

RESUMO

A presente dissertação trata da justiça ambiental e considera os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil, analisando se os instrumentos jurídicos do direito do ambiente estão sendo efetivos em garantir direitos, justiça e dignidade para essa categoria. Para isso, aborda a democracia ambiental como importante instituto na promoção da cidadania ambiental, enfatizando que o direito do ambiente se apropriou disso para criar mecanismos jurídicos de combate às injustiças ambientais. Do mesmo modo, enfatiza o vínculo entre a justiça ambiental e os direitos humanos e a sua repercussão nos catadores enquanto vítimas da violação desses direitos. Nessa linha, utiliza a Convenção de Aarhus como exemplo de instrumento de democracia ambiental ao estabelecer um novo modelo na relação entre governo e sociedade, e no empoderamento do público na luta pela justiça ambiental com a oferta de ferramentas jurídicas que permitem a participação do público nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça em questões ambientais. Em seguida, enfatiza que a Convenção de Aarhus serviu de inspiração ao recém-criado Acordo de Escazú na América Latina e no Caribe, do qual o Brasil é signatário. Assim, trata da importância desse instrumento jurídico de direito do ambiente para esta região, no sentido da proteção do ambiente e da solução de conflitos ambientais em moldes semelhantes aos da Convenção de Aarhus, pois utiliza os mesmos pilares. Destaca que o Acordo de Escazú será uma ferramenta jurídica imprescindível no combate às injustiças ambientais vivenciadas pelos catadores no Brasil. Posteriormente, faz a análise de dois casos de injustiça ambiental envolvendo catadores, um no Brasil, e outro na Romênia, à luz da efetividade do direito do ambiente em garantir direitos e qualidade ambiental. Por fim, trata dos desafios enfrentados pelos catadores no Brasil após a criação da lei federal brasileira nº 12.305/2010, e analisa se essa legislação está sendo capaz de garantir e promover justiça ambiental para os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil. Finalmente, aponta soluções para a maior efetividade do direito do ambiente nas questões envolvendo justiça ambiental.

Palavras-chave: justiça ambiental, democracia ambiental, catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, participação do público nos processos de tomada de decisões, acesso à justiça, Acordo de Escazú, Convenção de Aarhus.

ABSTRACT

This dissertation focuses on environmental justice and the community of waste pickers in Brazil, and analyses whether environmental legal remedies have been effective in terms of providing rights, justice and dignity to the waste pickers community. Environmental democracy is examined as an important institution promoting environmental citizenship, and this dissertation emphasizes that environmental law should create legal tools to face environmental injustice. Likewise, the relation between environmental justice and human rights is examined, which brings repercussion to the scavengers who have been suffering with the violation of their rights. In this line, the Aarhus Convention is used as an example of an environmental democracy instrument when establishing a new model of relation between government and society, and how it empowers the public to fight for environmental justice given legal tools which allows the public to participate in decision-making procedures and access to justice in environmental matters. It is discussed how the Aarhus Convention was used as an inspiration in developing the newly created Escazú Agreement in Latin America and in The Caribbean, of which Brazil is a signatory. This judicial instrument (tool) is critical in this region for environmental protection and for environmental conflict resolution, in the same way as Aarhus Convention because both are using the same Pillars. It is clear the Escazú Agreement would be a crucial legal tool to face environmental injustice experienced by the waste pickers in Brazil. Two environmental injustice cases involving scavengers are examined, one in Brazil and another in Romania, in the light of environmental law effectiveness in providing rights and environmental quality. The challenges to be faced by waste pickers in Brazil are discussed, after the law n° 12.305/2010 entered into force. The legislation is analysed for capability to provide and promote environmental justice to the waste pickers in Brazil. Finally, some solutions are offered to maximise effectiveness of environment law.

Key words: environmental justice, environmental democracy, waste pickers, public participacion in decision-making process, access to justice, Aarhus Convention, Escazú Agreement.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental
AE - Acordo de Escazú
ARAL - Associação dos Recicladores das Águas Lindas
ASCA - Associação dos Catadores do Aurá
CA - Convenção de Aarhus
CBO - Classificação Brasileira de Ocupações
CSE - Centre for Science and Environment
Cedha - Centro de Derechos Humanos y Ambiente
CEPAL - Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
CF - Constituição Federal (Brasil)
DQR - Diretiva-Quadro dos Resíduos
GAIA - Global Alliance for Incinerator Alternatives
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil)
OAF - Organização de Auxílio Fraternal
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG - Organização Não Governamental
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
RMB - Região Metropolitana de Belém/Pa (Brasil)
SEASTER - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho Emprego e Renda
SEMAS - Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará
SESAN - Secretaria Municipal de Saneamento de Belém
STF - Supremo Tribunal Federal (Brasil)
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da UE

TJPA - Tribunal de Justiça do Estado do Pará

UE - União Europeia

UN/ECE - Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

ÍNDICE

Introdução.....	06
Capítulo 1. A justiça ambiental e o exercício da democracia ambiental como sua ferramenta essencial.....	10
1.1. A justiça ambiental e os direitos humanos caminhando juntos.....	22
Capítulo 2. Convenção de Aarhus: um instrumento de democracia ambiental.	31
2.1. A Participação do participação do público na tomada de decisões.....	41
2.2. O acesso à justiça em questões ambientais.....	53
Capítulo 3. O recém-criado Acordo de Escazú – O seu papel na busca da justiça ambiental no Brasil, e os desafios da sua implementação.....	68
3.1. Acordo de Escazú e Convenção de Aarhus: o que os une e o que os diferencia.	75
Capítulo 4. Os “waste pickers” no caminho da justiça ambiental: A interface do cenário brasileiro e europeu.....	89
4.1. No contexto da União Européia, o caso do aterro de Cluj-Napoca e a comunidade de Roma em Pata Rât, na Romênia.....	94
4.2. No contexto do Brasil: o caso do “lixão do Aurá” situado em área limítrofe entre os municípios de Belém e Ananindeua, no Estado do Pará.....	108
Capítulo 5. Os desafios enfrentados pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil após a criação da lei federal nº 12.305/2010.....	129
5.1. Análise das principais medidas introduzidas pela lei federal nº 12.305/2010 relativa aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.....	139
Capítulo 6. Conclusões.....	149
Referências bibliográficas.....	156

INTRODUÇÃO

O avanço da humanidade no século XX, a consolidação do capital como mola propulsora dos interesses econômicos, o surgimento de novas tecnologias, provocaram um grande aumento na produção de bens e alimentos, e no consumo. Com isso, aumentou-se demasiadamente a exploração dos recursos naturais e o processo de industrialização, trazendo consequências avassaladoras para o ambiente, os ecossistemas e os seres humanos. Essa relação predatória do ser humano para com a natureza tem produzido diversos fenômenos e deixado um rastro negativo que afeta de forma cruel a qualidade ambiental, gerando também miséria e o aprofundamento dos níveis de desigualdade social, ocasionando assim o que denominamos de injustiça ambiental.

Assim, tratando especificamente do aumento de consumo da sociedade global, podemos dizer que isso tem uma repercussão direta na elaboração, planejamento e execução de uma política de resíduos eficiente capaz de dar conta do grande volume de resíduos. Ocorre que a ausência de instrumentos jurídicos e/ou a implementação de forma pouco efetiva dessas ferramentas, aliada à má gestão do gerenciamento das políticas de resíduos tem provocado consequências desastrosas no ambiente e nas pessoas. Foi nesse cenário que, especialmente em países em desenvolvimento, surgiu a figura do catador de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Vale frisar que os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis são uma categoria espalhada por todo o mundo, inclusive na Europa, onde em países como na França, Itália e Romênia, os “waste pickers” já se encontram organizados e lutando para ter o seu trabalho reconhecido como atividade profissional, além de outros direitos (ver capítulo 4). Já no Brasil, o cenário é diferente do europeu – com exceção da Romênia, conforme o caso do aterro de Cluj-Napoca, analisado no sub-capítulo 4.1 –, pois uma grande parcela dos catadores exerce suas atividades de “catação” dos resíduos nos chamados “lixões”, ou em áreas localizadas no seu entorno, e não atuam apenas na coleta dos resíduos nas ruas e vias das cidades, como no cenário europeu.

Por conseguinte, é a essa situação que os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil e na Romênia se encontram expostos: um cenário de fragilidade e de

falta de qualidade ambiental. Assim, a ineficácia resultante da aplicação dos mecanismos jurídicos de proteção do ambiente e de gestão dos resíduos tem produzido inúmeros casos de injustiça ambiental envolvendo os catadores, gerando inclusive repercussão na defesa dos direitos humanos dessa categoria.

Este trabalho tem o escopo de analisar os casos de injustiça ambiental envolvendo os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil, na mira de demonstrar se os instrumentos jurídicos do direito do ambiente estão sendo efetivos na promoção e garantia da justiça ambiental para esta categoria.

Daí, procurou-se fazer uma interface com o direito do ambiente europeu, muito particularmente com a CA, a qual, apesar de ser um instrumento jurídico internacional do direito do ambiente, tem uma influência muito forte nas questões ambientais na Europa, especialmente as relacionadas com a promoção da justiça ambiental, por intermédio da implementação e execução das ferramentas jurídicas inscritas nos pilares da participação do público nos processos de tomada de decisões e acesso à justiça em assuntos ambientais.

Desta forma, o trabalho está estruturado em cinco capítulos principais, com a subdivisão destes em sub-capítulos, sendo cada um pensado e desenvolvido a partir da sua relevância jurídica para o tema. Fizemos ainda uma abordagem dos capítulos onde se procurou estabelecer conexão com o tema central, buscando também enfatizar o papel de cada um na contribuição para o desenvolvimento do foco central do trabalho – a justiça ambiental e a situação dos catadores no Brasil. O objetivo final visou, então, a interrelação entre os capítulos, que inclui uma idéia de comunicação entre eles para atender à finalidade a que o trabalho se propõe.

O capítulo 1 serve de base de enquadramento do tema, voltado para a construção jurídico-filosófica de componentes da democracia ambiental como pressuposto do exercício da cidadania ambiental e sua importância para a promoção da justiça ambiental. Do mesmo modo, é explorado o vínculo entre a justiça ambiental e os direitos humanos, salientando-se a idéia de que ambos caminham juntos quando se trata de questões envolvendo justiça ambiental. Nesse sentido, é estabelecida a importância da

apropriação desses dois institutos pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, a serem utilizados como ferramenta jurídica, e ainda a sua conexão com a origem do movimento.

Nessa esteira, o capítulo 2 aborda a CA como instrumento jurídico poderoso de democracia ambiental e como marco jurídico de empoderamento do público e das organizações não governamentais para a proteção do ambiente e o fortalecimento na luta pela justiça ambiental. Por uma questão de delimitação e enquadramento do tema, são tratados somente os pilares da participação do público nos processos de tomada de decisões e do acesso à justiça em questões ambientais.

Por sua vez, o capítulo 3 explora as bases jurídicas do recém-criado *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*, criado em março deste ano, que ficou conhecido como AE, e do qual o Brasil já é signatário. É destacado o papel de “fonte de inspiração” que a CA exerceu na construção do AE, dada a enorme semelhança entre ambos, pois tem como conteúdo jurídico fundamental os mesmos pilares. Por outro lado, foram destacadas as inovações suscitadas pelo novo Acordo, bem como o que o diferencia da CA. É ainda enfatizada a importância do AE para a América Latina e o Caribe, especialmente no Brasil, como instrumento jurídico que proporcionará um modelo inovador nas relações entre governo e sociedade nas questões ambientais e no combate às injustiças ambientais na região.

O capítulo 4 analisa dois casos envolvendo situações de injustiça ambiental vivenciadas por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil e na Romênia. A partir desta interface, a pesquisa revela que os dois casos guardam muitas semelhanças, especialmente quanto ao fato de que os catadores, nos dois episódios, exercem as suas atividades de “catação” dentro dos aterros. Assim, o caso brasileiro constitui apenas mais um episódio relacionado com a justiça ambiental e os catadores, dentre centenas de outros casos espalhados pelo país. Já o caso romeno traz à tona uma situação que não é comum no contexto da UE, considerando que a política de destinação final dos resíduos tem-se mostrado eficiente na maioria dos países do bloco.

Finalmente, o capítulo 5, trata do surgimento do movimento dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil, e dos desafios por eles enfrentados após a edição da lei federal nº 12.305/2010, que instituiu a política nacional de resíduos. Traça comentários a alguns dispositivos da lei brasileira que assegurou direitos e garantias aos catadores, como a contratação de associações e cooperativas de catadores para realizar a coleta seletiva de resíduos para a reciclagem, como parte do processo de gestão de resíduos. E também analisa se a implementação da lei está sendo efetiva quanto ao cumprimento das metas de inclusão dos catadores no processo de gestão integrada de resíduos e no combate as injustiças ambiental.

Por fim, a conclusão deste trabalho compila os aspectos relacionados com a efetividade do direito do ambiente como ferramenta capaz de proporcionar níveis adequados de justiça ambiental para os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Para isso, aponta alternativas que podem auxiliar na implementação dos instrumentos jurídicos ambientais, e também contribuir para tornar o direito do ambiente mais efetivo na promoção da justiça ambiental.

1. A JUSTIÇA AMBIENTAL E O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL COMO SUA FERRAMENTA ESSENCIAL.

O surgimento dos conflitos ambientais emergem não somente em virtude de danos ambientais causados por determinada ação degradante do ser humano na natureza, mas também pela interrelação dessas situações com os padrões sociais e culturais da sociedade. Cenário este que é pautado, de um lado, por aqueles que possuem a força do capital financeiro onde muitas das vezes a questão ambiental é usada apenas como pano de fundo da retórica nos discursos e ações despropositadas e, por outro, composto por segmentos ou classes sociais menos favorecidas, e pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade que são afetadas de forma direta ou indireta. Para este último grupo, realçamos dois aspectos: primeiro, já vivem numa condição de marginalizados que a própria sociedade lhes impôs; e, segundo, são vítimas das desigualdades e injustiças ambientais provocadas por aqueles que fazem de conta que não os veem.

Note-se que esse espaço também é caracterizado por conflitos sociais de diferentes razões; ou melhor, já está estabelecida a ordem territorial mapeada pelas diferentes classes sociais na ocupação desse território, e referimos isso numa perspectiva global. Nesse sentido, trazendo esse contexto para a realidade do Brasil, tomamos como exemplo uma “favela” situada no entorno de um “lixão”, de tal modo que esse espaço reproduz uma realidade onde o local se encontra povoado por classes sociais menos favorecidas e pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, sendo portanto um retrato da condição latente de desigualdade social e pobreza, além da ausência de perspectivas e oportunidades de uma vida melhor. Temos, então, que tamanha injustiça é causada e/ou agravado por questões ambientais desencadeadas neste cenário.

Ilustramos esse cenário de conflitos ambientais com o comentário de Henri Acselrad (2010): “Uma razão cultural, por sua vez, se interroga sobre os fins pelos quais os homens se apropriam dos recursos do planeta; o meio ambiente é múltiplo em qualidades socioculturais; não há ambiente sem sujeito – ou seja, ele tem distintas significações e lógicas de uso conforme os padrões das distintas sociedades e culturas. Nessa ótica, os riscos ambientais são diferenciados e desigualmente distribuídos, dada a

diferente capacidade de os grupos sociais escaparem aos efeitos das fontes de tais riscos. Ao evidenciar a desigualdade distributiva e os múltiplos sentidos que as sociedades podem atribuir às suas bases materiais, abre-se espaço para a percepção e a denúncia de que o ambiente de certos sujeitos sociais prevaleça sobre o de outros, fazendo surgir o que se veio a denominar de conflitos ambientais”.¹

Neste capítulo, queremos fazer o enquadramento do tema central do trabalho – o catador de resíduos recicláveis e reutilizáveis e os mecanismos de promoção de justiça ambiental no Brasil – com uma abordagem voltada para o papel que a democracia ambiental exerce na luta pela justiça ambiental, e suas relações com a justiça e o ambiente num cenário permeado por conflitos.

Desta forma, mesmo dentro de um espaço de conflitos ambientais permeado pela injustiça ambiental, é vital que a democracia, a justiça e o ambiente consigam dialogar entre si. Temos, assim, o ambiente como fonte de absorção daquilo que conspira para a perpetuação da crise ecológica, ou seja, a voz do capital predatório ocupando cada vez mais espaço e tentando ofuscar a inserção do cidadão em espaços democráticos de participação e debates acerca da tomada de decisões e do acesso à justiça em assuntos ambientais.

