões perante a Companhia. Essa situação de chantagem econômica e assimetria aparece como uma constante nesse caso e, como visto no capítulo 3, é um fator que está na base da injustiça ambiental.

Nesse ponto, o que os discursos – e bem assim a experiência de Volta Grande IV através de seus moradores - permitem afirmar é que a garantia do direito de acesso à participação, para ser seriamente considerado, depende da participação comprometida do Estado, com possibilidade de livre verbalização das intenções pelos atingidos e em um ambiente em que os poderes de cada parte sejam equalizados.

Em Volta Grande IV, com o direito de acesso à informação comprometido pelas dúvidas e descrenças de parte dos moradores, o direito de acesso à participação ficou prejudicado e o nível de envolvimento com o problema do loteamento destoou entre os moradores. Essa constatação confirma a proximidade entre os direitos e a necessidade de que todos sejam plenamente garantidos para uma proteção ambiental difusa e efetiva.

Outro aspecto diz respeito ao afastamento do direito de acesso à participação em Volta Grande IV das noções jurídicas vistas no capítulo 4, quando estudado o princípio democrático. Os espaços de participação, quando criados, reproduziam as desigualdades presentes na sociedade, reduzindo as possibilidades de que a participação dos moradores repercutisse de maneira concreta para a comunidade. O afastamento da realidade ao que prevê o direito pode ser atribuído mais uma vez à omissão do Poder Público, tendo sido suprida pela atuação do Ministério Público e pelo esforço da comissão de moradores. Porém quando isso ocorre, isto é, quando os critérios que garantem o exercício do direito de acesso à participação não se verificam no caso concreto, o combate à injustiça ambiental e o envolvimento da coletividade na proteção do ambiente se dissolvem diante dos poderes econômicos e políticos.

### 5.2.3 Direito de acesso à justiça em Volta Grande IV

O acesso à justiça é o direito que aparece de forma menos recorrente nos discursos analisados. Trata-se da última medida para a defesa da qualidade ambiental e Volta Grande IV aguarda a sentença da ação civil pública impetrada por causa da situação do loteamento. No trecho abaixo, o morador registra que a empresa e a prefeitura tinham conhecimento da situação referente ao depósito de células perigosas nas proximidades do local e nada fizeram, o que evidencia a complexidade do caso diante da associação de atores que contribuíram para o dano.

Otávio: Aí fizeram a obra e o sindicato...**eu acho que, se há pessoas erradas, é um grupo, não é uma pessoa só.** Por que eu falo que é um grupo? É a empresa por ter doado um terreno. Com certeza se há contaminação ela sabia, certo? A prefeitura por ter liberado; o sindicato, eu não sei até onde ele conheceria o terreno, aí já não sei, mas também era uma outra entidade que deveria ter corrido atrás para ver porque tem uma pilha de escória ali atrás que é N anos, desde quando a CSN foi fundada, não sei, entendeu? E ali mesmo a Caixa Econômica, que a Caixa Econômica teria que... ela que liberou a verba. Como que ela libera uma verba do terreno se ela não teve uma análise do engenheiro dela ou alguma coisa nesse sentido? **Então, não é um culpado, se tiver, são N culpados, entendeu?** (COSTA, 2019, p. 71) (sem grifos no original).

O discurso remete ao fato de que as situações de injustiça ocorrem, na maioria das vezes, a partir da associação entre aqueles que dispõem de poder político e econômico sobre os espaços, como apontado por Acserald e Guimarães no capítulo 3. Com isso, os interesses da coletividade são negligenciados, devido à orientação mercadológica que rege as decisões, inclusive, com a subversão dos papéis. Isto é, aqueles que detêm competência para fiscalizar e impedir o dano omitem-se e colaboram para a situação.

A pluralidade de responsáveis aos olhos do morador, que traz no interdiscurso a aliança entre público e privado com a exclusão da comunidade e seus direitos, remete ao poder que esses agentes possuem e como eles podem tornar difícil a responsabilização, porque o sistema de justiça reproduz essas condições. Conforme exposto no capítulo 3, o direito assimilou o modo de pensar instrumentalizado da modernidade, privilegiando direitos individuais e os interesses daqueles que detém o capital.

A judicialização do conflito assume o sentido de fracasso na tentativa de resolver o problema e ao mesmo tempo aponta para a descrença na sua solução, retomando o sentido anterior sobre as assimetrias de poder.

Jose Antonio: Um dos momentos que foi mais triste da minha vida – que eu estou quase me emocionando [choro]foi quando o Rodrigo Lins [procurador] falou para gente: olha gente está tudo pronto para dar entrada na questão do VG IV. **Naquele momento eu não falei mais nada, eu fiquei quieto, eu não tinha mais palavras porque era um sonho de tantos anos, uma moradia, uma coisa simples, direito de todo cidadão e naquele dia quando eu saí do MP eu desabei pela primeira vez.** (BRÍGIDA, 2015, p. 102) (sem grifos no original).

Alguns moradores enxergam na judicialização uma forma de ganhar dinheiro da companhia através de uma indenização, como se essa fosse a intenção ao impetrar a ação.

Lúcio: Outro dia eles estavam conversando comigo: Ah, se você não tiver contaminado? Não sei o que... Eu vou agradecer a Deus, gente! **Eu não quero ganhar indenização nenhuma não. Se falar que minha saúde está boa, ótimo, eu não quero continuar exposto a ela, entendeu?** Por quê? Até mesmo porque meu filho vai lá para casa, ele fica comigo dentro de casa, a gente brinca dentro de casa, **eu privei meu filho de brincar na pracinha porque eu sabia que a pracinha estava contaminada** (BRÍGIDA, 2015, p. 100) (sem grifos no original).

O discurso também demonstra que a dúvida sobre a situação do bairro freia iniciativas ou adesão por parte de outros moradores. A pergunta “se você não tiver contaminado?” pode ser interpretada como “e se você estiver errado sobre a situação do bairro e isso não afetar sua saúde?”, o que se explica pela falta de informação constatada nas falas anteriores e coloca a judicialização como uma questão de certo e errado que reproduz a ideia de que a CSN é mais forte e possui os melhores recursos. Não existe justiça imparcial. Aqui, denota-se como a dúvida funciona de forma eficaz na desarticulação e enfraquecimento das estratégias adotadas.

Quer dizer, há um desconhecimento dos direitos em si. A limitação do conflito no seu aspecto de dano à saúde dos moradores mostra a estreiteza do olhar como se o dano dependesse disso, nublando a percepção dos moradores como lesados. No trecho acima

aparece como a contaminação afeta as práticas de vida da população como a questão da brincadeira do filho e corrobora a transcendência do dano para além da saúde.