Dryzek assevera (2000), “para qualquer sistema complexo, seja econômico, político, ecológico ou social, que incorpora imperativos ou propriedades emergentes que surtem efeito independentemente das intenções dos cidadãos do sistema. Tais imperativos constituem valores que o sistema procurará, e outros valores serão minimizados ou ignorados. Por conseguinte, a começar com a atual ordem dominante da democracia capitalista, todas as democracias liberais atualmente operam no contexto do sistema capitalista de mercado. Qualquer Estado operando num contexto de tal sistema é altamente restrito em termos dos tipos de políticas que ele pode seguir. Assim, as políticas que causem prejuízo à lucratividade dos negócios – ou são mesmo percebidos como suscetíveis de prejudicar essa rentabilidade – são automaticamente punidas pelo recuo do mercado. Desinvestimento aqui significa crise econômica, e tal crise é ruim para os governos porque

¹ ACSELRAD, Henri, artigo: Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental, Estudos Avançados 24 (68), p. 103 – 119, Rio de Janeiro, 2010.

ambos reduzem a receita fiscal para os esquemas que os governos querem seguir (como no caso da restauração ambiental), e reduz a popularidade do governo nos olhos dos eleitores. Este efeito não é uma questão de conspiração ou influência corporativa no governo; isso acontece automaticamente, independentemente da intenção de ninguém”.²

O direito é peça-chave deste processo, e tem buscado cada vez mais cumprir o papel de afirmar o sentido da vida em sociedade, arbitrando as relações das pessoas, e destas com a natureza, e ainda definindo o que seria justo nessa relação tão conflituosa. Assim - indagamos – o direito, enquanto promove e instrumentaliza a democracia ambiental, está sendo efetivo na determinação da justiça ambiental para a categoria dos catadores de materiais recicláveis? É natural que outras questões aflorem dessa interrelação; então, qual seria o papel do direito na busca da justiça ambiental? Ou ainda, o que seria essa concepção de justiça ambiental sob a ótica do direito?

Ao longo deste trabalho, iremos procurar responder a essas questões, sobretudo se o direito está sendo efetivo à luz das legislações que tratam da proteção do ambiente e do exercício da democracia ambiental, e onde seja aplicável, portanto, a categoria dos catadores de materiais recicláveis.

Podemos iniciar dizendo que o direito do ambiente vem exercendo papel fundamental, especialmente no contexto europeu, ao lançar mão de instrumentos que promovem o exercício da cidadania ambiental voltado à proteção do ambiente, e também ao assegurar mecanismos jurídicos na luta pela justiça ambiental. A CA (será objeto do capítulo 3), é um marco legal pioneiro nesse âmbito, ao contemplar nos pilares de acesso à informação ambiental, participação do público nos processos de tomada de decisões e do acesso à justiça em questões ambientais as bases jurídicas que possibilitam o exercício e o desenvolvimento da democracia ambiental nas estruturas de poder. Além disso, com base nesses mesmos pilares, a mesma Convenção serviu de inspiração para a criação do AE na América Latina e no Caribe (será objeto do capítulo 4).

² DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations*. Oxford University, University Press. p. 142. 2000.

Partindo do ponto de vista de que a relação entre democracia e justiça é permeada por conflitos, devemos por isso aproximar suas fronteiras, buscando uma relação que possa integrar os interesses no sentido de uma melhor convergência entre os cidadãos, as autoridades e o mundo não humano, i.e., a natureza. Não queremos, no entanto, com essa abordagem de democracia adentrar-nos em profundas conceitualizações teleológicas, nem confrontar as diversas teorias, senão somente fazer uma abordagem da democracia ambiental com pitadas substanciais extraídas da chamada teoria da democracia deliberativa, com o escopo de encontrar a conexão com aquilo que este trabalho se propõe.

Ademais, é nesse contexto que, segundo Taylor (2000), “surgem as questões relacionadas à justiça ambiental, pois ainda sem nomeação, a noção de injustiça ambiental esteve subjacente no que alguns chamam de “quadro analítico submerso” de inúmeras lutas sociais por justiça”.³ Percebemos, então, que, dependendo da situação, ambas podem estar interligadas e/ou interrelacionadas dentro de um mesmo conflito onde emergem as lutas pela justiça ambiental e, conseqüentemente, social. Tais fatos nos remetem para a realidade do que se passa com a categoria dos catadores de materiais recicláveis ao redor do mundo, com destaque para a situação do Brasil e de alguns países da Europa, numa perspectiva de salientar em que medida o direito pode ser efetivo no enfrentamento desses casos de injustiça ambiental.

Para François Ost (1995), “a imagem da justiça, associada aos três símbolos do gládio, da balança e da venda, pode servir aqui de arquétipo de todo o direito. Tomemos como exemplo o *gládio*. Ele lembra a existência de interesses antagônicos e de conflitos, a presença do erro e do inaceitável, assim como, a necessidade de cortar. Por oposição a um unanimismo (todos são amigos do ambiente), o direito não recua diante da manifestação de conflitos. Paradoxalmente, se ele exerce um papel pacificador na sociedade é porque permitiu, primeiro, que os antagonismos se manifestassem. Aqui, a linguagem do direito distingue-se da linguagem do dinheiro e da linguagem da imagem. O dinheiro induz um modelo de regulação gerencial, que conduz à negociação e ao compromisso: o dinheiro é esse ‘equivalente universal’ que permite comprar tudo e compensar tudo, enquanto que,

³ Cf. D.E. Taylor, *The Rise of the environmental justice paradigm, injustice framing and the social construction of environmental discourse*, in *American Behavioural*, vol. 43, n. 4, jan. 2000, p. 534 // citação feita por Henri Acelrad no artigo “Meio Ambiente e Justiça – estratégias argumentativas e ação coletiva”.

pelo menos em alguns casos, o direito fixa os limites do indisponível. Quanto à imagem, a qual induz um modelo de regulação mediático hoje cativante, funciona igualmente como um equivalente universal, agora de tipo encantatório hipnótico: o quadro idílico de uma natureza virgem, com que nos iludem hoje os media, distancia-nos da realidade a pretexto de dela nos fazer aproximar”.⁴

É justamente dessa relação, que o direito, partindo da premissa da crise ecológica que o mundo moderno enfrenta, tenta buscar uma resposta concreta e eficaz que possa equilibrar os diversos interesses e garantir justiça ambiental. Devemos, pois, fazer com que o direito instrumentalize essa relação, atuando com a autoridade pacificadora e gerencial do ‘gládio’, com as medidas de dosagem equilibrada da ‘balança’ quando for necessário sopesar interesses antagônicos, e com a imparcialidade da ‘venda’, quando se pronunciar diante de uma realidade, seja para classificar, qualificar ou arbitrar condutas na sociedade.

Ao pararmos para analisar a interface do ambiente com a justiça, e sem recorrer ao sentido teleológico das duas expressões, percebemos que tais institutos caminham lado a lado, e que quando se relacionam sob a ótica de um fato concreto, geralmente costumamos enxergar essa relação por uma vertente de injustiça ambiental, pois é evidente que as situações que envolvem o ambiente, via de regra, são de constantes lutas para cuidar, conservar e proteger, ao passo que tais aspectos são colocados em xeque por meio da ação humana.

Henri Acselrad (2000) propõe uma reflexão interessante sobre essa relação: “a justiça ambiental promove articulação discursiva distinta daquela prevalecente no debate ambiental corrente – entre meio ambiente e escassez. Neste último, o meio ambiente tende a ser visto como uno, homogêneo e quantitativamente limitado. A idéia de justiça, ao contrário, remete a uma distribuição equânime de partes e à diferenciação qualitativa do meio ambiente. Nesta perspectiva, a interatividade e o interrelacionamento entre os diferentes elementos do ambiente não querem dizer indivisão. A denúncia da

⁴ OST, François. A natureza à margem da lei. Ed. Instituto Piaget. p. 19-22. 1997. Tradução: Joana Chaves.

desigualdade ambiental sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido”.⁵

Diante disso, e com foco na justiça ambiental, vislumbramos uma coerente conexão da teoria da democracia deliberativa com a chamada “democracia verde”. Pensamos ser a teoria que melhor representa o diálogo efetivo entre sociedade e governo, procurando também estender a comunicação do mundo humano com o mundo natural.

A última década do segundo milênio viu a teoria da democracia dar uma forte guinada deliberativa. Cada vez mais, a legitimidade democrática está sendo vista em termos de capacidade e oportunidade para participar de deliberações efetivas por parte dos que estão à mercê das decisões coletivas. Dryzek (2000) argumenta que, “a democracia discursiva está melhor colocada do que qualquer outro modelo político alternativo para entrar em engajamento frutífero com sistemas naturais, e é capaz de lidar mais efetivamente com os desafios apresentados pela crise ecológica”.⁶

Devemos, pois, contextualizar que a teoria deliberativa tem uma abordagem diferente daquela praticada pela democracia liberal, que basicamente se baseia no critério da legitimidade e representatividade. Esse modelo mais discursivo e propositivo é que vai nutrir os fundamentos da democracia verde.

Segundo Anderson (2015), “a democracia deliberativa distingue-se do modelo agregado (liberal) de duas formas. Primeiro, pela proeminência da idéia da “razão pública”. Para Hunold e Young (1998: 86-7), no modelo deliberativo, os participantes não podem simplesmente pressionar seus próprios interesses contra os outros, “porque eles devem (...) dar razões para propostas que eles acreditam que os outros aceitarão. Através de discussões públicas, os cidadãos muitas vezes transformam sua compreensão do problema e propõem soluções, porque a comunicação pública os forçou a levar em conta as

⁵ ACSELRAD, Henri, Meio Ambiente e Justiça - estratégias argumentativas e ação coletiva. Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia, in IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ, Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente – o debate internacional, série Sindicalismo e Justiça Ambiental vol.3, RJ, p.7-12, 2000.

⁶ DRYZEK, John S. Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations. Oxford University Press. p. 140. 2000.

necessidades e interesses dos outros e também pode fornecer informações que mudam sua percepção do problema e alternativas para resolvê-lo”.⁷

Em segundo lugar, acrescenta (Anderson 2015), “a democracia deliberativa se distingue do modelo agregado não apenas pela forma de participação pública, mas também por sua escala. Para que a participação seja eficaz, a tomada de decisões deve ser idealmente descentralizada para unidades políticas cada vez menores (Spash 2001: 477; Carter 1993:39-62), um ponto que se reflete no princípio legal da subsidiaridade – a noção que as questões ambientais são mais bem manuseadas com a participação de todos os cidadãos envolvidos no nível relevante (Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992; ver também Trachtman 1998)”.⁸

Já para Steele (2001), “é importante dizer que as teorias deliberativas liberais geralmente são dominadas por uma preocupação com a legitimidade. Para essas teorias, a questão-chave é: como podemos defender decisões políticas e, no caso de Sagoff, em particular, o conteúdo de leis positivas em que as pessoas discordam? Somente através do envolvimento de algum tipo de processo racional de deliberação, se isso é real (como é para Sagoff), ou hipotético (como foi na formulação anterior de Rawls, na sua teoria da justiça). Sagoff poderia, portanto, ser visto como uma versão “aplicada” do que é geralmente uma teoria abstrata”.⁹

Vislumbramos a democracia deliberativa inaugurando um novo cenário, ao atuar como elemento possível e capaz de responder às expectativas de uma sociedade ciente dos problemas e injustiças ambientais, e que vai deixando para trás o seu papel de coadjuvante. Contudo, a sociedade ainda permanece presa às concepções antropocêntricas e engessada ao mercado econômico que tem pautado o seu comportamento. Logo, para que possa ocorrer a consolidação dessa postura mais participativa do cidadão, é necessário que se criem mais mecanismos que oportunize o diálogo e a discussão.

⁷ ANDERSON, Paul. *Reforming Law and Economy for a Sustainable Earth – Critical Thought for Turbulent Times*, Routledge Research in Environmental Politics, Routledge, p. 212, 2015.

⁸ Ibid.

⁹ STEELE, Jenny; *Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach*, Oxford Journal of Legal Studies, Oxford University Press, Vol. 21, nº 3, p. 430, 2001.

Obviamente, sabemos da imensa dificuldade em atingir esse estágio. Por isso, o direito precisará atuar com “mão-forte”, criando e garantindo instrumentos que fomentem e estimulem uma postura mais deliberativa da sociedade. É esse, então, o caminho para que a democracia verde possa nutrir e cultivar um espaço maior de exercício de cidadania ambiental.

O avanço da teoria deliberativa tem sido absorvido pelo direito do ambiente. A CA e também o recém criado AE são exemplos claros de instrumentos que prezam a dinâmica da participação ativa e contributiva do público, e estão alinhados com os ditames da teoria quando moldam o exercício da cidadania ambiental, colocando os cidadãos na condição de agente primordial dos embates ambientais. É como agora, metaforicamente falando, o público estivesse jogando o jogo, e não mais só olhando da arquibancada como mero espectador.

Segundo Steele (2001), “a teoria deliberativa tem avançado, na medida que está muito menos preocupada com a subjetividade (ou pluralismo), estando voltada aos efeitos potencialmente antidemocráticos do poder e da exclusão. Essa teoria é muito mais inclinada a buscar maneiras pelas quais as estruturas democráticas precisam ser mudadas para acomodar mais deliberações do que buscar formas de justificar o *status quo* contra o problema do pluralismo dos valores. Ela se assemelha à abordagem da solução de problemas, na medida em que frequentemente usa a “deliberação” como modelo para lidar com uma ampla gama de questões práticas, não simplesmente para justificar as estruturas constitucionais dos estados modernos”.¹⁰

Entretanto, devemos considerar que a teoria deliberativa apresenta características que podem conduzir a fragilidades. Para Anderson (2015), “apesar da sua promessa, o aprofundamento da democracia formal por si só parece insuficiente. A

¹⁰ STEELE, Jenny; Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach, Oxford Journal of Legal Studies, Oxford University Press, Vol. 21, nº 3, p. 430, 2001.

democracia deliberativa sofre de duas fraquezas gerais. Ambas as fraquezas surgem do divórcio de questões de valor e consenso oriundos do poder e dos conflitos sociais”.¹¹

O problema, observa Goodin (1992), é que “defender a democracia é defender procedimentos, mas defender – sustentabilidade – é advogar resultados substanciais. Isso é um problema porque não há garantia. Goodin acredita (1992), que os procedimentos anteriores vão produzir resultados finais de qualidade (ver também Anderson 2008; 64)”.¹²

Não devemos enxergar as possíveis fraquezas da teoria da democracia deliberativa como um obstáculo intransponível capaz de torná-la ineficiente. Por mais que certos valores, caros aos procedimentos democráticos gerem desacordo nas esferas de poder ou instaurem conflitos sociais, não podemos esperar que o consenso seja o único ponto de convergência capaz de eliminar tais arestas. O próprio processo discursivo e deliberativo, característicos da teoria, devem indicar o caminho da melhor decisão ambiental, mesmo que esta não seja a decisão ideal.

Para Dryzek (2000), “a natureza não é desprovida de lições políticas. O que nós iremos encontrar na natureza, ou pelo menos nas nossas interações com ela, é a variedade de níveis e tipos de comunicações para a qual nós humanos poderíamos tentar nos adaptar. A chave aqui é minimizar o “centrismo” de qualquer tipo, e ao invés focar nos tipos de interações que podem ocorrer por via dos limites entre humanidade e natureza. Nesse espírito, a busca pela democracia verde pode, de fato, envolver a busca de formas políticas progressivamente menos antropocêntricas. A democracia pode existir não somente entre os humanos, mas também nas relações humanas com o mundo natural – embora não nesse mundo natural, ou em qualquer modelo simples que a natureza fornece para a humanidade. Então, a chave aqui é buscar um intercâmbio mais igualitário na fronteira humana/natureza; um intercâmbio que envolva progressivamente menos no

¹¹ In GOODIN, R., *Green Political Theory*, Cambridge: Polity, p. 168, 1992. *Cit.* ANDERSON, Paul. *Reforming Law and Economy for a Sustainable Earth – Critical Thought for Turbulent Times*, Routledge Research in Environmental Politics, Routledge, p. 213, 2015.

¹² ANDERSON, Paul. *Reforming Law and Economy for a Sustainable Earth – Critical Thought for Turbulent Times*, Routledge Research in Environmental Politics, Routledge, p. 214, 2015.

caminho do autismo humano. Em suma, a democratização ecológica é a questão da mais efetiva integração da comunicação política com a ecológica”.¹³

Essa forma discursiva de as pessoas se comunicarem como vetor da democracia verde, tal como é pregada pela teoria da democracia deliberativa, também envolve a comunicação dos seres humanos com a natureza, de forma a fazer “a natureza ser ouvida”. Assim, quando se postula democraticamente a proteção do ambiente ou a defesa daqueles que estão à margem dessa relação interseccionada, como a categoria dos catadores de materiais recicláveis, se estabelece, na verdade, um canal de diálogo vital para a busca da justiça ambiental, o que em outras palavras significa dizer que a justiça ambiental depende da comunicação/diálogo discursivo entre os seres humanos e a natureza.

Somos cientes das dificuldades de alcançar um nível satisfatório na efetiva realização das concepções da democracia verde, pois mesmo com o advento de instrumentos que possibilitem a ampliação das discussões das políticas ambientais – participação do público nos processos de tomada de decisões e acesso à justiça em questões ambientais –, como é o caso da CA e algumas Diretivas comunitárias em matéria do ambiente no cenário europeu, o que temos visto é, em regra, uma certa dificuldade por parte dos cidadãos em se engajarem neste novo momento de democratização ecológica.

Paremos para observar o fato de que, quando pensamos a relação democrática baseada na comunicação através do ato de ouvir, temos a possibilidade de uma maior compreensão e dimensão de um determinado dano ecológico. Por exemplo, a situação dos catadores de materiais recicláveis no Brasil passou a ser um termômetro da gravidade do problema ambiental, mostrando que o País estava atuando de forma deficiente quanto à execução da política de resíduos. Daí, sucedeu que, quando estes começaram a ter voz, a injustiça ambiental teve ressonância natural como consequência de todo esse processo de má gestão.

¹³ DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations*. Oxford University Press. p. 146. 2000. (tradução própria)

Por conseguinte, o problema persistiu por muito tempo, e só começou a mudar quando os catadores de materiais recicláveis passaram a ser escutados pelas autoridades, algo que algum tempo depois resultou, inclusive, no reconhecimento profissional daquela categoria e na garantia de alguns direitos na lei federal nº 12.305/2010, que institui a política nacional de resíduos sólidos (será tratada com maior profundidade em outros capítulos). Portanto, esse *feedback* proveniente daqueles que estão próximos de determinado local que seja afetado por algum dano ambiental são imprescindíveis nessa relação de comunicação com vista a fortalecer as relações democráticas e na busca da justiça ambiental.

Nesse sentido, Dryzek (2000) pondera: “minimamente, o reconhecimento da natureza como agente irá apoiar o respeito pelos objetos naturais e processos ecológicos. Democratas em geral, e democratas deliberativos em particular, devem, claro, condenar humanos que silenciam outros humanos. Silenciar sob forma a não permitir que outros falem não é a questão quando se está lidando com a comunicação do mundo não-humano. A natureza “fala” ou “não fala” independentemente de qualquer tentativa de supressão humana dessa habilidade – de fato, não está claro qual supressão consistiria aqui, a menos que destruía inteiramente a natureza. Mas, como Bickford (1996) nos lembra, a maneira mais eficaz e insidiosa de silenciar os outros na política é a recusa de ouvir, e é por isso que a prática da escuta efetiva deve ser central para qualquer democracia discursiva. O reconhecimento dos agentes da natureza significa, portanto, que devemos ouvir os sinais que emanam do mundo natural com o mesmo tipo de respeito que damos à comunicação que emana dos sujeitos humanos e que requer igualmente uma interpretação cuidadosa. Em outras palavras, nossa relação com o mundo natural não deve ser de intervenção instrumental e observação de resultados orientados para o controle. Portanto, a interação comunicativa com o mundo natural pode e deve ser um caso eminentemente racional” (Dryzek, 1990b).¹⁴

Dryzek (2000) prossegue, “há muitas razões pelas quais a democracia em geral e a democracia deliberativa em particular são desejáveis, algumas das quais são ecológicas. Portanto, a exigência aqui não é para qualquer prova de naturalidade da

¹⁴ DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations*. Oxford University Press. p. 148-49. 2000. (tradução própria)

democracia – nenhum modelo de política pode ser provado como natural. Antes, a questão é melhor abordada mostrando que um argumento em favor da democracia deliberativa é que ela pode ser estendida em uma direção ecológica, e que a melhor maneira de fazer isso é através do reconhecimento das capacidades comunicativas compartilhadas pela natureza e pela humanidade”.¹⁵

Olhando para a convergência do ambiente com os institutos de democracia e justiça, temos pois, através do direito do ambiente, ferramentas vitais de combate às injustiças ambientais. A partir do momento em que esses três institutos passem a comunicar de forma integrada e estejam aptos a dialogar – aptidão relacionada com a capacidade de buscar resultados positivos para o desenvolvimento sustentável – com os conglomerados econômicos, instituições políticas, e estruturas de poder, teremos oportunidade de viver na era da democracia verde, e conseqüentemente estaremos unidos de mecanismos efetivos para buscar a justiça ambiental.

Seguindo, então, a linha do processo de democratização ambiental, Prieur (1999) enfatiza a importância da CA: “a CA, por exemplo, é muito nesta perspectiva. A utilidade dos procedimentos previstos está claramente definida no preâmbulo (5 e 9), quando o objetivo é tomar a melhor decisão e poder aplicá-la com maior eficácia, a fim de proteger, preservar e melhorar o estado do ambiente e assegurar a sustentabilidade ecologicamente racional. Para atingir este objetivo, devemos democratizar o processo decisório”. (...) Quando o dia chegar, teremos o instrumento mais avançado do mundo em harmonização da lei aplicável aos procedimentos não administrativos, contencioso e processo decisório. A era da democracia administrativa então chegará, cf. *c’est l’environnement qui en aura été le prétexte et le droit international le porteur*.”¹⁶

Assim, devemos olhar para o direito do ambiente como um instituto capaz de promover a justiça ambiental, pois o seu arcabouço reúne as características que definem, regem e garantem medidas que produzem respostas efetivas para as questões

¹⁵ Ibid.

¹⁶ PRIEUR, Michel. La convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. *Revue juridique de l’Environnement*. numéro spécial, p. 11 e 20, 1999.

ambientais no cenário de crise ecológica. E nesse contexto, a democracia ambiental tem papel fundamental, pois estabelece a relação de comunicação entre sociedade e governo.

Portanto, ao falar de democracia verde, como instituto que propõe uma efetiva integração da comunicação com a natureza, temos primeiramente uma impressão metafórica e desconstruída daquilo que seria apenas um sentimento poético a se romantizar. No entanto, à medida que John S. Dryzek tece suas considerações a respeito do tema, começamos a perceber que, na verdade, a crise ecológica que se instaurou surgiu a partir do momento em que nos negamos a escutar a natureza numa conotação política, e que essa omissão humana legitima a resposta silenciosa de como a natureza vem reagindo, expressando sua própria linguagem. Portanto, a democracia verde, como alternativa mais ampliada de plataforma discursiva, legitima e empodera a sociedade para um diálogo propositivo na construção de políticas progressivamente menos antropocêntricas, e consequentemente é uma fonte autêntica de promoção de justiça ambiental.

Finalmente, podemos dizer que, através da democracia ambiental pautada pelo exercício efetivo da cidadania ambiental, é possível construir uma relação responsável e de respeito para com o ambiente. As bases da teoria da democracia discursiva têm gerado um conteúdo precioso, consubstanciado no estilo de comunicação discursiva entre as pessoas e a interação destas com a natureza, fazendo de fato que esta seja “ouvida”. Com isso, as legislações ambientais vêm se apropriando cada vez mais dessas características, com destaque para a CA e o recém-criado AE, que vem reproduzindo esses aspectos.

1.1. A JUSTIÇA AMBIENTAL E OS DIREITOS HUMANOS CAMINHANDO JUNTOS.

Os movimentos em prol da justiça ambiental tiveram origem nos Estados Unidos da América, no final da década de 70. Um dos casos que dizem ter originado este movimento ocorreu em 1978, quando veio à tona o caso “*Love Canal*”, ocorrido na cidade de Búfalo (Nova Iorque). Naquela área habitava uma população de operários, predominantemente branca, e descobriu-se que estavam a viver sobre um canal coberto que

havia sido utilizado como local de despejo de uma grande quantidade de resíduos tóxicos. Em consequência de chuvas fortes, tais resíduos começaram a aflorar ao redor das casas e da escola da cidade, mais de vinte anos após a cobertura do canal (Levine, 1982). Este caso suscitou ampla mobilização social, no entanto, sem considerar diretamente as questões raciais e de classe presentes na injusta distribuição dos benefícios e danos ambientais.¹⁷

Lays Silva (2012) apresenta uma síntese da evolução dos movimentos em favor da justiça ambiental: “os conflitos ambientais espalharam-se pelo mundo e nesse contexto emergiram novos atores coletivos que se organizariam em resposta às ameaças – tanto à sua qualidade de vida quanto ao ambiente – que configuravam situações desiguais de vulnerabilidade (Porto, 2007: 35), dando corpo a um movimento inovador, focado na defesa dos interesses de populações que, nas periferias dos centros urbanos, sofriam contaminações ocasionadas por resíduos industriais. O caráter inovador do movimento por justiça ambiental, surgido nos Estados Unidos reside não somente na temática que pretende e consegue inserir na pauta política e dos movimentos ambientalistas ditos tradicionais (Capella, 1996), mas, sobretudo, na articulação que estabelece entre lutas de carácter social, ambiental, territorial e de direitos civis. Este movimento levou a que passassem a ser designados como “ambientais” diversos embates concernentes à qualidade de vida da população, tais como o saneamento, a contaminação química de locais destinados à moradia e ao trabalho e à disposição indevida do lixo tóxico e perigoso (Acselrad, 2004b: 25)”.¹⁸

Assim, o movimento tomou corpo nos Estados Unidos em meados da década de 80, quando outros casos de conflitos por desigualdade de distribuição dos benefícios ambientais foram surgindo, ligados principalmente às populações de raça negra. Começava, então, a ser invocada e bradada a expressão “justiça ambiental”.

¹⁷ Cf. SILVA, Lays Helena Paes e; CARVALHO, Lidiane Eluizete de, O ambiente e as novas formas de organização da sociedade civil: A Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Série Comunicações FEUC, Coimbra, 2012.

¹⁸ Cf. SILVA, Lays Helena Paes, Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro, Desigualdades ambientais: conflitos, discursos, movimentos, e-cadernos CES [on line] 17/2012. (URL: <http://eces.revues.org/1123> - acesso e download em 16 de junho de 2017).

Nessa época, os movimentos em favor da justiça ambiental foram se espalhando nos Estados Unidos e ao mesmo tempo ganhando projeção global, como podemos observar nos casos das comunidades indígenas na Índia e na América Latina, onde ativistas e acadêmicos introduziram no final dos anos 80 a concepção de que a justiça ambiental é “*ambientalismo dos pobres*” (Anil Agarwal and Sunita Narain of the Centre for Science and Environment (CSE) in India, Hugo Blanco (1991) no Peru). Vale dizer que, desde meados da década de 90, foi estabelecida a conexão explícita entre o movimento de justiça ambiental americano e o ambientalismo dos pobres na América Latina, África e Ásia (Martinez-Alier 1997; Guha and Martinez-Alier 1997, 1999; Varga, Kiss, and Ember 2002), o qual se consolidou na sequência das mortes de Chico Mendes em 1988, seringueiro no Acre, Estado localizado na Amazônia Brasileira que lutava contra o desmatamento da floresta, e de Ken Saro-Wiwa e o seu camarada Ogoni, em 1995, no delta do Rio Níger, lutando contra a extração de óleo e a queima de gás pela Shell.¹⁹

O “ambientalismo dos pobres” manifesta-se cada vez mais como um ambientalismo dos despossuídos” (Temper 2014), fazendo uma clara referência à relação de um ambiente politizado pela polarização entre a expansão do capitalismo em escala global e os impactos e a destruição causados no ambiente, gerando desmesurada desigualdade e/ou injustiça ambiental. A justiça ambiental, por sua vez, é uma lente poderosa que faz sentido em muitas lutas sobre os impactos negativos que a mudança do metabolismo social impõe aos meios de subsistência humanos e à conservação da natureza em todo o mundo (Gottlieb 2009).

Gostaríamos de destacar a importância para o movimento brasileiro de luta pela justiça ambiental, e que também ganhou grande destaque em toda a América Latina, a contribuição do teólogo e escritor brasileiro Leonardo Boff, vinculado à “teologia da libertação”, movimento que buscou articular a indignação como discurso de luta contra a pobreza e a marginalização. Outrossim, fez conexões entre pobreza e desigualdade/injustiça ambiental, como as referidas em seu livro “*Cry of the Earth, Cry of the Poor*”, no qual liga o espírito da teologia da libertação à urgência dos desafios e lutas

¹⁹ Cf. DEL BENE, Daniela; MARTINEZ-ALIER Joan; SCHEIDEL Arnim; TEMPER Leah, *The Journal of Peasant Studies*, Is there a global environmental justice movement?, ed. Routledge, vol. 43, n. 3, p. 732, 2016. (texto adaptado; tradução própria).

pela justiça ambiental, onde retrata o contexto nativo da Amazônia, especialmente o destino dos índios e os “pobres” daquela terra.

A categoria dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis está associada exatamente a essa realidade, na medida em que, antes de se tornarem “*waste pickers*”, já se encontravam à margem da sociedade vivenciando e enfrentando a opressão e exclusão e, com o ímpeto da sobrevivência, demarcaram seu espaço, seja na rua em busca da própria sorte numa “lata de lixo”, ou dentro dos “lixões” em busca do “ouro perdido, ali descartado”.

Podemos afirmar, então, que os catadores são um dos exemplos mais claros e latentes casos de injustiça ambiental que o Brasil enfrenta. A condição de pobreza, a falta ou carência de infraestruturas básicas de saneamento, as condições precárias de moradia, o convívio cotidiano com os resíduos dentro ou nos arredores dos “lixões”, e as consequências disso para saúde, caracterizam tal situação não só como um conflito de natureza ambiental, mas também como um caso de defesa dos direitos humanos.

A situação de injustiça ambiental vivenciada pelos catadores cria um vínculo muito próximo com os direitos humanos, quando o tema é analisado sob a ótica do “racismo ambiental”. Trata-se de um racismo ambiental impróprio, não eminentemente relacionado com a condição racial – muito embora no Brasil a maioria dos catadores no Brasil sejam negros e pardos –, mas ligado à própria condição de pessoas marginalizadas e excluídas da sociedade. É este um dos pontos desse conflito ambiental que une a luta pela justiça ambiental com os direitos humanos, devendo, pois, caminharem juntos.

Segundo Guimarães (1999), “a idéia do não racialismo, que integrou a construção da moderna nacionalidade brasileira, teria sido de maneira engenhosa equiparada antirracismo, de modo a que a negação da existência de raças implicasse a própria negação do racismo. Nesta lógica, a promoção de ações antirracistas acabou por ser percebida como uma atitude racista e muitas das discriminações em função da cor foram assimiladas como decorrentes de outros fatores, como a classe social a que se pertence. Daí, portanto, o uso da expressão racismo ambiental em sentido impróprio”.

Já para Tania Pacheco (2007) e Lays Silva (2012) “o racismo ambiental no Brasil afeta outros grupos vulnerabilizados (vistos como etnicamente diferentes), e aqui encontramos casos em que fica evidente tanto que o racismo é uma questão que “transcende a cor”, quanto o fato de que uma abordagem de cunho meramente classista seria insuficiente. Trata-se das comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, e outras caracterizadas como tradicionais”. Aqui incluímos a categoria dos catadores de materiais recicláveis.

Portanto, a relação entre justiça ambiental e direitos humanos está bem presente no conflito ambiental que faz dos catadores verdadeiras vítimas do racismo ambiental impróprio. Gostaríamos de enfatizar, no entanto, que essa conexão não é um fato recente e já se faz presente há algum tempo em diferentes textos normativos internacionais que versam sobre Direitos Humanos. Por exemplo, a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo), de 1972, previu, no primeiro artigo do preâmbulo, que tanto o ambiente natural quanto o criado pelo homem são “[...] essenciais para o bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida”.²⁰

Para Rammé (2012), “há uma nítida relação entre equilíbrio ecológico, direitos humanos e justiça ambiental. Muitas das injustiças ambientais contemporâneas decorrem de graves violações a direitos humanos. Por isso, a primeira implicação jurídica de uma perspectiva tridimensional da justiça ambiental atinge essa categoria de direitos. Atualmente, é cada vez mais crescente o reconhecimento da existência de um direito humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Outros desdobramentos dessa relação enfatizam a importância de assegurar o direito humano à vida, à saúde e ao bem-estar físico em casos de poluição, contaminação tóxica ou mesmo fenômenos climáticos decorrentes do aquecimento global”.²¹

²⁰ “Both aspects of man’s environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.” United Nations Environment Programme. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Disponível em: <http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en> (acesso em 28 de junho de 2017)

²¹ RAMMÊ, Rogério Santos, Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica, ed. EducS – Editora da Universidade de Caxias do Sul, p. 138, Caxias do Sul - Rio Grande do Sul, 2012.