O acesso à justiça aparece, por fim, relacionado à morosidade e à informação sobre o seu andamento, o que retira a confiabilidade de que a situação vá se resolver e, mais uma vez, colabora para a desarticulação dos moradores.

Otávio: Então quer dizer, antigamente, hoje não, tô falando do passado, não tô falando agora. Você pega uma comissão, a comissão não sabe esclarecer nada. Não, mas vamos colocar na justiça, não, isso aqui tá em andamento assim. **Poxa, tem vinte anos que eu tô aqui, sempre ouvindo isso: que tá na justiça e que não resolve nada. Não falando nem a favor nem contra não, mas pelo menos uma decisão.** Gente, tá assim e ponto [...] Eu não quero saber se ganho ou perco não, eu quero a solução. Entendeu?! Espera aí, gente, tá assim, tá tranquilo, tá assim, o negócio tá quadrado e acabou. Vamos ver o quê que nós vamos resolver aí. E é a comissão que faz isso. Então, o descrédito vai por aí, **um desanima, outro desanima.** Igual hoje, está eu e ele aqui, hoje, teve X pessoas lá. **Aaaah, então... vou lá pra quê, cara? Ninguém tá nem aí.** (COSTA, 2019, p. 76) (sem grifos no original).

Assim, o acesso à justiça é sentido pelos moradores como a última alternativa nas tentativas de solução do problema que reproduz as diferenças de poder que se identificam nas suas realidades diárias. A atuação do Ministério Público permitiu que esse direito fosse garantido no exercício de sua atribuição constitucional de defesa do ambiente, oferecendo a oportunidade de obterem uma resposta.

Uma das estratégias para garantia do direito de acesso à justiça consiste, como visto no capítulo 4, na ampliação do grupo de legitimados que pode ingressar em juízo para proteção do ambiente. A providência por si não esgota o sentido do direito uma vez que o objetivo final é a reparação de lesão, no entanto, facilita que essa instância de proteção do direito humano e fundamental seja mobilizada. Os moradores de Volta Grande IV poderiam, por exemplo, ter ajuizado ações individuais, ou mesmo uma coletiva através da associação de moradores, em defesa de seus direitos, no entanto foi através do Ministério Público que o acesso à justiça se realizou. Porém, a assimetria - em vários sentidos - com relação à força da CSN dificulta que acessem à justiça.

Nesse caso, a previsão da ação civil pública com o Ministério Público como um dos legitimados ativos e com atribuição constitucional de defesa dos direitos difusos, permitiu que a justiça fosse acessada. Foi inclusive com o Ministério Público que os moradores passaram a dispor de corpo técnico especializado para questionar os argumentos trazidos pela empresa.

No entanto, a morosidade e a incerteza quanto ao direito contribuem para a baixa expectativa em um resultado.

Diferente dos outros direitos procedimentais, a desigualdade aparece de forma menos evidente. Enquanto, nos demais discursos aparecia uma crítica direta ao poder da empresa, aqui essa relação pode ser construída a partir da morosidade do processo judicial que se desenrola desde o ano 2012 em consideração com a materialidade que compõe o quadro. Enquanto não há uma decisão definitiva do Poder Judiciário com a responsabilização da empresa, a CSN pode afirmar sua postura como estando em conformidade com os ditames jurídicos.

Em síntese do item, em maior ou menor grau, os direitos ambientais procedimentais em Volta Grande IV como ferramenta de combate de injustiça ambiental e garantia do direito humano ao ambiente sadio aparecem nos discursos dos moradores. Entre eles, o direito de acesso à informação foi o que pode ser mais alcançado pelas falas aqui expostas com referências explícitas a problemas de desinformação no conflito, dificuldade de acesso e cobrança da comissão de moradores. A legislação pertinente sobre o assunto parece assim não ter isso utilizada, cobrando das autoridades responsáveis o fornecimento de dados sobre a qualidade ambiental do loteamento e as providências adotadas para reparação do dano socioambiental.

O direito de acesso à participação, por sua vez, apareceu de forma menos evidente e frequente nos discursos. Normalmente, associado a uma falta de coesão interna entre os moradores, o referido direito não parece ser reivindicado para além dos espaços conquistados frente à empresa com o Ministério Público. Junto com o que já se sinalizou sobre o direito de acesso à informação, este elemento pode indicar um baixo grau de conhecimento de seus direitos e instrumentos de defesa pelos moradores de Volta Grande IV. Nesse ponto deve-se considerar os problemas com o exercício do direito de acesso à informação como fatores aptos a explicar também o direito de acesso à participação menos presente dada a relação íntima que existe entre cada um dos direitos procedimentais. Assim, é esperado que a falta de informação repercuta negativamente sobre a participação que depende daquela para acontecer de forma qualificada. Também aparecem como fatores de desmobilização dos moradores em seus precários espaços de participação a chantagem econômica e a assimetria de poder entre eles e a empresa.

Por meio da análise do discurso foi possível constatar que circunstâncias colocam os moradores em vulnerabilidade. Com efeito, para além da desigualdade social que marca o loteamento e é um componente inserido pela justiça ambiental, outro aspecto que ela aborda e contribui para isso é o vínculo que alguns moradores têm com a empresa. Nesse sentido, confirma-se a colocação de Llanos (2013) de que a vulnerabilidade é permeada por diferentes

fatores em cada caso que tornam os grupos mais ou menos suscetíveis a determinado evento. Em Volta Grande IV tais características chamam atenção como construtoras de vulnerabilidade que embaraçam o exercício dos direitos ambientais procedimentais e frustram a superação daquela realidade socioambiental.

Por fim, o direito de acesso à justiça pouco é aquele que menos se destaca no discurso dos moradores, o que se verifica, inclusive, pelo menor número de textos analisados. O silêncio mais frequente quanto a este direito pode revelar o poder judiciário como uma instância distante para os moradores e ainda, reforçar, a possível falta de conhecimento sobre seus direitos diante da realidade em que vivem. Corrobora isso a dúvida quanto à possibilidade de sucesso da ação civil pública e à natureza dos interesses que orientaram o seu ajuizamento.

Cada um dos direitos aqui analisados depende do envolvimento da coletividade, mas que dependem de mecanismos que os realize e da atuação do Estado em sua implementação. Este, não fica, portanto, desobrigado do protagonismo que lhe cabe na tutela ambiental devendo fomentar iniciativas para compartilhar essa tarefa que ultrapassem o mundo das normas e atinja a realidade concreta. De outro modo, o que se verifica é a baixa garantia dos direitos ambientais procedimentais e, por conseguinte, do ambiente sadio, como mostra Volta Grande IV.

Assim, sinaliza-se no sentido de uma necessária recuperação do papel do Estado frente aos problemas de degradação socioambiental e, porventura, a reflexão sobre alternativas jurídicas capazes de superar a base economicista e individualista dos direitos humanos a fim alcançar a solidariedade típica dos direitos de terceira geração e realizar a proteção ambiental. Quanto a este aspecto poderia se pensar, por exemplo, em que medida a atribuição de direitos à natureza no Brasil - tal como já ocorre em outros países – contribui positivamente nesse cenário.