Outra referência legal foi instituída pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1990, por intermédio da Resolução 1.990/41, intitulada “*Human rights and the environment*”²² – reconhecendo que a degradação ambiental em muitos casos provoca alterações irreversíveis no meio ambiente, ameaçando os ecossistemas que sustentam a vida, a saúde e o bem-estar humanos. Essa relação entre preservação do ambiente planetário, direitos humanos e justiça ambiental decorre de uma óbvia constatação: o equilíbrio ecológico do planeta é condição essencial para que não sejam violados os direitos humanos, provocando assim injustiças ambientais.

Segundo Rammé (2012), “o desequilíbrio ambiental, na sua maioria provocado por ações antropogênicas, acarreta inúmeras situações que equivalem a verdadeiras recusas à dignidade de certos indivíduos e comunidades humanas, sobretudo quando em situação de pobreza ou vulnerabilidade social”²³. Nota-se, portanto, a estreita relação entre direitos humanos e justiça ambiental, decorrente da também íntima relação entre equilíbrio ecológico e dignidade humana.

Já segundo Carvalho (2006), “pode-se dizer que a relação entre a existência do ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade humana é umbilical. A existência de ambiente adequado foi essencial para o início da vida há milhões de anos atrás e continua sendo, hoje e no futuro, essencial para sua manutenção e perpetuação. [...] Não se concebe vida digna, onde se respira ar poluído, se ingere alimento envenenado, se bebe água contaminada, e se está sujeito à ação de substâncias que representam riscos à vida e à saúde.”²⁴

A constatação de que as situações de violações de direitos humanos são geradas ou potenciadas pela degradação e desequilíbrio ambiental foi bem retratada pelo

²² Direitos Humanos e Meio Ambiente. tradução livre. United Nations Commission on Human Rights. Human rights and the environment, 6th March, 1990, E/CN.4/RES/1990/41. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f04030.html> (acessado em 18 de fevereiro de 2012)

²³ RAMMÊ, Rogério Santos, Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica, ed. Educs – Editora da Universidade de Caxias do Sul, p. 138, Caxias do Sul - Rio Grande do Sul, 2012.

²⁴ CARVALHO, Edson Ferreira de, Meio ambiente & direitos humanos. ed. Juruá, p. 78. Curitiba, 2006.

estudo realizado pelo Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha), organização não governamental sediada em Córdoba, Argentina, intitulado “*Una Nueva Estrategia de Desarrollo para las Américas: desde los derechos humanos y el medio ambiente*”²⁵. Tal estudo, assinala que a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais gera: “(a) pobreza, desemprego e emigração para as cidades; (b) afeta o uso e gozo dos direitos humanos; (c) cria problemas novos, como os refugiados ambientais e suas consequências econômicas, sociais, culturais e políticas; e (d) aprofunda severamente problemas já existentes, tais como as doenças e mortes associadas à poluição e à contaminação do ambiente.”

Esse estudo da Cedha é emblemático para ilustrar a situação de injustiça ambiental enfrentada pela classe dos catadores de materiais recicláveis no Brasil, e certamente em outros países. Nessa esteira, também podemos observar nesse estudo a relação entre justiça ambiental e direitos humanos, quando remete para as questões sociais negativas que atingem camadas vulneráveis da população mundial, atingindo-lhes a própria dignidade, como consequência da degradação ambiental.

Para Rammé (2012), “a perspectiva da justiça ambiental tem no acesso e exercício efetivo de direitos humanos procedimentais uma questão essencial para a proteção ambiental”²⁶. Com efeito, as injustiças ambientais e a violação de direitos humanos são combatidos com uma legislação ambiental que fortaleça o acesso ao direito de informação ambiental, a participação do público no processo de tomada de decisões e no acesso à justiça em assuntos ambientais, e, ainda, que faça uma interrelação com os direitos humanos, como é o caso da CA no contexto europeu e o recém-criado AE na América Latina e no Caribe.

²⁵ Una Nueva Estrategia de Desarrollo para las Américas: desde los derechos humanos y el medio ambiente, Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Disponível em: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/05/Una-nueva-estrategia-de-desarrollo-para-las-americas.pdf> (acesso em 28 de junho de 2017)

²⁶ RAMMÊ, Rogério Santos, Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica, ed. EducS – Editora da Universidade de Caxias do Sul, p. 138, Caxias do Sul - Rio Grande do Sul, 2012.

Não poderíamos falar em direitos humanos sem citar o primeiro e mais importante instrumento jurídico internacional nesse domínio. A Declaração Universal dos Direitos Humanos prescreve no seu texto alguns dispositivos que representam a proteção daqueles que vivem em condições de vulnerabilidade social e pobreza, como é o caso da categoria dos catadores de materiais recicláveis. Senão vejamos: “considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Artigo XXII - Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Artigo XXIII - Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.”²⁷

No Brasil, convém mencionar que o Conselho Nacional do Ministério Público, por intermédio do “Guia de Atuação Ministerial: encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis”, afirma que “os direitos humanos, assim como o direito do trabalho, não regem relações entre iguais, operando na proteção do homem, infinitamente mais fraco na relação capital e trabalho. Portanto, o direito aos direitos humanos é o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, e a concretização da proteção almejada e exigida por normativas internacionais e nacionais requer atuação uniforme dos órgãos que atuam nas diferentes esferas, em especial do Ministério Público e Poder Judiciário, no caso do Brasil”.²⁸

A busca pela justiça ambiental tem uma implicação jurídica no âmbito dos direitos humanos. Assim, no acesso à justiça daquelas pessoas em situação de vulnerabilidade, por exemplo, a repercussão dessas situações nos processos de tutela do ambiente é fortalecida com o clamor da defesa dos direitos humanos.

²⁷ Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> (acesso em 30 de junho de 2017)

²⁸ Guia de Atuação Ministerial: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais – encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 2014.

Assim, reflete Rammê (2012) que “o acesso à justiça ambiental perpassa pelo acesso ao sistema jurídicoambiental, de modo a permitir que as comunidades fragilizadas, vítimas de injustiças ambientais, tenham condições de judicializar as demandas decorrentes dos conflitos ecológicos distributivos, reivindicar direitos e tutelar seus legítimos interesses.”²⁹

Portanto, partindo da idéia de que justiça ambiental e direitos humanos caminham juntos, devemos ressaltar que a repercussão dos direitos humanos é um fato indissociável e que também emerge nos cenários de conflitos ambientais, devendo assim ser “o direito fundamental” a ser perseguido. Por conseguinte, não se deve perder de vista que a democracia ambiental será o indutor de uma nova era nas relações entre sociedade e governo, especialmente para as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, no que diz respeito à utilização de mecanismos jurídicos de participação nos processos de tomada de decisões e do acesso à justiça em questões ambientais.

²⁹ RAMMÊ, Rogério Santos:Tópico 3.5 do livro – Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica, ed. Educus, Caxias do Sul - Rio Grande do Sul, 2012 – específico sobre o tema do acesso a uma decisão judicial justa, por meio do exercício da atividade jurisdicional, à luz dos princípios da justiça ambiental.

2. CONVENÇÃO DE AARHUS: UM INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA AMBIENTAL.

De acordo com o tema proposto neste trabalho, a CA tem papel crucial na luta pela justiça ambiental, constituindo um instrumento que visa garantir a proteção do ambiente e salvaguardar direitos relativos a questões ambientais e de direitos humanos. Nesse sentido, convém ressaltar que a convenção serviu de inspiração para o recém criado “Acordo Regional Sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”, adotado em Escazú, Costa Rica, em 04 de março de 2018 (iremos tratar do AE no capítulo 4), o qual certamente será fundamental na luta pela consolidação de direitos em matéria ambiental, bem como na busca pela justiça ambiental na região, especialmente quanto à categoria dos catadores de matérias reutilizáveis e recicláveis.

De tal sorte, a CA é vista por muitos autores e especialistas da área ambiental como uma divisora de águas no âmbito dos direitos e da democracia ambiental, propiciando o empoderamento dos cidadãos e das organizações não governamentais, por intermédio dos seus três pilares: 1) direito à informação ambiental; 2) participação do público nos processos de decisão; 3) acesso à justiça em questões ambientais. No entanto, antes de iniciar a falar propriamente da CA, trazemos um pouco do caminho percorrido no contexto europeu e mundial em termos de discussões, engajamento de governos, instituições e organizações não governamentais, bem como na edição de outros instrumentos que traçaram a base para se chegar a esse ambicioso instrumento de exercício da cidadania ambiental.

Já em 1972 a Declaração de Estocolmo alegava, no seu princípio 19, algumas informações educacionais sobre a necessidade de se proteger o ambiente. Para Prieur (1999), é sobretudo a Recomendação 97 do Plano de Ação, que convida os Estados a facilitarem “a participação pública na gestão e controle do ambiente”. O plano de Ação da Conferência de Vancouver de 1976, sobre instituições de direitos humanos, consagra nas recomendações 49 a 53 à participação, declara que “participação popular é um direito que deve pertencer a todos os setores da população”. A Carta Mundial da Natureza adotada

pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 28 de outubro de 1982, cobertos pelo preâmbulo da CA, declara para a sua aplicação os seguintes princípios: todos os elementos necessários para o planejamento serão levados ao conhecimento do público para que possa ser efetivamente consultado e participar das decisões; todos terão a oportunidade de participar no desenvolvimento de decisões que dizem respeito ao seu ambiente.³⁰

A nível regional europeu, a OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico –, já em 1974, em sua declaração de 8 de maio sobre políticas ambientais antecipatórias, afirma no parágrafo 7 que os governos dos países membros “encorajarão, na medida do possível, a participação do público na preparação de decisões com consequências significativas para o ambiente”.³¹

A Organização Mundial de Saúde também contribuiu para a afirmação do princípio. Na primeira conferência européia sobre o ambiente em Frankfurt, em 8 de dezembro de 1989, a Carta Européia do Ambiente e da Saúde proclama que “todo cidadão tem o direito de ser informado e consultar planos, decisões e atividades que possam afetar tanto o ambiente como a saúde, e participar no processo de decisão”.³²

Nessa esteira, os países europeus, com o apoio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UN/ECE), que em 1988 lançou uma estratégia regional para a proteção do ambiente, foram protagonistas de algumas convenções sobre o ambiente que já naquela altura enfatizavam a importância do acesso à informação ambiental e da participação do público nos processos de tomada de decisão. Destacamos: Espoo, em 1991, na avaliação do impacto num contexto transfronteiriço³³; Helsinque, em 1992, na proteção

³⁰ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: *Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial*, p. 17, 1999.

³¹ In: *Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial*, p. 17, 1999. In *Environmental Policy and Law*, 28/3.4 (1998), p. 210. Cit. PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale.

³² PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: *Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial*, p. 18, 1999.

³³ Ver em:

e uso de rios transfronteiriços e lagos internacionais, e os efeitos transfronteiriços dos acidentes industriais³⁴; e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, de 1992 – UNFCCC.³⁵

Segundo Prieur (1999), a Declaração de Bergen referiu-se às conclusões de uma reunião de peritos em Siena, em 1989, sobre o direito ambiental internacional, segundo a qual, as regras internacionais poderiam inspirar-se em técnicas e instituições provadas em alguns Estados e, como resultado, poderia ser estendida a todos os Estados: prestação de informações ao público sobre o ambiente, em particular sobre atividades perigosas, procedimentos para participação no processo decisório, remédios perante órgãos independentes, aplicação do princípio da transparência às atividades governamentais relacionadas com o ambiente. Acrescentou-se também que os Estados deveriam reconhecer o importante papel do público no desenvolvimento e implementação de regras internacionais para proteger o ambiente, em particular ONGs nas discussões de organismos internacionais. É assim, que quando reunidas em Bergen, as ONGs foram admitidas na preparação e na conferência.³⁶

Mas foi na Eco-92, Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, que a Declaração do Rio representou através do Princípio 10, e devido à sua grande precisão terminológica, o culminar de uma idéia poderosa que abrange os vários aspectos da democratização ambiental: participação, informação e acesso a remédios judiciais. Devemos, pois, fazer a leitura deste princípio em conjunto com o capítulo 40 da Agenda 21. De fato, o princípio 10 foi o estopim legal para, alguns anos depois, a Europa com o auxílio da UN/ECE criar a CA.

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2015/ECE.MP.EIA.21_Convention_on_Environmental_Impact_Assessment.pdf (acesso em 26/11/2018 às 10:10h)

³⁴ Ver em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (acesso em 26/11/2018 às 10:13)

³⁵ Ver em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (acesso em 26/11/2018 às 15:44h)

³⁶ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 18-19, 1999.

As ONGs tiveram fundamental importância na Conferência do Rio, em 1992, quando reuniram associações mundiais do ambiente na preparação da Conferência, e insistiram na democratização do ambiente, por ocasião da Declaração de Limoges (15 de novembro de 1990)³⁷, alegando em especial a publicidade e os debates públicos antes da aprovação dos textos regulamentares, informações e participação no contexto dos procedimentos de autorização, o acesso à justiça e medidas jurídicas em benefício das associações, as quais, segundo Prieur (1999), correspondem aos artigos que serviram de base para os artigos 4, 6, 8 e 9 da CA.³⁸

Finalmente, a Comissão de Política do Ambiente – criada a partir da Conferência Ministerial do Ambiente para a Europa – formou um grupo de trabalho “*ad hoc*” para a preparação de um modelo de convenção a ser discutido, e decidiu também que a futura convenção se basearia nas Diretrizes de Sófia³⁹. O escopo traçado foi, então, o ponto de partida para a negociação entre os países, que começaram em junho de 1996. Foram realizadas 10 sessões de negociação no total, e convém ressaltar que estas sessões envolveram um nível de participação sem precedentes, especialmente quanto ao papel das ONGs, que formaram uma espécie de coalizão de organizações de cidadãos ambientais especialmente para as sessões de redação do texto.⁴⁰

A CA desenvolveu-se durante dois anos de negociação, com propostas fornecidas por países e organizações não governamentais ao longo da região. Assim, a CA foi adotada na 4ª Conferência Ministerial do Ambiente para a Europa, realizada no dia 25 de Junho de 1998, em Aarhus, na Dinamarca, e entrou em vigor em 30 de outubro de 2001. Atualmente, conta com 47 (quarenta e sete) membros pertencentes a Comissão Econômica

³⁷ Ver em: <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/declalimoges1eng.pdf> (acesso em 26/11/2018 às 10:49 às 10:49h)

³⁸ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 19, 1999.

³⁹ In Jeremy Wates, *Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making: UN ECE Guidelines: From Theory to Practice* (Brussels, European Environmental Bureau, 1996), p. 5. *Cit* United Nations Economic Commission For Europe, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations Publication, 2º ed., p. 16, 2014.

⁴⁰ United Nations Economic Commission For Europe, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations Publication, 2º ed., p. 16, 2014.

das Nações Unidas para a Europa – região ECE, que inclui 46 (quarenta e seis países), a que se soma a UE (EU).⁴¹

Outrossim, a CA não é tão somente um poderoso instrumento de proteção do ambiente. Vai mais além, quando abraça a causa dos direitos humanos, sendo também ferramenta de proteção desses direitos. Tal fato se destaca quando ocorre a conexão da concepção de que a adequada proteção do ambiente é essencial para o gozo dos direitos humanos básicos com o conceito de que cada pessoa tem o direito de viver num ambiente saudável e com a obrigação de proteger o ambiente.

Daí, temos que referendar a importância da Convenção para este trabalho, a qual possui, entre outros objetivos, um “pano de fundo” voltado para a busca da justiça ambiental. É justamente nesse espaço de interseccionalidade – proteção do ambiente, garantia de direitos em matéria ambiental, e defesa dos direitos humanos – que identificamos a figura do ‘catador de materiais recicláveis e reutilizáveis’; no entanto, como retrato da crise ecológica e vítima da injustiça ambiental. Destarte, no *Capítulo 4* faremos essa correlação quando falarmos do AE, instrumento recém-criado para os países da América Latina e Caribe, baseado nos mesmos pilares da CA, conforme mencionado anteriormente, e que terá reflexos diretos na luta pela justiça ambiental para a categoria dos catadores no Brasil.

Segundo o Guia de implementação da CA (2014), esse instrumento internacional de direito do ambiente é: “um novo tipo de acordo ambiental que liga direitos ambientais e direitos humanos, reconhece que devemos ter obrigação com as futuras gerações e que o desenvolvimento sustentável só poderá ser alcançado através do envolvimento de todos os chamados ‘stakeholders’. Do mesmo modo, atrela responsabilidade governamental à proteção ambiental, foca na interação entre o público e as autoridades públicas num contexto democrático e estabelece um novo processo para a

⁴¹ Ibid.

participação do público no que concerne à negociação e implementação desse acordo internacional”.⁴²

A democracia ambiental, como melhor tradução do significado e importância da convenção, está enraizada na idéia de que a significativa participação do público é fundamental para garantir que as decisões que envolvam o ambiente em sentido *lato* atendem de maneira adequada e equitativa aos interesses dos cidadãos. Desta forma, proteger esses direitos, especialmente em favor dos mais marginalizados e vulneráveis, é o primeiro e, quiçá, o mais importante passo para promover a justiça ambiental. Sem esses direitos essenciais, a troca de informações entre governos e público é sufocada, e as decisões que prejudicam as comunidades e o ambiente não podem ser contestadas ou remediadas.