Em Volta Grande IV, o acesso aos direitos procedimentais não aconteceu dentro do que prevê o ordenamento e, por isso, o exercício dos direitos procedimentais em si não foram eficientes no enfrentamento da questão da contaminação ambiental em bem assim, da garantia de um ambiente sadio. O Estado, com sua omissão no conflito, atuou como agente indutor do problema. Ainda assim, com todas as limitações, o acesso à informação, à participação e à justiça demonstraram seu potencial transformador, funcionando como ferramenta de luta e resistência dos moradores.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impactos derivados da degradação ambiental tornam-se cada vez mais evidentes e comuns. Eles, porém, já são sentidos há décadas em nossa sociedade e originam conflitos devido a sua injusta distribuição violando, especialmente para os atingidos, o direito humano ao ambiente sadio. O loteamento de Volta Grande IV, no bairro Santo Agostinho em Volta Redonda-RJ, expressa esse fenômeno que reúne elementos sociais, de poder, injustiça, relação homem-natureza e direitos humanos a partir da contaminação local após vazamento de materiais tóxicos contidos em células enterradas na proximidade do conjunto habitacional.

Na presente pesquisa, foram estudados os direitos ambientais procedimentais e sua manifestação no conflito socioambiental em Volta Grande IV, a fim de identificar suas potencialidades e seus limites na proteção das condições básicas de vida dentro do marco teórico da justiça ambiental. Nesta senda, a metodologia do estudo de caso com a análise discursiva das entrevistas com os moradores procurou responder ao problema da pesquisa desde um lugar que emana a perspectiva dos atingidos pelo problema.

Volta Redonda-RJ é uma cidade construída a partir da Companhia Siderúrgica Nacional e conforme os interesses de produção se combinavam com os interesses políticos. Em que pese a usina não ser atualmente a principal atividade econômica da cidade, a influência que existia em outros tempos subsiste nas rugosidades do espaço, desde a distribuição dos bairros até os problemas socioambientais, que explicam o território e o conflito do Volta Grande IV.

Por meio da revisão bibliográfica, constatou-se, no capítulo 2, como o conflito de Volta Grande IV foi gestado no curso da história da cidade desde o projeto, a instalação e a operação da CSN como símbolo de progresso e modernidade para todo o país. Verificou-se que o espaço e, bem assim, a natureza – com tudo aquilo que a compunha (solo, ar, água, seres humanos) – foram submetidos a uma lógica ordenadora, hierarquizante e desenvolvimentista para possibilitar o projeto político econômico em voga naquele período. Assim, o solo foi apropriado, repartido e organizado fora dos contextos sociais que já estavam dados para atender aos interesses da Companhia.

A construção da cidade foi feita a partir e dentro do modo de produção vigente e segundo os interesses econômicos das classes dominantes, porém foi também informada pelas experiências que surgem à margem e compõem o quadro. Nesse sentido, as mobilizações por acesso à moradia que surgiram na cidade (velha) pressionaram à construção de habitações entre as quais, aquelas do loteamento de Volta Grande IV em 1995.

Além da ausência de moradia, a parte velha da cidade suportou a disposição final de rejeitos oriundos da produção da Companhia. Os dados históricos sobre a construção do espaço urbano em Volta Redonda e o desenvolvimento da legislação ambiental no país permitiram inferir que a preocupação com a qualidade ambiental como condição para a vida digna era incipiente, tendo sido sufocada pelo imperativo de crescimento sem a contrapartida do dever de evitar e reparar os danos ambientais. Ainda no Capítulo 2, registrou-se que o conflito não foi resolvido e tampouco os danos causados ao ambiente e à saúde humana pela empresa não obstante a intervenção do Ministério Público e ações pontuais do poder público.

A presente pesquisa privilegiou a abordagem teórica do tema à luz da justiça ambiental, que articula o problema da degradação do ambiente em perspectiva com a desigualdade e a vulnerabilidade. Assim, no Capítulo 3, demonstrou-se como espaços e grupos que sofrem de forma mais intensa os impactos ambientais não são criados de forma aleatória. Nas cidades, os agentes privados que dispõem de poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos, decidem de que maneira serão feitas as intervenções no espaço urbano ainda que em detrimento das necessidades do ambiente e da coletividade. Isto porque o espaço é organizado perante centros tomadores de decisões, espaços nos quais aqueles em situação de desigualdade não participam ou participam sem condições reais de poder em que aqueles em desigualdade não participam. Dessa forma é que zonas e indícios de segregação surgem nos ambientes urbanos. Volta Grande IV expressa esse fenômeno na medida em que é resultado das escolhas produzidas na cidade pela CSN, com o direcionamento de riscos para grupos mais pobres e mais vulneráveis a sofrer os impactos ambientais.

Cabe destacar que paralelamente a outras engrenagens estudadas, o Direito acaba por colaborar para a criação de situações desse gênero, devido à aplicação diferenciada da norma ambiental por sua flexibilização em favorecimento do poluidor ou por seu uso mais rigoroso contra certos grupos. Além disso, abordou-se como a própria matriz que orienta o pensamento jurídico favorece uma leitura reducionista da realidade que reforça as questões relacionadas ao uso do espaço e da natureza com a exclusão de grupos de indivíduos.

Também no Capítulo 3, ao explicar porque os mais pobres sofrem mais com os problemas ambientais, apresentaram-se ferramentas de participação na luta pela superação dessa realidade na busca por espaços de cidadania e democracia através dos direitos ambientais procedimentais de acesso a informação, participação e justiça. Volta Grande IV reflete um caso de injustiça ambiental, por se tratar de um conflito no qual aqueles que acessam os recursos ambientais e deles obtém vantagens econômicas; enquanto outros, que representam uma parcela mais pobre da população com o direito às condições básicas de vida

em permanente violação desde o vazamento de resíduos perigoso próximo ao terreno do loteamento. No local, configurou-se uma situação de contaminação do solo e insegurança ambiental, por causa da maior incidência de leucopenia entre os moradores do loteamento, conforme dados do capítulo 2. Desde uma formulação jurídica do problema, o caso encerra um conflito socioambiental intergeracional de um dano ao direito humano e fundamental ao ambiente sadio *lato sensu* com reflexos patrimoniais e extrapatrimoniais para os moradores do loteamento, mas com repercussão regional pela contaminação do Rio Paraíba do Sul.

A compreensão do ambiente sadio como essencial para a vida digna elevou a condição de direito humano e, recentemente, foi desvinculado da repercussão na esfera humana para ser valorizado em si mesmo pela CIDH. Nesse trajeto, a existência de uma racionalidade economicista no âmbito dos direitos humanos atrapalha a plena fruição do direito e que deve ser superada, pois reforçam direitos individuais enquanto o direito ao ambiente sadio é eminentemente coletivo. Como tal, traz elementos novos ao domínio dos direitos humanos, fortalecendo a reivindicação de ferramentas de participação na proteção ambiental e dever de cooperação. Por isso, também no Capítulo 3, verificou-se que a proposta da justiça ambiental encontra ressonância no direito humano ao ambiente sadio, pois o seu conteúdo não se esgota no seu aspecto substantivo porque possui também o aspecto procedural ou instrumental que reúne esforços para a tarefa de defesa da proteção ambiental. Contudo, não há garantia de que serão aplicados apenas nos casos de efetiva proteção ou de que seus titulares efetivamente conseguirão manipulá-los no caso concreto.

Do ponto de vista internacional, os direitos ambientais procedimentais constam de forma expressa no princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, referenciado como princípio democrático, tendo sido implementado no âmbito europeu por meio da Convenção de Aarhus e na América Latina, pelo Acordo de Escazú mais recentemente. O resultado de seu desenvolvimento internacional na consubstanciação deste princípio extrai a noção de que a proteção do ambiente deve ser compartilhada por todos e garantida por meio do acesso à participação, informação e justiça, para que o ambiente sadio se realize na prática. Como visto no Capítulo 3, a ideia de direito humano ao ambiente sadio vem se transformando no decurso do tempo, passando pela dimensão procedural do direito até sua autonomia.

Desse modo no Capítulo 4, relacionaram-se os significados e alcances atribuídos ao direito ao meio ambiente sadio ao contexto de evolução, a partir da maneira como o conflito se desenrola conforme amadurecem as compreensões aqui expostas quanto ao direito e a inter-relação entre ambiente e desigualdade. Isso pode explicar uma fraca materialização dos

direitos ambientais procedimentais no caso do Volta Grande IV. A justiça ambiental como marco teórico traz para o acesso à informação, à participação e à justiça o componente da desigualdade, atualizando de forma crítica o seu conceito. Isso porque se identifica não apenas como meio de defesa do ambiente compartilhado por aqueles que dividem este planeta, mas como mecanismo possível de combate à desigualdade socioambiental, na medida em empodera sujeitos para a defesa das condições básicas de vida contra formas de discriminação.

Finalmente, o Capítulo 4 demonstrou como o princípio aparece de forma implícita no nosso texto constitucional no *caput* do art. 225 da Constituição brasileira, o que inclui os direitos ambientais procedimentais como parte do direito humano e fundamental ao ambiente sadio. Além da previsão constitucional de formas de acesso à informação, à participação e à justiça, os objetivos fundamentais da república brasileira conduzem uma interpretação dos direitos em prol da justiça socioambiental. No âmbito infraconstitucional, identificou-se que os direitos ambientais procedimentais estão pulverizados pelas normas e que os tribunais superiores já invocam o princípio na defesa dos direitos ambientais procedimentais e, bem assim, do próprio ambiente. Assim, concluiu-se que o ordenamento jurídico brasileiro se encontra atualizado nesse aspecto, embora deva-se alertar quanto ao período de retrocessos ambientais que ameaçam o direito ao ambiente sadio, inclusive os direitos procedimentais.

Por fim, no Capítulo 5 resgatou-se o que foi pesquisado com a caracterização de Volta Grande IV como um caso de injustiça ambiental e com a análise discursiva das entrevistas para compreender os desafios ligados ao exercício dos direitos em estudo.

De plano, como parte do processo de surgimento de contextos de injustiça ambiental, a pesquisa constatou que existe um cenário nas cidades que se refere à privatização do ambiente e em consequência a supervalorização dos direitos individuais em face dos coletivos e difusos tal como ocorre Volta Grande IV. Assim, vigora um discurso de igualdade preconizado pelo ordenamento jurídico que não se repete nas interações cotidianas, pois os moradores do Volta Grande IV estão em situação de vulnerabilidade ambiental e que impede o acesso a direitos. O ordenamento jurídico é mobilizado para atender os interesses das classes dominantes, corroborando desigualdades. Nesse sentido, a pesquisa considera que, além do amadurecimento coetâneo do conflito e dos direitos ambientais procedimentais, deve ser incluída a questão da apropriação da natureza e a racionalidade economicista que funda o direito como fator que dificulta o seu exercício por aqueles que estão em situação de injustiça ambiental.

O caso estudado possui pelo menos duas dimensões que são explicativas quanto ao conflito instalado. Uma está relacionada ao processo de privatização da cidade e dos recursos ambientais que expôs uma parte da cidade a riscos maiores aos quais a outra parte não estava exposta e que, também, pretere a gestão democrática da cidade. A outra, trata do acesso a direitos: nessa pesquisa, o direito ao ambiente saudável e a manifestação dos direitos ambientais procedimentais em concreto. Embora possam ser lidas de forma independente, estas dimensões compõem um mesmo fenômeno, no qual a desigualdade cumpre papel determinante nas condições de vida e de exercício e garantia de direitos pelos moradores. Nesse sentido, o caso de Volta Grande ilustra como é possível que os acessos à informação, participação e justiça se expressem no mundo concreto sem atingir o seu objetivo último: a garantia do ambiente saudável. Por outro lado, consoante as leituras trazidas a esta pesquisa, tais direitos ressaltam aspectos fundamentais na compreensão do direito humano ao ambiente saudável.

Apesar de os direitos procedimentais representarem avanços em favor da garantia do direito humano ao ambiente saudável, em Volta Grande IV houve dificuldades no seu exercício. No capítulo 5, foi possível identificar os seguintes desafios: a omissão do Poder Público, a chantagem econômica realizada pela empresa e a assimetria de poder entre moradores e demais atores – sobretudo até intervenção do Ministério Público. São desafios que estão relacionados com a história da companhia na cidade como narrado no capítulo 2 e que se explicam pelas formulações teóricas do capítulo 3 aqui apresentadas.

O acesso à informação apareceu como direito em torno do qual foram trazidos mais elementos nos discursos dos moradores, o que permitiu confirmar a complementaridade entre informação, participação e justiça uma vez que mal informados, os moradores acabaram divididos em relação ao problema do loteamento e ao que deveria ser feito a respeito. Por via de consequência, a participação acabou reduzida diante das dúvidas e dos receios dos moradores. Com relação ao acesso à justiça, os discursos evidenciaram que a chegada do Ministério Público foi fundamental e que, atualmente, o que os moradores aguardam é uma decisão judicial que possa pôr fim às discussões sobre o problema.