Nesse sentido, Charlotte (2014) afirma: “a democracia ambiental é uma das principais soluções para a crise ecológica, e representa um novo sistema de governança preocupado em resolver problemas ambientais por intermédio das instituições deliberativas e participativas. Essa forma de governar promove um novo conceito de cidadão que é capaz de enfrentar todos os problemas resultantes da crise ecológica, sendo, portanto, um cidadão ambiental.”⁴³

Para Prieur (1999), a CA introduz a democracia no processo decisório público. A democracia tradicional que conhece apenas o cidadão eleitor e passivo, poderia ter tudo naturalmente quando se abre para a democracia participativa, onde o cidadão se torna um ator e participa da vida administrativa. A introdução do ambiente nas políticas públicas resulta de uma demanda social forte da opinião pública, e está na origem de uma redefinição de relações dos cidadãos com o poder político e administrativo. Porque o ambiente diz respeito a todos quando se trata de compartilhar recursos naturais comuns, sua

⁴² United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2° ed., p. 15, 2014.

⁴³ CHARLOTTE, Valentine. The Citizen’s Public Participation Under European Law and Environmental Law, The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 14, Issue 1 (19), p. 231, 2014.

gestão deve ser alcançada por todos e em função de todos. A democratização da gestão dos bens comuns é inerente à qualidade comum desses bens.⁴⁴

Uma outra tratativa vislumbrada pela Convenção foi a necessidade de uma abordagem intergeracional, tendo em conta que as ações tomadas hoje não devem comprometer as oportunidades e benefícios das gerações futuras – é tratada expressamente no artigo 1º e no 7º parágrafo preambular –. Nesse sentido, os três elementos – acesso à informação, participação do público nos processos de tomada de decisão e acesso à justiça – são essenciais para a conquista do direito a um ambiente saudável, e também, não menos importante, para garantir a possibilidade de os indivíduos cumprirem suas responsabilidades com os outros, incluindo as futuras gerações.⁴⁵

Podemos dizer, então, que a CA incide sobre o coração das relações entre as pessoas e o governo, quando clama por uma perspectiva intergeracional. É justamente este um dos aspectos que o trabalho enfatiza na busca da justiça ambiental, num momento em que futuro dos catadores de materiais recicláveis está ameaçado, em virtude justamente do cenário presente no Brasil e na Romênia (no capítulo 4, iremos abordar dois casos de injustiça ambiental envolvendo catadores, um em cada país), um cenário onde, apesar das ações que estão sendo desenvolvidas nos dois países, a situação continua sem solução.

Enquanto a maioria dos acordos ambientais multilaterais cobrem obrigações entre as partes, a CA tem um papel diferente, pois cobre obrigações que o governo/autoridades públicas tem para com o público em geral. Isto vai além do que qualquer outra convenção em matéria ambiental estabelece quando se trata de impor obrigações ao governo e às autoridades públicas relativamente ao público, no que diz respeito ao acesso à informação, participação do público nos processos de decisão e acesso à justiça em questões ambientais. E ainda, isso é reforçado pelo Comitê de Conformidade

⁴⁴ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 18. 1999.

⁴⁵ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 29-30, 2014.

da CA, que permite membros do público levarem questões de conformidade a uma instituição internacional.⁴⁶

O artigo 3º é um dos mais importantes dispositivos da Convenção, porquanto as suas provisões e obrigações tocam o esteio das instituições administrativas e judiciais, ao definir princípios gerais que servem de guia para todos os outros dispositivos. Os princípios cobrem aspectos importantes na implementação da convenção, tais como: estabelecem um quadro claro com vista à implementação; asseguram compatibilidade entre seus elementos; fornecem guia para o público aproveitar os direitos que transmite, promove educação ambiental e conscientização, apoia grupos que promovem a proteção ambiental, e proíbem a perseguição, assédio ou discriminação contra aqueles que exercitam seus direitos consagrados na Convenção. Portanto, em linhas gerais, estes elementos demonstram que a Convenção de Arhus é, sobretudo, um pilar estrutural, uma espécie de “*chão/base*”, e não deve ser vista como “*teto*”.⁴⁷

Notamos por outro lado que, dado o vasto programa de promoção da democracia ambiental (e da garantia de acesso a direitos na esfera ambiental) proposto pela CA, bem como o consenso em torno dos seus princípios, está sendo sobremaneira complexo para os Estados-Membros a implementação processual de tais medidas, que podem se agravar se levarmos em consideração as peculiaridades ou mesmo o conflito entre o direito e o sistema judiciário de cada Parte.

O mesmo fato é corroborado pelo significativo número de casos que têm sido analisados pelo “Compliance Committee”, órgão da CA responsável por zelar pela conformidade dos preceitos e princípios preconizados no seu domínio e que tem contribuído para que as Partes possam adequar e aprimorar a implementação procedimental e processual da Convenção. Daí que, mesmo após quase duas décadas de vigência, ainda subsistam muitos desafios a enfrentar na busca da real efetivação dos seus ditames legais e principiológicos, especialmente quando temos uma relação pautada pela

⁴⁶ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 15, 2014.

⁴⁷ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 19, 2014.

dinâmica da matriz dos interesses econômicos, que quase sempre relega para 2º plano as questões ambientais.

Nesta linha, gostaríamos de enfatizar que a União Europeia, enquanto signatária da CA tendo como coadjuvantes todos os Estados-Membros, e ainda tendo em conta que o ambiente é matéria de competência partilhada, consoante assinala o art. 4º, nº 2, letra “e”, do TFUE⁴⁸, credencia a Comissão Europeia, órgão responsável pela sua implementação, a atuar com “mão forte” na proposição da legislação comunitária. Isso mesmo vem sendo demonstrado por via das Diretivas que têm cumprido o papel de nortear a política ambiental na região, tendo os Estados adotado, em geral, uma postura de transposição para o contexto doméstico, permanecendo no entanto com a liberdade de definirem critérios específicos, em virtude do frequente caráter genérico das Diretivas.

Cumpra por isso destacar que, sendo o público o principal beneficiário da CA, a administração pública (Estados-Membros) deve, através dos seus princípios básicos, fazer com que as regras e os procedimentos de acesso à informação, participação e acesso à justiça sejam claros e consistentes, conforme reza o art. 3, parágrafo 1.

Observamos que um dos grandes méritos da CA é colocar o problema da melhor decisão ambiental em termos de nível internacional e comparativo, lançando assim, um desafio formidável aos Estados-Membros e órgãos regionais e internacionais no percurso procedimental a ser pavimentado para se alcançar uma decisão que corresponda ao espírito proposto pela Convenção.

Por conseguinte, as constatações do Comitê de Conformidade⁴⁹ revelam que alguns Estados têm falhado em implementar disposições individuais, estando em causa

⁴⁸ TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da UE, Jornal Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT> (acesso em 10/11/2018 às 11:05h)

⁴⁹ Órgão da CA, previsto em seu artigo 15. O Comitê de Conformidade funciona como um órgão independente, ao revisar o cumprimento da conformidade pelos Estados. O Comitê deverá informar e fazer recomendações à Reunião das partes aderentes para que esta decida e tome as medidas apropriadas. Em determinadas circunstâncias, o próprio comitê poderá tomar medidas interinas, em consulta ou de acordo com a Parte

frequentemente a violação do art. 3, parágrafo 1. Por exemplo, em sua comunicação ACCC/C/2005/12 (Albânia), o Comitê de Conformidade considerou: “que além de violar o artigo 6, a falha do Estado em causa em estabelecer por intermédio da legislação um procedimento claro para a notificação antecipada do público, identificação do público envolvido, qualidade da participação e consideração dos resultados das reuniões públicas, foi uma violação do artigo 3º, parágrafo 1.”⁵⁰

Outros casos analisados pelo Comitê de Conformidade da CA diziam respeito ao mesmo objeto. Senão, vejamos. Decisão na submissão ACCC/S/2004/1 e Comunicação ACCC/C/2004/3 (Ucrânia): o Comitê considerou que a falta de clareza quanto aos requisitos de participação do público na AIA da Parte em causa e nos processos de tomada de decisões em matéria do ambiente deu origem à violação do artigo 3º, parágrafo 1, bem como aos artigos 6º e 4º; Comunicação ACCC/C/2005/11 (Bélgica): o Comitê recordou a obrigação do artigo 3º, parágrafo 1, e observou que a independência do judiciário, presumida e apoiada pela Convenção, não pode ser usada como desculpa pela Parte, por não tomar as medidas necessárias. Também observou que, embora a aplicabilidade direta de acordos internacionais em algumas jurisdições possa implicar a alteração da prática estabelecida do tribunal, isso não isenta a Parte do dever de realizar as medidas legislativas e outras que se tornem necessárias, conforme previsto no artigo 3º, parágrafo 1.⁵¹

Para Scott e outros (2002), a possível implementação da CA pela legislação comunitária reflete também a opinião de que o estilo das Diretivas da Comissão Europeia em matéria de ambiente mudou nos últimos anos: passou-se de uma dependência de normas formais determinadas centralmente para uma abordagem mais processual. A

interessada. *In* United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 223, 2014.

⁵⁰ *In* ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, para. 87. *Cit.* United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 60, 2014.

⁵¹ *Ibid.*

procedimentalização parece ser utilizada como mecanismo para equilibrar a maior independência dos Estados-Membros em relação a normas ambientais substantivas.⁵²

Propomos, assim, a seguinte reflexão: após duas décadas desde a sua criação, a CA está a aprimorar o processo de participação do público e o acesso à justiça, ou na verdade vem apresentando barreiras (regras e custos, por exemplo) para se alcançar um bom resultado de participação e acesso a remédios jurídicos de forma efetiva? Vemos certamente um legado positivo, que coincide com os numerosos avanços que a CA vem construindo ao longo dos anos em termos de democracia ambiental e proteção do ambiente. Veremos mais detalhes na sequência deste capítulo, respectivamente: na abordagem dos pilares da participação do público nas tomadas de decisão, e no acesso à justiça em questões ambientais.

2.1. A PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NA TOMADA DE DECISÕES

Segundo Prieur (1999), “há uma questão substancial que deve ser abordada de antemão: qual é o propósito dos mecanismos e procedimentos de informação, participação e acesso à justiça? Se a democracia é caracterizada pela transparência e responsabilidade daqueles que decidem em nome do povo, a relação entre democracia e ambiente exige que se tome uma posição sobre o interesse da democracia em envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão. Várias respostas foram dadas. A participação na tomada de decisões seria de alguma forma um propósito educacional: aprender como confrontar idéias e medir a complexidade dos problemas a resolver corresponde à participação escolar na democracia. Para outros, a participação em todas as suas formas serve apenas para legitimar a decisão e para torná-la mais aceitável, por forma a que não seja considerada como mero capricho de uma autoridade pública; pode, então, a

⁵² In J. Scott, n 5 above; R. Macrory and S. Turner, ‘Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law’ (2002) 39 CML Rev 489. *Cit.* LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, *The Modern Law Review*, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 82, 2003.

participação ser instrumentalizada, ou melhor, uma espécie de compartilhamento de responsabilidade. Finalmente, uma terceira tese consiste em considerar que o objetivo final da participação é a melhoria da qualidade da decisão. Graças às informações fornecidas pelo público, os erros podem ser corrigidos e a decisão final melhorada. Logo, pode haver um compartilhamento de poder, que é o supremo estágio de participação cidadã na decisão. Esta é a tese funcional ou utilitária. Será que ainda terá que saber apreciar legalmente, e não somente na prática, em que medida a decisão final leva em consideração as informações e propostas do público, e em que medida isso leva a melhor decisão”.⁵³

Prieur (2014) prossegue, “aqui surge a questão do critério para a melhor decisão. Mais uma vez, entram em confronto muitas teorias. A boa decisão seria objetiva e cientificamente identificável consoante os modelos complexos pré-estabelecidos. Para outros, a decisão certa seria a correta e justa,⁵⁴ ou então será melhor aquela que seja razoável e sábia, por levar em consideração a informação coletada⁵⁵. Finalmente, a melhor decisão seria também a que é mais eficaz no terreno, isto é, mais adequada às circunstâncias e dados locais. É assim nas questões ambientais, então, a busca pela decisão de qualidade ambiental, ou de eficiência ambiental, é de uma forma aplicada de funcionalidade racional.⁵⁶

Já para Lee e Abbot (2003), “a dimensão adicional da abordagem substantiva da participação pública na legislação ambiental é que o público é chamado a participar tanto nas soluções quanto nas decisões. Existe frequentemente um elemento

⁵³ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 10, 1999.

⁵⁴ In Weber Th., “Right” discourse in citizen participation, in O. Renn, Th. Webler and P. Wiedemann, «Faimess and competence in citizen participation», Boston, 1995, p. 35-86. Cit. PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 10, 1999.

⁵⁵ In Coenen, Huitema and O'Toole, «Participation and the quality of environmental decision making», Dordrecht, 1998. Cit. PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 10, 1999.

⁵⁶ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 10-11, 1999.

educacional e de sensibilização para a democracia participativa ambiental⁵⁷. Também devemos mencionar aqui que alguns estudiosos da regulação vêem o envolvimento de terceiros e a transparência como uma forma essencial de manter os reguladores na linha reta e estreita, que potencialmente melhora os resultados”.⁵⁸

Desta forma, com base nos critérios de racionalidade ecológica estabelecidos por Dryzek,⁵⁹ pesquisadores holandeses estabeleceram critérios para uma decisão ecologicamente saudável, em uma comunicação ao Congresso do Instituto Internacional de Ciências Administrativas de 1998: “a decisão deve levar em conta todos os elementos e informações sobre o ambiente; a decisão deve levar em conta todas as inter-relações ambientais e evitar efeitos indiretos e transferências de poluição; a decisão pode ser revista e alterada a qualquer momento à luz dos seus reais efeitos no solo; a decisão deve ser tomada rapidamente, se necessário, em caso de séria ameaça ao ambiente.”⁶⁰

Em última análise, gostaríamos de enfatizar que a participação deve ser o condão que tornará a decisão mais eficiente e, portanto, susceptível de a tornar plenamente aplicável em função do objetivo da racionalidade ecológica global, aliada aos requisitos de

⁵⁷ In J. Barry, ‘Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy’ in B. Doherty and M. de Geus (eds), *Democracy and Green Political Thought – Sustainability, Rights and Citizenship* (London: Routledge, 1996). Note also the importance of this perspective to access to information, C. Kimber, ‘Understanding Access to Environmental Information: the European Experience’ in T. Jewell and J. Steele (eds), *Law in Environmental Decision-making* (Oxford: Oxford University Press, 1998); J. Rowan-Robinson et al, ‘Public Access to Environmental Information: A Means to What End?’ (1996) 8 JEL 19. *Cit.* LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, *The Modern Law Review*, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 83, 2003.

⁵⁸ In I. Ayres and J. Braithwaite, *Responsive Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 1992). They propose, for example, the empowerment of public interest groups as a means of countering capture and corruption within regulatory agencies, Chapter 3. *Ibid.*

⁵⁹ In Dryzek J.-S., « Rational ecology, environment and political economy », Oxford, 1987. *Cit* PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: *Revue Juridique de l'Environnement*, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 10-11, 1999.

⁶⁰ In FRANS, Coenen, P. Hofman and D. Huilena, Green participation, public participation and its effects on the quality of environmental decision making. Congrès IISA. Paris. 1998. *Cit.* PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, La Convention d'Aarhus, p. 11, 1999.

desenvolvimento sustentável. Com esta concepção caminha-se, portanto, ao encontro dos imperativos estabelecidos pela combinação dos princípios 4, 10 e 11 da Declaração do Rio sobre o ambiente e o desenvolvimento.

O pilar da participação do público nos processos de tomada de decisão revela, ao mesmo tempo, a legitimação da democracia como ferramenta de empoderamento dos cidadãos na proteção do ambiente e na luta pela justiça ambiental. Contudo, devemos chamar a atenção para o caráter desafiador de como tal tarefa será instrumentalizada na prática para a produção de resultados positivos a serem alcançados com o exercício da participação.