Distante do que preconiza a evolução em torno do sentido do princípio democrático, os direitos ambientais procedimentais em Volta Grande IV não foram exercidos segundo os critérios analisados no capítulo 4. Os fatores presentes em Volta Grande IV atuaram dificultando o exercício dos direitos procedimentais ao conflito, junto com a omissão do poder público. Apesar dos desafios pontuados e da precariedade com que são exercidos, os acessos à informação, participação e justiça são formas de resistência dos moradores engajados que mantém a luta viva.

O princípio democrático em matéria ambiental pede que se concretize na medida máxima do possível a participação do Estado e da sociedade na defesa do direito ao ambiente sadio com instrumentos para tanto. Assim, os direitos de acesso - manifestações da dimensão procedural do direito - foram talhados para que se alcançasse tal fim. Porém o estudo de caso demonstrou que esbarram justamente na situação de desigualdade socioambiental que deveriam superar.

O que se verificou é que, em casos de injustiça ambiental como em Volta Grande IV, o destaque que o princípio democrático confere aos titulares do direito busca acertar, por uma perspectiva jurídica, uma situação cuja causa se identifica na desigualdade típica de nossa sociedade e na matriz que sustenta a racionalidade jurídica que se apropria da natureza como recurso inesgotável.

## REFERÊNCIAS

- ACSERALD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 79-90, maio, 1999. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/27>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e a Construção Social do Risco. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 5, p. 49-59, jan-jun, 2002. UFPR. Disponível em: [revistas.ufpr.br/made/article/view/22116/14480](http://revistas.ufpr.br/made/article/view/22116/14480). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José. Augusto. (Orgs.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSERALD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, São Paulo, 2010.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Estudos Auxiliares para a Gestão do Risco de Inundações Bacia do Rio Paraíba do Sul: a bacia**. Disponível em: [gripbsulана.gov.br/ABacia.html](http://gripbsulана.gov.br/ABacia.html). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- AHMED, Amal. Health disparities: an interview with Robert Bullard on how the novel coronavirus exacerbates existing environmental health issues. **Texas monthly**, 17 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.texasmonthly.com/news/father-environmental-justice-coronavirus/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- ANDERSEN, Kristian G; RAMBAUT, Andrew; LIPKIN, W. Ian; HOLMES, Edward C.; GARRY, F. The proximal origin of SARS-CoV-2. **Nature Medicine**, 26, p. 450–452, 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41591-020-0820-9#citeas>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- TURETSKY, Merritt R.; ABBOTT, Benjamin W.; ANTHONY, Katey Walter; OLEFELDT, David.; SCHUUR, Edward A. G.; KOVEN, Charles; MCGUIRE, A. David; GROSSE, Guido; KUHRI, Peter; HUGELIUS, Gustaf; LAWRENCE, David M.; GIBSON, Carolyn; SANNE, A. BRittta. The sudden collapse of thawing soils in the Arctic might double the warming from greenhouse gases released from tundra, warn Merritt R. Turetsky and colleagues, **Nature** 569, p. 32-34, 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01313-4>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, ano 2, n. 11, p.9-57, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/8833>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.
- ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, n. 103, p. 13-24, nov., 2014.
- ASSIS, Renata Oliveira. **Usina e Cidade**: harmonia, conflitos e representações do/no espaço urbano em Volta Redonda, RJ. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e

Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, Minas Gerais, 2013.

ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a ciência do Direito e o Direito da ciência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)** Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan-mar, 2009. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/rede.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

AVILA SANTAMARIA, Ramiro. El Derecho Al Acceso A La Información Y Los Derechos Humanos. In: AVILA SANTAMARIA, Ramiro (Coord.). **Los derechos sociales:** del acceso a la información a la justiciabilidad. Quito: Centro de Derechos Humanos, 2007.

ÀVILA SANTAMARIA, Ramiro. **El Constitucionalismo Transformador:** el Estado y el Derecho em la Constitución de 2008; Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia. Uma nova Aarhus pela América Latina. **Anais...** Congresso Brasileiro de Direito Ambiental: 30 anos da Constituição ecológica. 2018. p. 340-358. Disponível em: <http://planetaverde.org/bibliotecavirtual/anais>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

AVZARADEL, Pero Curvello Saavedra; TAVARES, Rodrigo de Sousa. Democracia, retrocessos ambientais e caráter contramajoritário da Constituição no Brasil. In: GODOY, Guilherme; INÁCIO, Maria João; GOUVEIA, Steven G. Charleston, **Pensar a Democracia.** EUA, 2017. p. 185-204.

AYDOS, Elena de Lemos Pinto; EDLER, Gabriel. In: DINNEIBIER, Flávia França; Leite, José Rubens Morato (Orgs.). **Estado de Direito Ecológico:** conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.

BAHIA, Carolina Medeiros; LUZ, Matheus Bernardino da. Importância da participação dos grupos vulneráveis e das minorias para a concretização do Estado de Direito Ecológico. In: DINNEIBIER, Flávia França; Leite, José Rubens Morato (Orgs.). **Estado de Direito Ecológico:** conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais.** 4a ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 1, n. 2, p. 184-199, jul., 2014.

BELCHIOR, Parente Neiva Belchior. **Fundamentos Epistemológicos de Direito Ambiental.** 2015. 306f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2015.

BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia. Os direitos de acesso em matéria ambiental e sua efetividade: o meio ambiente digital no futuro acordo regional sobre o princípio 10. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, v. 18, n. 3, p. 617-636, set.-dez., 2017. Disponível em:

<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/13549>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BENJAMIN, Antonio Herman De Vasconcellos E. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. parte II, p. 57-130.

BERGER, Mauricio. Justicia ambiental en América Latina. Inteligencia colectiva y creatividad institucional contra la desposesión de derechos. **e-cadernos CES**, 17, p. 112-135, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1128>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BOSSELMAN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade. **Revista CEDOUA**, v. 1, n. 11, p. 9-38, 2008. Disponível em: URI: <http://hdl.handle.net/10316.2/8821>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei ° 4.179, de 29 de outubro de 2008. **Estabelece o "Programa Desmatamento Zero" na Amazônia, e dá outras providências**. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=413531>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação penal nº 0500121-31.2016.4.02.5104**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Companhia Siderúrgica Nacional e outros. Juiz: Thiago de Mattos Cardozo. Volta Redonda, 18/03/2020a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/csn-diretores-sao-absolvidos-crime.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Rio de Janeiro). **Ação civil pública nº 0001446-40.2012.4.02.5104**. Autor: Ministério Público Federal e outros. Réu: Companhia Siderúrgica Nacional. Juiz: Bruno Otero Nery. Volta Redonda, 15/06/2020b. Disponível em: <http://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**.

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

**BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e**

**dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. RESOLUÇÃO CONAMA no 9, de 3 de dezembro de 1987. **Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental.** Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal e Justiça. **Mandado de Segurança nº 23.326 DF 2017/0034528-6.** Impetrante: Associação Ecológica da Mata Norte do Estado de Pernambuco. Relator: Ministra Assuete Magalhães. Brasília, 10 de abril de 2017. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/448438073/mandado-de-seguranca-ms-23326-df-2017-0034528-6>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.184 DF.** Impetrante: Aluisio Enéas Xavier de Albuquerque e outros. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 27 de fevereiro de 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86103>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.015 BA.** Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de outubro de 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748530141>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121.** Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 13/06/2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351.** Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 30/04/2020c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

BRÍGIDA, Irinéia da Glória Pereira. **Conflitos socioambientais em Volta Redonda: o caso Volta Grande IV.** 2015. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental) - Escola de Engenharia Industrial Metalúrgica de Volta Redonda. Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda.

BOFF, Leonardo. **Ética da Vida.** 2ª Ed. Brasília: Letraviva, 2000.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado,** 7-Febrero-2009. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf). Acesso em 25 de janeiro de 2021.

BULLARD, Robert. Enfrentando o Racismo Ambiental no Século XXI. In: ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José. Augusto. (Orgs.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 41-68.

CALIFE, Magali Nogueira da Silva. Volta Redonda – CSN – Um espaço dual. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23, 2005, Londrina. **Anais...** XXIII Simpósio Nacional de História – História: guerra e paz. Londrina: ANPUH, 2005. p.1-16.

CAPRA, Fritjof; MATTEI Ugo. **A Revolução Ecojurídica:** o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v. 15, n. 4, out-dez, p. 679-84, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-07072006000400017>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

CARVALHO, Igor. Conflitos por terra: áreas em disputa no Brasil superam o tamanho da Alemanha. **De olho nos ruralistas:** observatório do agronegócio no Brasil, 11 de julho de 2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/07/02/areas-de-conflitos-por-terra-tamanho-da-alemanha/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

CASTRO, Carla Judith Cetina. Amazônia colombiana como sujeito de direitos: sentença da Corte Suprema de Justiça da Colômbia. In: LACERDA, Luiz Felipe (Org.). **Direitos da Natureza:** marcos para a construção de uma teoria geral. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020. p. 69-80.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas **Revista Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 2, p. 179-206, jan.-jun., 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.** (LC/PUB.2018/8), 2018. Disponível em:  
[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lSy375Ce1aYJ:https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lSy375Ce1aYJ:https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Observatorio del Principio 10 en America Latina y el Caribe.** Disponível em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

CORDELLA, Ezio Costa. **Participación Ciudadana Ambiental en Latinoamérica:** una estructura en construcción. In: CHACÓN, Mario Pena (Org). Derecho Ambiental Del Siglo XXI. Costa Rica: ISOLMA, 2019.

CORREA, Alexandra. Coronavírus: por que a população negra é desproporcionalmente afetada nos EUA? BBC, 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52267566>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC 23-2017. Meio Ambiente e direitos humanos. 15 de novembro de 2017.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

COUTINHO, FABIANA DE LIMA. **Avaliação de biomarcadores de exposição, efeito e suscetibilidade para chumbo em indivíduos expostos a resíduos industriais no Condomínio Volta Grande IV, município de Volta Redonda, RJ'** 27/03/2017 168 f. Mestrado em SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE Instituição de Ensino: FUNDACAO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ), Rio de Janeiro. Disponível em: Dissertaçãooano2017FabianadeLimaCoutinhoMestradoENSPSPMAAreaToxicologiaAmbiental.pdf. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

DINNEIBIER, Flávia França; Leite, José Rubens Morato (Orgs.). **Estado de Direito Ecológico:** conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 OIT e o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. **RCJ - Revista Culturas Jurídicas**, v. 1, n. 1, p. 51-72, 2014. Disponível em: [https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas\\_teste/article/view/22817](https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas_teste/article/view/22817). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EQUADOR. **Constitucion de la Republica del Ecuador 2008.** Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (3ª Vara Cível de Volta Redonda). **Ação civil pública nº 0023334-40.2012.8.19.0066.** Autor: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e outros. Réu: Companhia Siderúrgica Nacional e outros. Juiz: Cláudio Gonçalves Alves. Volta Redonda, 24/10/2017. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2012.066.022926-9&acessoIP=internet&tipoUsuario=>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente:** a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010. p. 142-171.

FIORIN, José Luiz. **Linguagem e Ideologia**. 6 ed. Araraquara: Editora Ática, 1998.

GIANNELLA, Letícia; CATÓLICO, Ana Carolina Chaves; PEREIRA, Annelize de Souza; BICALHO, Bruna de Castro Dias; CARDOSO, Cauan Braga da Silva; BOVOLENTA, Davi; SANTOS, Eloá Nascimento dos; ROCHA, Raphael Henriques da; FERREIRA, Ulisses Carlos Silva. **Conceitos e Elementos Fundamentais da produção do Espaço Urbano: uma**

introdução crítica. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 1-30, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/31368>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

GOME, Renata Nascimento; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A aplicação do princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro, na forma de confiança e risco em Niklas Luhmann. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 4, n. 2, p. 117-136, 2014. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3341>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

GONÇALO JUNIOR. Em SP, risco de morte de negros por covid-19 é 62% maior em relação aos brancos. **O Estado de São Paulo**, 04 de maio de 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,em-sp-risco-de-morte-de-negros-por-covid-19-e-62-maior-em-relacao-aos-brancos,70003291431>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

GORDILHO, Heron José de Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista e Informação Legislativa**, ano 51, n. 204, p. 67-89, out.-dez., 2014.

GOULD, Kenneth A. Classe social, justiça ambiental e conflito político. In: In: ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PADUA, José. Augusto. (Orgs.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 69-80.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da natureza**: ética biocêntrica e políticas ambientais. Tradução de Igor Ojeda. São Paulo: Elefante, 2019.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. **Direito à cidade, comuns urbanos e privatização de espaços públicos na Cidade do Rio de Janeiro**: os casos da Marina da Glória e do Campo de Golfe Olímpico. 2016. 275 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2016.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Direito À Cidade E Direitos Na Cidade: integrando as perspectivas social, política e jurídica. **Revista de Direito a Cidade**, v. 9, n. 2, p. 626-665, 2017.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Justiça Ambiental no Direito Brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 3, n. 1, p. 36-63, janeiro-junho, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/17547>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

GUIVANT, Julia Silvia. O Legado de Ulrich Beck. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. XIX, n. 1, p. 229-240, jan.-mar, 2016.