É importante ressaltar que o conceito de participação do público não é definido expressamente pela CA. No entanto, o preâmbulo recita alguns dos valores e considerações que estão no cerne da participação pública. O mais fundamental é o papel da participação do público na garantia de um mecanismo que permita ao público reivindicar o direito de viver num ambiente adequado à saúde e ao bem-estar, e cumprir seu dever de proteger o ambiente (sétimo parágrafo preambular). O preâmbulo também nos lembra que a participação do público aumenta a qualidade e a implementação das decisões, contribui para a conscientização das questões ambientais, dá ao público a oportunidade de expressar suas preocupações e permite que as autoridades públicas levem em conta tais preocupações. A participação do público promove a responsabilização e a transparência na tomada de decisões e fortalece o apoio às decisões sobre o ambiente.⁶¹

É exatamente este um dos pontos centrais do trabalho, nomeadamente, o do empoderamento de grupos vulneráveis, como é o caso dos catadores de materiais recicláveis, pois o exercício da cidadania ambiental via ferramenta da participação do público nos processo de tomada de decisões possa se traduzir na prática num instrumento efetivo de promoção de justiça ambiental.

⁶¹ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2° ed., p. 120, 2014.

Conforme já citado anteriormente, antes da adoção da CA, a Convenção de Espoo de 1991 continha disposições de participação do público mais desenvolvidas do que qualquer outra convenção da região ECE. O seu artigo 2º, parágrafos 2 e 6, e o artigo 4º, parágrafo 2, exigem que a avaliação das atividades propostas com significativo potencial de impacto ambiental transfronteiriço ocorra com a participação do público nas áreas que possam ser afetadas.

Sabemos que existe uma enorme diferença entre aquilo que a CA traça como diretrizes gerais de participação do público nos processos de decisão e de como isso se desenvolve na prática. De imediato, já podemos afirmar que esse pilar é, quiçá, o mais desafiador da Convenção, uma vez que a sociedade – mesmo nos países mais desenvolvidos – ainda não está habituada ao novo papel de deixar de ser apenas coadjuvante das decisões governamentais.

Sendo a matéria que envolve o ambiente de competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros, e considerando as diferenças culturais entre os países, temos no contexto europeu uma variação quanto ao processo de participação. Com efeito, em alguns países a participação é mais efetiva do que em outros, constituindo um grande desafio alcançar o envolvimento cada vez maior das pessoas. O certo é que a CA vem propiciando o aprimoramento desse novo modelo de participação.

Dessa forma, com base na perspectiva da Teoria Humanista Realista⁶², num cenário de crise ecológica vislumbramos que o cidadão do mundo moderno deve pautar-se

⁶² Conceção teórica que nasceu no Brasil, e que tem como autor o Professor Eduardo Bittar (professor de Teoria e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP), diante de imensos desafios sociais, é uma expressão da *Kritische Theorie*. Assim, esta concepção decorre das concepções democráticas extraídas de *Faktizität und Geltung* (1992), de Jürgen Habermas. Por isso, se trata de uma *Teoria do Direito*, enquanto resposta abrangente perante ordenamentos jurídicos empíricos, que se baseia na concepção de um *humanismo realista, democrático e republicano*. Esta modalidade de *humanismo* revela-se não metafísica, na medida em que trabalha com a noção de *transitividade* da condição humana. É nesta medida que a *Teoria do Humanismo Realista* preserva a noção de utopia concreta no interior do horizonte de ação do Direito, procurando trabalhar numa vertente de realismo emancipatório, voltada para os desafios concretos de justiça inerentes a contextos locais e concretos. A Teoria liga-se, no plano dos valores, à dimensão universal, e no plano da ação concreta, à dimensão empírica e concreta, juntamente com os desafios que lhe são próprios. In abstract do evento denominado “Encontro com Eduardo Bittar – Teoria do Direito e Teoria do Humanismo Realista, Coimbra, fev/2018.

pela restauração de suas virtudes cívicas, críticas e reflexivas, exercendo um papel de agente transformador no quadro de uma democracia que, sob a ótica ambiental, está também ela sendo remodelada a partir de concepções mais discursivas e inclusivas. É importante, portanto, que o ser humano seja instrumentalizado para que consiga desenvolver mais a sua capacidade intelectual e pro-atividade, e possa assim desempenhar o papel que lhe é devido neste novo momento propiciado pela Convenção de Arhus, através do pilar da participação.

Fazendo uma conexão com o Capítulo 1 deste trabalho, na parte onde abordamos a democracia sob a ótica da teoria deliberativa/discursiva, gostaríamos de destacar que, segundo Steele (2001), “há uma razão para pensar que, se não se presumir que o “consenso” é sempre atingível, mesmo após processos deliberativos, é necessário escolher um método para chegar à decisão final. Muito provavelmente, essa decisão pode continuar a ser tomada por uma agência estatal ou por um agente independente. Manter a ligação entre a participação e a tomada de decisões, mantendo a confiança nessa decisão, será, portanto, um desafio significativo. Porém, o importante talvez seja começar com a ideia de que a contribuição do cidadão é necessária e valorizada, e não com a percepção de que o cidadão deve estar “autorizado” a estar presente, ou que o público é vítima de medos irracionais que de alguma forma têm de ser reprimidos”.⁶³

Steele (2001) “afirma que o processo de deliberação dá uma ferramenta aos participantes, na medida em que os encoraja a filtrar por razões baseadas no interesse pessoal ou na indignação, para chegar a argumentos fundamentados. Isso é inevitavelmente controverso. Mas deve-se enfatizar que essas restrições existem como tal, não para ‘*diminuir*’ o desacordo a ponto de desaparecer,⁶⁴ mas para estimular a elaboração de valores e obter uma grande variedade de motivos. O objetivo é conseguir um processo de

⁶³ STEELE, Jenny; Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach, Oxford Journal of Legal Studies, Oxford University Press, Vol. 21, nº 3, p. 429, 2001.

⁶⁴ Argumenta-se que na versão anterior da teoria de Rawls (A Theory of Justice, 1971), o ponto de “concordância” era realmente um ponto de revelação, onde os “participantes” (imaginários) podiam discernir a verdade (ver M. Sandel, Liberalismo e os Limites da Justiça, 1992). In STEELE, Jenny; Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach, Oxford Journal of Legal Studies, Oxford University Press, Vol. 21, nº 3, p. 429, 2001.

comunicação e argumentação em que os participantes sejam encorajados (pelo próprio processo) a expressar suas objeções como se estivessem pensando no que é melhor para todos os participantes.⁶⁵

Assim, vemos que a participação do público não pode ser eficaz sem acesso à informação, tal como previsto no primeiro pilar, nem sem a possibilidade da execução, através do acesso à justiça no âmbito do terceiro pilar. A importância de integrar totalmente as considerações ambientais na tomada de decisões governamentais requer que as autoridades tenham informações precisas, abrangentes e atualizadas, não esquecendo que o público pode ser uma das principais fontes dessa informação. Mas isso requer um processo aberto, regular e transparente em que o público possa confiar. Ao fornecer tal estrutura, na qual o público pode exercer seus direitos à informação, associação e participação, as partes podem alcançar, simultaneamente, uma melhor capacidade de as autoridades cumprirem com as suas responsabilidades, e fornecer as condições necessárias para que o público desfrute de seus direitos e suas obrigações.⁶⁶

É importante enfatizar que a participação do público requer mais do que simplesmente seguir um conjunto de procedimentos. Olhando pelo lado de quem escuta a voz do público, as autoridades públicas devem genuinamente levar em consideração a opinião pública e, mais do que isso, estarem abertas à possibilidade de serem por ela influenciadas. Portanto, a participação pública será efetiva quando resultar, de alguma forma, numa correlação entre as vozes do público participante e o conteúdo da decisão. Por outras palavras, a opinião pública deve ser capaz de ter influência tangível no conteúdo real da decisão. Quando isso acontecer, será evidente que a autoridade pública levou em consideração a voz pública na formulação da decisão final.

Para se compreender de que modo os procedimentos da participação pública estão dispostos na Convenção, devemos ter em mente que existe uma divisão para cada tipo de processo relativo à participação, os quais se encontram estruturados em três partes:

⁶⁵ STEELE, Jenny; *Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach*, Oxford Journal of Legal Studies, Oxford University Press, Vol. 21, nº 3, p. 429, 2001.

⁶⁶ United Nations Economic Commission For Europe, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations Publication, 2º ed., p. 119, 2014.

Artigo 6º - abrange a participação do público em decisões sobre atividades específicas com significativo efeito potencial sobre o ambiente, por exemplo, decisões sobre a proposta de localização, construção e exploração de certos tipos de empreendimento, muitas vezes sobre certa dimensão, bem como outras atividades para os quais o procedimento de AIA inclua que a participação do público é exigida pela legislação; Artigo 7º - abarca a participação do público no desenvolvimento de planos, programas e políticas relacionados com o ambiente, que incluem planos setoriais ou de uso da terra, planos de ação ambiental e políticas ambientais em todos os níveis; Artigo 8º - refere-se à participação do público na preparação pelas autoridades públicas de leis e regulamentos.⁶⁷

A CA estabelece obrigações para que as Partes propiciem uma participação pública oportuna, adequada e efetiva. Desta forma, lista alguns requisitos que as Partes deverão cumprir, nomeadamente, a notificação, tempo (prazo), informação, e tomar em conta as considerações feitas pelo público. Outro fator importante neste âmbito é o de que a Convenção estimula as Partes a promoverem a participação do público por meio de outros mecanismos, como por exemplo o de incentivar os proponentes de projetos a interagirem com o público em um estágio preliminar. Entre os três artigos sobre a participação do público, são estabelecidas obrigações mais precisas no artigo 6º, reconhecendo que um alto nível de envolvimento do público, adequadamente garantido por lei, é apropriado em tipos específicos de tomada de decisão, refletindo o princípio de que aqueles que serão afetados devem ter o direito de influenciar no processo de tomada de decisão. É oferecida maior flexibilidade às Partes no cumprimento das obrigações dos artigos 7º e 8º, especialmente no que diz respeito a políticas e projetos de lei.⁶⁸

E vale ainda lembrar que o Artigo 3 ressalta que as provisões da Convenção, incluindo as disposições dos artigos 6º, 7º e 8º, são requisitos mínimos, e que as Partes têm o direito de proporcionar uma participação do público mais ampla na tomada de decisões.⁶⁹

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 120-121, 2014.

⁶⁹ Ibid.

Esperamos que a implementação desse dispositivo esteja sendo levada a cabo pelos Estados-Membros.

Para Lee e Abbot (2003), uma séria limitação da CA, que reflete uma falha mais geral no movimento em direção à participação, é a falta de envolvimento com a natureza real da participação. A participação do público é potencialmente uma inovação muito radical e, mesmo em seus aspectos mais modestos, desafia não apenas a tomada de decisão administrativa baseada em conhecimentos especializados, mas também o papel apropriado e a legitimidade da democracia representativa. Há poucos sinais de que esses desafios sejam reconhecidos, seja como um problema, seja como uma oportunidade.⁷⁰

Ainda segundo Lee e Abbot (2003), “a mudança para a participação no direito ambiental é realmente bastante irrefletida e, no geral, as respostas são relativamente pouco críticas. Como modo de regulação, a procedimentalização é, em parte, uma resposta totalmente apropriada aos bem conhecidos desafios à autoridade do Estado na regulação. Suas tentativas de melhorar a legitimidade da tomada de decisões ambientais tornam-se cada vez mais urgentes, dada a resposta contemporânea e possivelmente compensadora de se mudar para o mercado da regulação ambiental. Mesmo que, em termos gerais, a participação do público seja uma “coisa boa”, não é isenta de problemas”.⁷¹

Não deixamos de concordar em parte com a opinião das referidas pesquisadoras, reconhecendo obviamente as eventuais falhas e/ou lacunas no tocante à participação do público. No entanto, entendemos que tal fato deve ser visto como um desafio contínuo, especialmente sob o ponto de vista do envolvimento dos cidadãos, pois do ponto de vista democrático das relações contemporâneas de mercado econômico a participação do público talvez seja a forma de combate mais efetivo frente à crise ecológica, mesmo tendo plena consciência das limitações, interesses e dificuldade técnica da matéria. Do mesmo modo, seria incoerente não insistir na participação como mecanismo que assegure uma resposta efetiva aos problemas ambientais, principalmente

⁷⁰ LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, *The Modern Law Review*, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 107, 2003.

⁷¹ LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, *The Modern Law Review*, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 108, 2003.

por aqueles que estão diretamente atingidos por uma determinada situação. De contrário, isso poderia se caracterizar simplesmente como um mero aval dos cidadãos para uma negociação entre as autoridades e os empreendedores.

Como forma de dar suporte à melhoria do processo de participação do público, a UNECE elaborou as Recomendações de Maastricht sobre a Promoção da Participação Efetiva do Público na Tomada de Decisões em Questões Ambientais⁷². Têm o escopo de ajudar os ‘*policymakers*’, legisladores e autoridades públicas no seu trabalho diário de envolver o público na tomada de decisões. Cumpre ressaltar que muitas das recomendações adotadas foram resultado das decisões do Comitê de Conformidade da CA.

Assim, gostaríamos de destacar alguns pontos mais gerais: Recomendação nº 9 - Não existe um conjunto específico de ferramentas ou técnicas que constituam “as melhores práticas” em todos os contextos. As técnicas mais apropriadas dependerão antes da situação, e as práticas podem precisar de ser adaptadas para se atender ao contexto específico, e.g. necessidades culturais específicas, ou abordar as mudanças que ocorrem durante o procedimento (...); nº 10 - Uma vez que tanto as autoridades públicas como o público dispõem de tempo e recursos limitados, a flexibilidade na escolha de ferramentas e técnicas adaptando-as à natureza da decisão e ao seu contexto aumentarão a eficácia do procedimento de participação do público. As ferramentas e técnicas utilizadas devem ser proporcionais à complexidade e ao impacto potencial da decisão. Isso também ajudará a evitar a chamada “fadiga da participação”; nº 38 - A avaliação rotineira e bem concebida dos esforços de participação pública, incluindo os formatos utilizados, e o estudo subsequente de tais avaliações, podem dar um importante contributo para assegurar procedimentos de participação pública mais eficazes no futuro; e nº 39 - As autoridades públicas que elaboram e executam procedimentos de participação devem, na medida do possível e de forma apropriada, consultar a pesquisa existente nas ciências sociais e o ‘*feedback*’ da experiência atual para informarem a sua prática e construir um conhecimento mais amplo sobre a participação do público (...). Pesquisadores

⁷² https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf (acesso em 14/11/2018 às 20:13h)

universitários também podem ser mobilizados para projetarem e realizarem avaliações independentes de procedimentos de participação do público.⁷³

Não poderíamos deixar de abordar neste capítulo a relação da participação do público com a AIA (AIA) – matéria que é regulada pela União Europeia desde a década de 80, tendo sido objeto de algumas revisões, que resultaram na sua última versão, a Diretiva n° 2014/52/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, e cujo prazo de transposição encerrou em 16 de maio de 2017⁷⁴ –, pois estão intimamente relacionadas, sendo os processos de AIA tratados na referida diretiva; na prática, talvez seja o melhor exemplo de como decorre a participação do público na deliberação sobre os efeitos que os projetos públicos e privados poderão causar no ambiente.

Neste sentido, a Diretiva n° 2014/52/EU promoveu, entre outras modificações, uma alteração na parte que trata da participação do público, constante do art. 6° do citado diploma. Assim, numa perspectiva de melhorar e dinamizar a participação do público nos processos de AIA, a diretiva trouxe contributos importantes nesse sentido, sobretudo através de prazos específicos para essa intervenção, além da obrigatoriedade de os Estado-Membros disponibilizarem ao público todas as informações relevantes.

Com efeito, a Comissão Europeia, mediante a Comunicação n° 2016/C - 273/01 argumentou: “a participação do público é uma etapa fundamental do processo de avaliação do impacto ambiental e está em conformidade com as obrigações internacionais da UE decorrentes da CA. A Diretiva AIA estabelece requisitos vinculativos para a participação do público. (...) Garantir a participação do público nas avaliações ambientais permite uma estratificação efetiva das consultas, em função das características específicas de cada avaliação. Constitui uma boa prática informar e envolver o público no processo de avaliação ambiental desde o início, ou seja, na fase de definição do âmbito.”⁷⁵

⁷³ UNECE – The United Nations Economic Commission for Europe. Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, United Nations Publication, p. 13-14 e 21, 2015.