HABERMAS, Jugen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 1968.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HERCULANO, Selene. Do Desenvolvimento (In)Suportável à Sociedade Feliz. In: GOLDENBERG, Mirian (Coord.). **Ecologia, Ciência e Política**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992. p. 9-48. Disponível em: [http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/Do\\_desenvolvimento\\_insuportavel\\_v2\\_%C3%A0\\_sociede\\_de\\_feliz.pdf](http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/Do_desenvolvimento_insuportavel_v2_%C3%A0_sociede_de_feliz.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

HERCULANO, Selene. Justiça Ambiental: de Love Canal à cidade dos meninos, em uma perspectiva comparada. In: MELLO, Marcelo Pereira de (Org.). **Justiça e Sociedade: temas e perspectivas**. São Paulo: LTr, 2001. p. 215-238.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. **Anais...** I Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade [ANNPAS] – Indaiatuba, São Paulo, out./2002. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt-teoria\\_meio\\_ambiente/Selene%20Herculano.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt-teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

ÍNDIA. Corte Superior de Uttarakhand em Nainital. Writ Petition (PIL) No.126 of 2014. Partes: Mohd. Salim, Estado de Uttarakhand e outros. Relator: J. Rajiv Sharma. Data: 02 de março de 2017. Disponível em: <drive.google.com/file/d/0BzXilfcxe7yuM3VRWTZDeEtmSGc/view>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/volta-redonda/panorama>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). **O que é o INEA?**. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/institucional/o-que-e-o-inea/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

JAPIASSÚ, Hilton. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

JAPIASSU, Carlos Eduardo; GUERRA, Isabella Franco. 30 anos do relatório Brundtland: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1884-1901, 2017. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Iqx7diFyFoJ:https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30287+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

KASSMAYER, Karin. A justiça ambiental como um elemento do estado contemporâneo. In: DINNEIBER, Flávia França; LEITE, Jose Rubens Morato. (Orgs). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2017.

KOKKE, Marcelo. Crítica Holística à Teoria da Justiça de Nancy Fraser. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (Coord.). **Revista de Direitos Difusos**, Rio de Janeiro, v. 68, p. 105-134, jul-dez, 2017.

KOSSOY, Boris. **Realidade e ficções na trama fotográfica**. 3 ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEFF, Enrique. **Racionalidad Ambiental:** La reappropriación social de la naturaleza. Mexico: siglo XXI Editores, 2004.

LEFF, Enrique. **Aventuras da epistemologia ambiental:** da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** Florianópolis, 1999. 350 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. Direito e Epistemologia Ambiental: da Complexidade do Saber Ambiental à Transdisciplinaridade para a Compreensão da Juridicidade do Dano Ambiental. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2013. p. 84-104. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. Princípios estruturantes do Estado de Direito para a Natureza. In: DINNEIBER, Flávia França; LEITE, Jose Rubens Morato. (Orgs). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza.** São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2017. Disponível em: <http://www.ccj.ufpb.br/sda/contents/documentos/e-book-estado-de-direito-ecologico-prof-dr-jose-rubens-morato-leite.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

LENTON, Timothy M.; ROCKSTOM, Johan; GAFFNEY, Owen; RAHMSTORF, Stefan; RICHARDSON, Katherine; STEFFEN, Will; SCHELLNHUBER, Hans Joachim. Climate tipping points — too risky to bet against. **Nature** 575, p. 592-595, 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **A Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina.** 2014. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura:** unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. A responsabilidade ambiental pós-consumo e o princípio da participação na nova política nacional de resíduos sólidos: contornos necessários. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos:** Lei nº 12.305/2010. São Paulo: Atlas, 2013.

LLANOS, Leonor Suárez. Caracterización de las personas y grupos vulnerables. In: LINERA, Miguel Ángel Presno (Coord.). **Protección jurídica de las personas y grupos vulnerables.**

Asturias: Imprenta Narcea, 2013. Disponível em: <https://presnolinera.files.wordpress.com/2013/09/proteccic3b3n-jurc3addica-de-las-personas-y-grupos-vulnerables.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

LIÉVANO, Andrés Bermúdez. Coronavírus dificulta ratificação do Acordo de Escazú. **Diálogo Chino**, 8 de abril de 2020. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/nao-categorizado/34581-escazu-agreement-so-close-but-made-distant-by-coronavirus/>. **Acesso em 15 de fevereiro de 2021.**

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Participação populaçao no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, Carlos Alberto (Coord.). **Direito, ambiente e políticas públicas**. Vol. 2. Curitiba: Juruá, 2011.

LOURENÇO, Daniel Braga; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Ecocentrismo e Ética Biocêntrica: a filiação filosófica dos direitos da natureza. **VERITAS**, v. 64, n. 1, p. 1-31, jan-mar, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista de Direitos Difusos**, v. 68, p. 15-40, jul-dez, 2017.

MARTINEZ-ALIER, Joan. Ecologismo dos pobres, Colonialismo e Metabolismo Social. **InSURgênciA: revista de direitos e movimentos sociais**. Brasília: IPDMS, Lumen júris, ano 1, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/18875>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Petição inicial. **Ação civil pública nº 0023334-40.2012.8.19.0066**. Volta Redonda, julho de 2012. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BxSgcH3QIaqxNTdhVjVxEt5SEk/view>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Petição inicial. **Ação civil pública nº 0023334-40.2012.8.19.0066**. Volta Redonda, junho de 2012. Disponível em: [http://www.prrj.mpf.mp.br/arquivos\\_pdf/ACP%20CSN%20VOLTA%20GRANDE%20IV.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/arquivos_pdf/ACP%20CSN%20VOLTA%20GRANDE%20IV.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

MIRRA, Álvaro Luis Valery. Princípios do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, n. 2, abr.-jun., 1996. Disponível em: <https://sites.google.com/site/cmalivramento/artigos/principiosdodireitoambientalporalvaroluizvalerymirra>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

MIRRA, Álvaro Luís Valery. **Participação, processo civil e defeso do meio ambiente no direito brasileiro.** 2010. 346 f. 1v. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MIRRA, Álvaro Luis Valery. Acesso participativo à justiça em matéria ambiental e o princípio da proibição de retrocesso. In: WALCACER, Fernando; PURVIN Guilherme; PITOMBEIRA, Sheila (Orgs.). **Direito Ambiental e o Princípio da Vedaçāo de Retrocesso.** Florianópolis: Tribo da Ilha Editora, 2020. p.11-31.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (Orgs.). **Os princípios da Constituição de 1988.** 2<sup>a</sup> Ed, ver. E ampl Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.** 1 ed. Rio e Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NERI, Marcelo C. A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e pobreza? **FGV Social**, agosto, 2019. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

NEVES, M. Patrāo. Sentidos da vulnerabilidade: característica, condição, princípio. **Revista Brasileira de Bioética**, v. 2, n. 2, p. 157-172. 2006. Disponível em: [https://rbbioetica.files.wordpress.com/2014/11/rbb2-2\\_completa.pdf](https://rbbioetica.files.wordpress.com/2014/11/rbb2-2_completa.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

NOVA ZELĀNDIA. **Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017**, de 20 de março de 2017. Disponível em: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/DLM6830851.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os Limites do Crescimento 40 Anos Depois: das “profecias do apocalipse ambiental” ao “futuro comum ecologicamente sustentável”. **Revista Continentes (UFRRJ)**, ano 1, n. 1, p. 72-96, 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ycNKYFZmmJYJ:www.tiagomarino.com/continentes/index.php/continentes/article/download/8/7/+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

OLIVEIRA, Sarah Almeida de; MELLO, Eduardo Vieira de; PEIXOTO, Maria Naíse de Oliveira. Zonas de Sacrifício e (In) Justiça Ambiental: Construção de Espaços Marginalizados em Volta Redonda (RJ). In: 8º Encontro Nacional da ANPPAS, 2017, Natal. **Anais... do 8º Encontro Nacional da ANPPAS.** Natal, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320736476\\_Zonas\\_de\\_Sacrificio\\_e\\_In\\_Justica\\_Ambiental\\_Construcao\\_de\\_Espacos\\_Marginalizados\\_em\\_Volta\\_Redonda\\_RJ](https://www.researchgate.net/publication/320736476_Zonas_de_Sacrificio_e_In_Justica_Ambiental_Construcao_de_Espacos_Marginalizados_em_Volta_Redonda_RJ). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano.** 1972. Disponível em:

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios & procedimentos.** 8 ed. Campinas: Pontes, 2009.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei:** a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PAROLA, Giulia. O modelo teórico da Democracia Ambiental: uma introdução à obra. In: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia; VAL, Eduardo Manuel (Orgs.). **Democracia ambiental na América Latina:** uma abordagem comparada. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. p. 21-46

PAIVA, Aurélio. Documento secreto revela por que Volta Redonda sofreu intervenção política. **Diário do Vale [online],** Rio de Janeiro, 26 jul. 2015. Disponível em: <https://diariodovale.com.br/colunas/documento-secreto-revela-por-que-vr-sofreu-intervencao-politica/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

PEITER, Paulo; TOBAR, Carlos. Poluição do ar e condições de vida: uma análise geográfica de riscos à saúde em Volta Redonda, Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jul-set, p.473-485, 1998.

PEREIRA, Diego Emmanoel Serafim. O dever de participação na proteção em matéria ambiental na legislação brasileira. **Revista Eletrônica Direito e Política,** Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Declaração do PNUMA sobre Covid-19.** Disponível em: [unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/statement/declaracao-do-pnuma-sobre-o-covid-19](http://unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/statement/declaracao-do-pnuma-sobre-o-covid-19). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos:** conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

REDE AMBIENTE PARTICIPATIVO (RAP). **RJ, CSN, Volta Grande IV,** 10/10/2012. Disponível em: <http://rj.rap.gov.br/csn-volta-grande-iv/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

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

RIOS, Sadraque Oliveira; COSTA, Jean Mario Araujo; MENDES, Vera Lucia Peixoto Santos. A fotografia como técnica e objeto de estudo na pesquisa qualitativa. **Discursos fotográficos**, Londrina, v.12, n.20, p.98-120, jan-jul, 2016.

ROBERTS, J. Timmons; TOFFOLON-WEISS, Melissa. Concepções e polêmicas em torno da justiça ambiental nos Estados Unidos. In: ACSERALD, HERCULANO e PÁDUA, 2004 ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José. Augusto. (Orgs.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ROSA, Annamaria Silvana de; FARR, Robert. **Icon and symbol: two sides of the coin in the investigation of social representation.** 2001. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/339629885\\_Icon\\_and\\_symbol\\_Two\\_sides\\_of\\_the\\_coin\\_in\\_the\\_investigation\\_of\\_social\\_representations](https://www.researchgate.net/publication/339629885_Icon_and_symbol_Two_sides_of_the_coin_in_the_investigation_of_social_representations). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

SAAVEDRA, Jaime Fernando Estenssoro. El factor ambiental en los debates ideológicos en torno al desarrollo de América Latina. **História Unisinos**, v. 21, n. 1, p. 13-25, jan-abr, 2017.

SAMPAIO, José Adérico Leite. Democracia ambiental como direito de acesso e de promoção ao direito ao meio ambiente sadio. **Anais... III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid**, v. 11, p. 149-176, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4 Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos Ambientais Procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, v. 23, n. 2, p. 417-465, mai-ago, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Direito Constitucional-Ambiental Brasileiro e a governança judicial ecológica: estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. In: BÜHRING, Marcia Andrea (Coord.). **Direito do Ambiente: estudos em homenagem ao prof. doutor Vasco Pereira Da Silva**. Lisboa: Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, 2021.

SEIXAS, Marcus Wagner de. **Conflito sócio ambiental na cidade de Volta Redonda**. Uma análise dos valores democráticos e políticos envolvidos no caso “Volta Grande IV”. 2018. 260 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, 2018.

SILVA, Gilmara da Costa. **As Relações entre a Saúde e a Exposição aos Resíduos Siderúrgicos: o conflito socioambiental no Volta Grande IV a partir dos seus moradores. 2019**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Ações para apurar danos ambientais da CSN prosseguirão na Justiça Federal,** 30/06/2017. Disponível em: [www.stj.jus.br/sites/portalg/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-06-30\\_09-51\\_Acoes-para-apurar-danos-ambientais-da-CSN-prosseguiro-na-Justica-Federal.aspx](http://www.stj.jus.br/sites/portalg/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-06-30_09-51_Acoes-para-apurar-danos-ambientais-da-CSN-prosseguiro-na-Justica-Federal.aspx). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

TAVARES, Rodrigo de Sousa. Democracia, Constituição e Meio Ambiente no Brasil. In: AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia; VAL, Eduardo Manuel (Orgs.). **Democracia ambiental na América Latina:** uma abordagem comparada. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. p. 145-188.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Plebiscitos e referendos.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente:** paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993. p. 23-51.

VIOLA, Eduardo José. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, v. 1, n. 3, 1987. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S5D00005.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

VOLTA REDONDA. Decreto municipal nº 16.077, de 13 de março de 2020. **Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo CORONAVÍRUS (COVID-19) e dá outras providências.** Disponível em: [https://new.voltaredonda.rj.gov.br/images/Documentos/VRDestques/2020/2020-03-16\\_1581extra.pdf](https://new.voltaredonda.rj.gov.br/images/Documentos/VRDestques/2020/2020-03-16_1581extra.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução por Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WALDMAN, Mauricio. **Ecologia e lutas sociais no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2002.

WEBLEY, Lisa. Qualitative approaches to empirical legal research. In: CANE, Peter; & KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research.** Oxford University Press, 2010. p. 927-947.