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=PT> (acesso em 14/11/2018 às 19:43h)

⁷⁵ Comissão Europeia. Comunicação n° 2016/C 273/01 - Documento de orientação da Comissão relativo à racionalização das avaliações ambientais realizadas nos termos do artigo 2º, nº 3, da Diretiva Avaliação do

Assim, fazendo uma breve análise ao artigo 6º da CA, pode parecer à primeira vista que o artigo em epígrafe se refere simplesmente à participação do público nos procedimentos de AIA. Entretanto, a AIA não é em si própria um processo de autorização ou permissão, mas uma ferramenta para a tomada de decisões. O termo AIA ficou associado a uma forma padrão de procedimento para a avaliação de possíveis impactos ambientais como parte do processo de tomada de decisão relacionado com uma atividade proposta.⁷⁶

Embora o termo AIA seja usado na Convenção, o Guia de Implementação da CA (2014) assevera que o teste sobre se a Convenção se aplica a um determinado processo de decisão não é se esse procedimento é necessário para incluir AIA, ou se é considerado como “tomada de decisão ambiental” sob a lei nacional, mas antes se a tomada de decisão em si pode ter um impacto potencialmente significativo no ambiente.⁷⁷

Por fim, esperamos que o amadurecimento do Pilar da participação do público nos processos de tomada de decisões no contexto europeu possa servir, de um lado, como uma espécie de guia para que as autoridades públicas, legisladores e *‘policymakers’* da América Latina e do Caribe, especialmente do Brasil, possam implementar de forma clara, efetiva e consistente, o recém criado AEl, levando em consideração sobretudo as lições decorrentes do exercício prático da utilização desse instrumento como vetor de aperfeiçoamento de tal ferramenta, bem como na otimização de dados, tempo e recursos financeiros, e de outro lado possa ser, através de seus resultados, fonte de inspiração e esperança para aqueles que praticam o ativismo ambiental, especialmente os grupos e comunidades vulneráveis, como é o caso dos catadores de materiais recicláveis, permitindo-lhes ser cada vez mais resilientes na luta pela proteção do ambiente e pela justiça ambiental.

Impacto Ambiental (Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, alterada pela Diretiva 2014/52/EU. Bruxelas. 2016.

⁷⁶ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., p. 127, 2014.

⁷⁷ Ibid.

2.2. O ACESSO À JUSTIÇA EM QUESTÕES AMBIENTAIS

Não sem razão se disse muitas vezes que o “ambiente não tem voz própria”⁷⁸. Para Pirker (2016), criar mecanismos efetivos de acesso à justiça, a disponibilidade de revisão judicial e padrões efetivos a aplicar sob essa revisão são uma questão de primordial interesse.⁷⁹

Antes de nos adentrarmos propriamente no conteúdo deste sub-capítulo, é de bom alvitre que façamos o enquadramento jurídico dos tratados e convenções internacionais a nível do ordenamento legal da UE, e a sua relação com a legislação doméstica dos Estados-Membros, assim como com a situação do sistema jurídico do Brasil. É extremamente importante a abordagem, na medida em que devemos levar em consideração a integração e aplicabilidade desses instrumentos legais de abrangência internacional dentro do espectro jurídico estrutural e funcional de cada país.

O Tribunal de Justiça da UE (TJUE) tem ressaltado incansavelmente que, com base no artigo 216 (2) do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE),⁸⁰ os acordos internacionais celebrados pela UE vinculam suas instituições e prevalecem sobre o direito derivado criado por essas instituições.⁸¹ Segundo Pirker (2016), em geral, no que se pode

⁷⁸ In L. Krämer, ‘The Environmental Complaint in the EU’, 6:1 *Journal of European Environmental and Planning Law* (2009), 13, at 25. *Cit.* PIRKER, Benedikt. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention’s in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, *RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law*, n. 25 (1), p. 81, 2016.

⁷⁹ PIRKER, Benedikt. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention’s in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, *RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law*, n. 25 (1), p. 81, 2016.

⁸⁰ Ver em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT> (acesso em 16/11/2018 às 20:38h)

⁸¹ See, e.g., CJEU, Case C-308/06, *Intertanko*, EU:C:2008:312, at paragraph 42; CJEU, Joined Cases C-404/12 and C-405/12, *Stichting Natuur en Milieu*, EU:C:2015:5, at paragraph 44; CJEU, Joined Cases C-401/12 P to C-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie*, EU:C:2015:4, at paragraph 52. The Court has also clarified that the primacy of international agreements does not relate to EU primary law and in particular fundamental rights, see CJEU, Case C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi*, EU:C:2008:461, at paragraph 308. *Cit.* PIRKER, Benedikt. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention’s in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, *RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law*, n. 25 (1), p. 81, 2016.

confiar nas ilusórias noções de monismo e dualismo,⁸² a doutrina tende a interpretar a jurisprudência do TJUE⁸³ como uma abordagem monista, através da qual os acordos internacionais são considerados automaticamente incorporados e, portanto, como fontes do direito da UE, sem necessidade de incorporação na ordem jurídica da mesma.⁸⁴ No entanto, isto não esclarece os efeitos jurídicos precisos de tais acordos na ordem jurídica da UE. A primazia dos acordos internacionais sobre o direito derivado da UE significa que este último deve ser interpretado em conformidade com o primeiro.⁸⁵ Contudo, a aplicabilidade das disposições de um Tratado como referência para a revisão judicial de litígios no ordenamento jurídico da UE deve ser definida no próprio acordo⁸⁶ ou ser decidida pelo TJUE com base nos seus próprios critérios.⁸⁷

Em consequência, Pirker (2016) afirma, “nos casos em que uma interpretação coerente não resolva o problema, o efeito das obrigações jurídicas internacionais depende, na prática, da abordagem do Tribunal em conceder às disposições dos tratados internacionais a possibilidade real de agirem como pontos de referência nos processos relativos ao direito secundário na UE. Um esclarecimento terminológico é indispensável neste ponto: o debate acadêmico e a jurisprudência sobre o tema dos efeitos das disposições de tratados internacionais no ordenamento jurídico da EU têm

⁸² See generally on the imprecision of these terms, M. Waelbroeck, ‘Enforceability of the EEC–EFTA Free Trade Agreements: A Reply’, 3:1 *European Law Review* (1978), 27, at 27–28; A. Von Bogdandy, ‘Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law’, 6:3–4 *International Journal of Constitutional Law* (2008), 397. See, e.g., on dualism in Germany, B. Fassbender, ‘“Völkerrecht und Landesrecht” – Zur Genese und heutigen Bedeutung der Konfrontation zweier Rechtsordnungen’, 4 *Aktuelle Juristische Praxis* (2014), 437, at 448–449. *Cit. Ibid.*

⁸³ Seminally CJEU, Case 181/73, *Haegeman*, EU:C:1974:41. *Cit. Ibid.*

⁸⁴ See, e.g., P. Pescatore, ‘L’Application Judiciaire des Traités Internationaux dans la Communauté Européenne et dans ses États Membres’, in: P.-H. Teitgen (ed.), *Etudes de Droit des Communautés Européennes: Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen* (Pedone, 1984), 395. For a dualist account, see T. Hartley, ‘International Agreements and the Community Legal System: Some Recent Developments’, 8:3 *European Law Review* (1983), 383. *Cit. Ibid.*

⁸⁵ CJEU, Case 92/71, *Interfood*, EU:C:1972:30, at paragraph 6. *Cit. Ibid.*

⁸⁶ See for one of the rare cases where this condition is fulfilled, CJEU, Case C-1/96, *Compassion in World Farming*, EU:C:1998:113, at paragraph 35. *Cit. Ibid.*

⁸⁷ CJEU, Case 104/81, *Kupferberg*, EU:C:1982:362, at paragraph 17. *Cit. Ibid.*

variavelmente – e nem sempre consistentemente – usado termos como “efeito direto”, “aplicabilidade direta” ou “revisão de legalidade” para designar o fato de que, em um processo perante o tribunal, uma provisão de um tratado internacional pode ser aplicada judicialmente como uma referência à revisão de uma norma interna da ordem jurídica da EU”.⁸⁸

Já no Brasil, a Constituição Federal de 1988 não indica a posição do país quanto à integração e eficácia dos tratados e convenções internacionais, à luz das teorias monista e dualista. Conseqüentemente, a interpretação da receptividade dos ditos diplomas internacionais deve ser feita pelo STF sob os auspícios do artigo 102, III, “b”, da Constituição Federal de 1988⁸⁹; de modo similar, portanto, com o que ocorre no contexto europeu.

Assim, segundo Soares (2011), as relações existentes entre o Direito Internacional e o Direito Interno Brasileiro – a forma de incorporação das normas de Direito Internacional no ordenamento jurídico interno, a questão da hierarquia do Direito Internacional frente ao Direito Interno e a forma de resolução dos conflitos porventura existentes entre as duas ordens – deverão portanto ser estudadas com base na jurisprudência do STF e das doutrinas nacionais que tratam do assunto.⁹⁰

Com o advento da Emenda Constitucional - EC nº 45/2004, por via do artigo 5, parágrafo 3 – “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas

⁸⁸ PIRKER, Benedikt. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention’s in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law, n. 25 (1), p. 82, 2016.

⁸⁹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acesso em 16/11/2018 às 21:40)

⁹⁰ SOARES, Carina de Oliveira. Os tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro: análise das relações entre o Direito Internacional Público e o Direito Interno Estatal. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em:

http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9431 (acesso em 17/11/2018 às 12:03h)

constitucionais”⁹¹ –. O STF se pronunciou pela primeira vez sobre a matéria em 2005, no julgamento do Recurso Extraordinário – RE nº 466.343/SP,⁹² através do voto do Ministro Gilmar Mendes, destacando que os tratados internacionais de direitos humanos permaneceriam com posição infraconstitucional, porém com um caráter de “supralegalidade”. Posteriormente, em 2008, por ocasião do julgamento do Habeas Corpus – HC nº 87.585,⁹³ o Ministro Decano do STF, Celso de Mello, proferiu voto de divergência alegando que os tratados que versam sobre os direitos humanos devem ter *status* de Emenda Constitucional, em decorrência da mudança do texto constitucional, por via da EC nº 45/2004.

⁹¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acesso em 16/11/2018 às 21:40)

⁹² "Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico. Em outros termos, solucionando a questão para o futuro - em que os tratados de direitos humanos, para ingressarem no ordenamento jurídico na qualidade de emendas constitucionais, terão que ser aprovados em quorum especial nas duas Casas do Congresso Nacional - , a mudança constitucional ao menos acena para a insuficiência da tese da legalidade ordinária dos tratados e convenções internacionais já ratificados pelo Brasil, a qual tem sido preconizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde o remoto julgamento do RE nº 80.004/SE, de relatoria do Ministro Xavier de Albuquerque (julgado em 1.6.1977; DJ 29.12.1977) e encontra respaldo em um largo repertório de casos julgados após o advento da Constituição de 1988. Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de 'supralegalidade' aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de 'supralegalidade'. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana".

<http://stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=595444&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20%20466343> (acesso em 19/11/2018 às 20:02h)

⁹³ “É que, como já referido, a superveniência, em dezembro de 2004, da EC nº 45 introduziu um dado juridicamente relevante, apto a viabilizar a reelaboração, por esta Suprema Corte, de sua visão em torno da posição jurídica que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos assumem no plano do ordenamento positivo doméstico do Brasil. Vale dizer, essa nova percepção crítica, legitimada pelo advento da EC nº 45/2004 - que introduziu um novo paradigma no cenário nacional - estimula novas reflexões, por parte do Supremo Tribunal Federal, em torno das relações da ordem jurídica interna brasileira com o direito internacional em matéria de direitos humanos (...) Em decorrência dessa reforma constitucional, e ressalvadas as hipóteses a ela anteriores (considerado, quanto a estas, o disposto no § 2º do art. 5 da Constituição), tornou-se possível, agora, atribuir, formal e materialmente, às convenções internacionais sobre direitos humanos, hierarquia jurídico-constitucional, desde que observado, quanto ao processo de incorporação de tais convenções, o "iter" procedimental concernente ao rito de apreciação e de aprovação das propostas de emenda à Constituição, consoante prescreve o § 3º do art. 5º da Constituição”.

<http://stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=597891&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20HC%20%2087585> (acesso em 19/11/2018 às 19:59h)

Vale frisar, que o *status* de Emenda Constitucional, consoante o artigo 5, parágrafo 3, da CF/88, conferido aos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos deve ser interpretado à luz do art. 5, parágrafo 2, da Carta Magna Brasileira. Vejamos: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.⁹⁴ Isso significa que o recém-criado AE, de que o Brasil é signatário, quando entrar em vigor e for ratificado pelo parlamento brasileiro terá eficácia de dispositivo constitucional na matéria que se refere à proteção dos direitos humanos. Daí vislumbrarmos abrigo para as populações e grupos vulneráveis vítimas da injustiça ambiental, como é o caso da categoria dos catadores de materiais recicláveis.

Feitas estas considerações iniciais, e sem querermos adentrar-nos no mérito do embate acerca da integração e eficácia dos tratados internacionais no contexto brasileiro e europeu, iniciaremos a tratativa das questões atinentes ao pilar do acesso à justiça em questões ambientais, voltado a uma perspectiva de justiça ambiental, quando olhamos o potencial de alcance e efetividade desta ferramenta, especialmente para grupos vulneráveis, em que incluímos a categoria dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

Embora a CA seja autônoma em relação a outros instrumentos internacionais de direitos humanos, é claro que suas disposições sobre o acesso à justiça utilizam e desenvolvem noções estabelecidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em particular, o artigo 9 da Convenção reforça o direito a um julgamento justo, conforme previsto na Convenção Europeia de Direito Humanos⁹⁵ e em vários outros instrumentos internacionais de direitos humanos. Esclarece o Guia de Implementação da CA (2014): a CA adapta esses princípios de direitos humanos a contextos em que a proteção do ambiente e da saúde humana está em jogo, proporcionando por exemplo o acesso à justiça também às ONGs ambientais. Em consonância com os vínculos entre o acesso à justiça e as normas internacionais de direitos humanos, a CA foi reconhecida na

⁹⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acesso em 16/11/2018 às 21:40)

⁹⁵ Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, article 6. Cit. United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2° ed., p. 188, 2014.

jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, que vem decidindo uma série de casos que versam sobre questões da CA, e também tem citado a Convenção em suas decisões.⁹⁶

Segundo Nadal (2008), “nos últimos anos, a CA tem sido cada vez mais associada à busca de justiça ambiental. A justiça ambiental é um conceito “contestado”⁹⁷ e suscetível de muitas interpretações. Longe de tornar o conceito sem sentido, a amplitude da definição transmite sua complexidade e a realidade de que a justiça ambiental é um processo em evolução. De fato, tal contestação deve ser bem-vinda para fomentar o debate⁹⁸ e o desenvolvimento de meios mais eficazes e significativos para se buscar a justiça ambiental”.⁹⁹

Neste sentido, Nadal (2008) “afirma que temos dois pivôs centrais das perspectivas de base (*grassroots perspectives*)¹⁰⁰ que são aqui utilizados, de modo que

⁹⁶ The Aarhus Convention was quoted, for instance, in *Tatar v. Romania*, Application No. 67021/01, ECHR, Judgement of 29 January 2009 and also mentioned in *Branduse v. Romania*, Application No. 6586/03, ECHR, Judgement of 7 April 2009. For other cases before the European Convention on Human Rights that concerned issues covered by the Aarhus Convention, see for instance, *Zander v. Sweden*, Application No. 14282/88, ECHR, Judgement of 25 November 1993; *Guerra v. Italy*, Application no. 14967/89, ECHR, Judgement of 19 February 1998; *Taskin et al v. Turkey*, Application No. 46117/99, ECHR, Judgement of 10 November 2004; *Giacomelli v. Italy*, Application No. 59909/00, ECHR, Judgement of 2 November 2006; *Okay et al v. Turkey*, Application No. 36220/97, ECHR, Judgement of 12 July 2005; *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Application No. 37374/05, ECHR, Judgement of 14 April 2009; *Kenedi v. Hungary*, Application 31475/05, ECHR, Judgement of 26 May 2009. United Nations Economic Commission For Europe, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations Publication, 2° ed., p. 188, 2014.

⁹⁷ See M. Jacobs, ‘Sustainable Development as a Contested Concept’ in A. Dobson (ed.), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice* (OUP: Oxford, 1999) in the context of sustainable development. In NADAL, Carine. *Pursuing Substantive Environmental Justice: The Aarhus Convention as a ‘Pillar’ of Empowerment*, E N V. L. R E V. 1 0, p. 28, 2 0 0 8.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ NADAL, Carine. *Pursuing Substantive Environmental Justice: The Aarhus Convention as a ‘Pillar’ of Empowerment*, E N V. L. R E V. 1 0, p. 28, 2 0 0 8.

¹⁰⁰ Such an approach is characteristic of the US environmental justice movement. See in particular S. Foster, *Justice from the Ground Up: Distributive Inequities, Grassroots Resistance, and the Transformative Politics of the Environmental Justice Movement* (1998) 86 *California Law Review* 775; K. Shrader-Frechette, *Environmental Justice – Creating Equity, Reclaiming Democracy* (Oxford University Press: New York, 2002) and in the social justice context see M.I. Young, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton University Press: Princeton, New Jersey, 1990), Chapter 1. See also E. Gauna, ‘The Environmental Justice Misfit: Public Participation and the Paradigm Paradox’ (1998) 17(3) *Stanford Environmental Law Journal* 3; S. Kuhn, ‘Expanding Public Participation is Essential to Environmental Justice and the Democratic Decision making Process’ (1999) 25 *Ecology Law Quarterly* 647; P. Sheppard, ‘Issues of Community Empowerment’ (1993–4) 21 *Fordham Urban Law Journal* 740.

visam contestar as causas institucionais da injustiça ambiental e capacitar aqueles que sofrem injustiças ambientais para serem “agentes de justiça ambiental”,¹⁰¹ buscando promover o potencial de estruturas institucionais para atuarem como promotores de justiça ambiental, ao invés de fontes de injustiça ambiental.¹⁰²

O pilar de acesso à justiça tem as suas disposições elencadas no artigo 9 da CA. A razão por detrás do pilar do acesso à justiça da Convenção é a de fornecer instrumentos recursais e remédios legais ao público em geral, na esfera judicial e administrativa, para que possa exercer tais direitos quando forem violados, no que diz respeito ao acesso à informação ambiental e à participação no processo de tomada de decisões, devendo ainda essas garantias ser reforçadas na legislação doméstica das Partes, nas matérias relacionadas com o ambiente.

Deste modo, o acesso à justiça propicia ao público uma certa segurança quando forem realizadas ações que procuram fazer valer esses direitos, assim como a atuação do público no “campo de jogo” de ocorrências ambientais adiciona recursos importantes aos esforços do governo com vista a fortalecer a implementação e o cumprimento das normas pelas Partes aderentes, especialmente no que tange à aplicação efetiva das leis nacionais relacionadas como ambiente.

Temos, então, os parágrafos 1 à 3 do artigo 9 da CA abarcando as opções de recursos judiciais e administrativos, enquanto os parágrafos 4 e 5 do artigo supra contêm disposições adicionais relativas aos requisitos dos procedimentos recursais e os remédios legais em geral.

¹⁰¹ Cited in Friends of the Earth Scotland, ‘Voices from the Grassroots: Redressing the Balance: working towards environmental justice in Scotland’, Handbook 4, September 2003; available at: http://www.foescotland.org.uk/nation/HB4_Voices_from_Grassroots.pdf. Note that reference hereafter is attributed to this source. In NADAL, Carine. Pursuing Substantive Environmental Justice: The Aarhus Convention as a ‘Pillar’ of Empowerment, E N V. L. R E V. 1 0, p. 29, 2 0 0 8.

¹⁰² See M.I. Young, *Justice and the Politics of Difference* (Princeton University Press: Princeton, New Jersey, 1990), Chapter 1. In NADAL, Carine. Pursuing Substantive Environmental Justice: The Aarhus Convention as a ‘Pillar’ of Empowerment, E N V. L. R E V. 1 0, p. 29, 2 0 0 8.

Para Nadal (2008), “existem atualmente numerosos obstáculos ao acesso à justiça em muitos países. Em alguns países, membros do público, incluindo ONGs, são impedidos de apresentar uma contestação legal por violação de seus direitos ou por fazer cumprir a lei. Em outros casos, os procedimentos de revisão, embora formalmente estabelecidos, têm custo muito elevado para o público poder usá-los na prática. Outro obstáculo poderá ser os órgãos com funções judiciais sem competência para prover medidas cautelares ou outros recursos apropriados que efetivamente imponham suas decisões. Estas e outras barreiras enfraquecem a capacidade do público de buscar reparação caso as autoridades públicas ou o setor privado não cumpram a Convenção ou a legislação ambiental nacional. Portanto, as disposições do artigo 9 destinam-se à tratativa de tais questões”.¹⁰³

Assim, para Oliver (2013), o artigo 9 (1) “prevê, essencialmente, que deve ser disponibilizado um instrumento de recurso às pessoas desapontadas com o acesso à informação. Este procedimento recursal deve ser realizado “por um tribunal ou outro órgão independente e imparcial estabelecido por lei”. Se as partes contratantes optarem por conferir aos tribunais jurisdição sobre tais procedimentos de revisão, estes devem assegurar que os solicitantes também tenham “acesso a um procedimento expedito estabelecido por lei, que seja gratuito ou não oneroso, para reconsideração por uma autoridade pública ou revisão por uma autoridade independente de um órgão imparcial que não seja o tribunal”.¹⁰⁴

Segundo Lee e Abbot (2003), o artigo 9 (2) estabelece que os membros do público que têm “interesse suficiente” ou mantêm “impedimento de um direito quando a lei de procedimento administrativo do Estado o exige como pré-condição,” são capazes de “contestar a legalidade do direito material ou processual, ação ou omissão de qualquer decisão” sujeita a “outras disposições relevantes da Convenção”. Ao determinar a “posição” do público em questão, a Convenção remete para o direito doméstico dos Estados-Membros, mas dá ênfase ao “objetivo de conferir às pessoas interessadas amplo

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ OLIVER, Peter. Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention, *Fordham International Law Journal*, Vol. 36, p. 1.423, 2013.

acesso à justiça”. Além disso, os órgãos que cumprem a definição da Convenção de “público envolvido”,¹⁰⁵ e que inclui “organizações não-governamentais que promovem a proteção ambiental e atendem a qualquer exigência da legislação nacional,” são explicitamente considerados como tendo “interesse suficiente” ou “direitos capazes de ser prejudicados. Pessoas ou outros grupos que satisfaçam estas condições devem ter acesso a “procedimento de revisão perante um tribunal e/ou outro órgão independente e imparcial estabelecido por lei”. O envolvimento dos tribunais é tido como um complemento necessário à participação, sugerindo que, pelo menos no que diz respeito ao Artigo 6, estejam previstos direitos legais e formais.¹⁰⁶

Quanto aos preceitos do artigo 9 (3), destaca Garçon (2013), “os membros do público terão a possibilidade de contestar determinadas medidas, além dos direitos de acesso aos recursos estabelecidos nos parágrafos 1 e 2. O artigo 9 (3), não especifica quais os atos e omissões que podem violar alguma das disposições da legislação nacional relativa ao ambiente, e que podem ser questionados pelo público. Seria, então, a revisão de todos e quaisquer atos e omissões no campo do direito ambiental o dever das Partes na CA, então, estas poderiam ter implementado a redação do artigo 9 (3), de forma clara, conforme feito no art. 9 (2) da Convenção”.¹⁰⁷

De fato, temos notado que o artigo 9 (3), da CA tem sido bastante questionado nas cortes europeias. A falta de clareza do dispositivo tem deixado margem para diferentes interpretações, o que tem comprometido, de alguma forma, a eficácia do acesso à justiça em algumas situações.

¹⁰⁵ “Público envolvido”: o público afectado ou susceptível de ser afectado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as Organizações Não Governamentais que promovam a protecção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional. O termo “publico envolvido” é usado para definir as pessoas com direito a exercerem os direitos incritos no artigo 6 e, com algumas outras qualificações, o artigo 9, parágrafo 2 (que aborda o acesso à justiça com respeito às decisões, atos ou omissões no âmbito ao artigo 6). *In United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2° ed., p. 57, 2014.*

¹⁰⁶ LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, *The Modern Law Review*, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 102, 2003.

¹⁰⁷ GARÇON, Gérardine. *The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention*, *EFFL 2*, p. 88, 2013.

Além disso, assevera Garçon (2013), “o entendimento das cortes europeias segundo o qual um procedimento de revisão interno abrangendo apenas medidas de âmbito individual não se justificaria, uma vez que o reexame interno seria muito limitado e não se basearia num argumento convincente. Não há indicação na CA de que as Partes pretendam estabelecer um procedimento de revisão administrativa e judicial completo e abrangente.¹⁰⁸ Segue-se do artigo 9 (3) mencionado supra, que as Partes da Convenção queriam assegurar a existência de um procedimento de revisão em vigor na legislação nacional de cada Estado-Membro, o que permitiria um desafio de medidas no campo do direito”.¹⁰⁹

Neste ponto, mesmo com uma certa falta de clareza do dispositivo, entendemos que, implicitamente, a CA, consoante o disposto no artigo 9 (3), requer que a legislação doméstica de cada Estado-Membro possa criar os mecanismos de acesso à justiça de forma plena e abrangente. Nesse quesito, a Convenção não poderia impor expressamente medidas de tal calibre, sob pena de invadir a soberania das Partes na regulação e edição de leis, devido inclusive a possíveis peculiaridades inerentes ao sistema judiciário de cada Estado-Membro, o que não significa que o dispositivo externe uma certa imprecisão e esteja sujeito a diferentes interpretações.

Em resultado disso, as cortes europeias se debruçaram sobre a exegese do artigo 9 (3) no que concerne ao caráter auto-executável, bem como ao efeito direto de sua aplicabilidade, uma vez que, se essas características não forem reconhecidas, não poderão servir de referência para a revisão da legislação interna aquando da sua implementação, podendo assim afetar a efetividade do acesso à justiça e, conseqüentemente, os resultados almejados pela própria CA na promoção da justiça ambiental.

¹⁰⁸ *In Epiney*, EurUP 2012, note 4, P. 88(89), expressly notes that under Art. 9(3) of the Aarhus Convention, the Contracting Parties to the Convention retain broad discretion as to how to implement its provisions in their national laws. Examining the judgment of the Court of Justice in the “Brown bear”-case, *Epiney* points out that the Court did not come to any other conclusion. Cit. GARÇON, Gérardine. *The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention*, EFFL 2, p. 88, 2013.

¹⁰⁹ GARÇON, Gérardine. *The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention*, EFFL 2, p. 88, 2013.

Para Pirker (2016), das muitas questões levantadas por este dispositivo – artigo 09 (3)¹¹⁰ –, a questão relevante no contexto atual é quais os atos que devem ser passíveis de revisão administrativa ou judicial. As “autoridades públicas” são definidas no artigo 2 (2) da Convenção como não abrangendo “órgãos ou instituições que atuam com capacidade legislativa ou judicial”.¹¹¹ Contudo, permanece aberto à interpretação onde deve ser traçada exatamente a linha entre legislar e agir na qualidade de autoridade administrativa. Se for adotada uma definição particularmente estreita de ato administrativo, isso pode gerar conflito entre os artigos 2 (2) e 9 (3) da Convenção. Neste sentido, não é claro se a implementação realizada a nível da UE na análise interna dos atos de direito derivado da UE cumpre o requisito do artigo 9 (3) da CA.

Pirker (2016) prossegue com o muito discutido¹¹² caso *Lesoochranárske*, “a Corte Européia havia proposto uma leitura contrastante do artigo 9 (3) da CA. Questionada sobre o efeito direto do dispositivo, negou ao citado artigo tal efeito, porque havia a necessidade de que uma medida posterior estabelecesse na lei nacional critérios que determinassem quais membros do público têm o direito de exercer seus direitos constantes do artigo 9 (3).¹¹³ No entanto, o TJUE voltou-se para o princípio bem fundado da eficácia do direito na UE, exigindo que fosse garantida uma “proteção ambiental eficaz”.¹¹⁴ Em

¹¹⁰ See, for a concise overview, J. Ebbesson *et al.*, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (United Nations, 2014), at 197ff.

¹¹¹ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998; in force 30 October 2001) (‘Aarhus Convention’), Article 2.2.

¹¹² See, e.g., M. Eliantonio, ‘Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr, and Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg* (intervening party: *Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG*) Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 12 May 2011, nyr.’, 49:2 *Common Market Law Review* (2012), 767; K. Hamenstädt and T. Ehnert, ‘Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011’, 18:3 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2011), 359; M. Klamert, ‘Dark Matter – Competence, Jurisdiction and “the Area Largely Covered by EU Law”: Comment on *Lesoochranárske*’, 37:3 *European Law Review* (2012), 340. In PIRKER, Benedikt. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention’s in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, *RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law*, n. 25 (1), p. 82, 2016.

¹¹³ CJEU, Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie*, EU:C:2011:125, at paragraph 45. *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*, at paragraph 46. *Ibid.*

consequência, apesar da margem de manobra dada aos Estados-Membros na implementação das suas obrigações decorrentes da legislação da UE, era “inconcebível” que o artigo 9 (3) da Convenção pudesse ser interpretado como “impossível ou excessivamente difícil de exercer os direitos conferidos pela legislação da UE (princípio da eficácia)”.¹¹⁵ As cortes nacionais tiveram, assim, de interpretar o seu direito nacional de uma forma que fosse consistente “na medida do possível” com os objetivos dos dispositivos da Convenção”.¹¹⁶

Deixamos de lado, por hora, os debates no contexto europeu em torno da hermenêutica na aplicação do artigo 9 (3). Cumpre dizer que, embora o artigo 9 faça referência explicitamente às disposições da CA sobre o acesso à informação no artigo 4, e à participação em decisões sobre atividades específicas no artigo 6, ele também exige que o acesso à justiça seja assegurado para outras decisões, atos e omissões relacionadas com o ambiente. Conforme o Guia de Implementação da CA (2014), as disposições relativas ao acesso à justiça aplicam-se essencialmente a todas as questões do direito do ambiente. Mas a Convenção estabelece uma distinção entre três categorias de decisões, atos e omissões: recusa e tratamento inadequado pelas autoridades de pedidos de informação ambiental; decisões, atos e omissões das autoridades públicas em relação a permissões, procedimentos de autorização e tomada de decisões para atividades específicas; todos os outros tipos de atos e omissões cometidos por pessoas privadas e autoridades públicas que possam ter violado as leis nacionais relativas ao ambiente.¹¹⁷

Dependendo do tipo de decisão, ato ou omissão em questão, a CA abarca critérios diferentes que permitem às Partes, de acordo com o caso específico, adotarem medidas distintas na busca do acesso à justiça. Apesar desta flexibilidade, é importante recordar que as diversas referências na Convenção à legislação nacional e aos critérios utilizados pela mesma não implicam que exista uma certa margem de manobra para as

¹¹⁵ Ibid., at paragraph 49. Ibid.

¹¹⁶ Ibid., at paragraph 50. Ibid.

¹¹⁷ United Nations Economic Commission For Europe, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations Publication, 2° ed., p. 187-188, 2014.

Partes se desviarem do objetivo de conceder amplo acesso à justiça no âmbito da Convenção. Muito pelo contrário: essas referências imprimem às Partes um reforço da responsabilidade em fortalecerem o ordenamento jurídico local para atingirem o objetivo de acesso à justiça de diferentes maneiras.

Duas outras questões merecem consideração. Na prática, o artigo 9, parágrafo 4, da CA reza que o acesso à justiça deve ser “justo, equitativo, oportuno e não proibitivamente caro”, enquanto o sistema judicial, em regra, é notoriamente lento e caro. Além do mais, é discutível se o procedimento de revisão judicial está em conformidade com o restante do artigo 9 (4), o qual exige que “os procedimentos devem fornecer *remédios* adequados e eficazes, incluindo medidas cautelares conforme apropriado”. Segundo Lee e Abbot (2003), no Reino Unido, mesmo que o tribunal considere que a autoridade pública agiu ilegalmente, os recursos de revisão judicial, incluindo ordens de prerrogativa, declarações e liminares, são discricionários, e os Tribunais podem recusar um recurso quando os danos causados ao interesse público pela concessão de um remédio compensaria o prejuízo que o requerente sofreria com o resultado da recusa do recurso.¹¹⁸

Outrossim, é discutível que, em casos de degradação ou dano ambiental, o termo “remédios adequados e eficazes” abranja o alívio interino. Entretanto, para Lee e Abbot (2003) uma das principais falhas da revisão judicial é a falta de efeito suspensivo. A medida provisória só está disponível caso o requerente se comprometa com uma indenização por qualquer perda sofrida se a aplicação não for bem sucedida na ação principal. Em suma, é o cumprimento destes aspectos práticos do artigo 9 que podem ser mais exigentes.¹¹⁹

Não podemos encarar as dificuldades de se colocarem em prática os preceitos do pilar de acesso à justiça com o ceticismo de que o sistema judiciário das Partes não é ou não está sendo capaz de delinear um caminho onde o acesso à justiça se

¹¹⁸ See R v Bristol Corporation ex parte Hendy [1974] 1 WLR 498 and R v Secretary of State for the Home Department ex parte Bindel [2001] Imm AR 1. In LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, The Modern Law Review, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 103, 2003.

¹¹⁹ LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, The Modern Law Review, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 103, 2003.

materialize de forma plena e eficaz. Afinal, tais entraves afiguram-se-nos, na verdade, como ajustes ou criação de provisões de natureza formal, uma vez que o direito material é o objeto a ser perseguido na litigação, e as Partes, através do arcabouço legal doméstico, podem solucionar tal fato. Neste sentido, mesmo com pontos ainda controversos, como é o caso da interpretação do artigo 9 (3), notamos que tanto o Comitê de Conformidade como a jurisprudência das cortes europeias estão orientando a conduta das Partes para uma implementação de forma inequívoca das formulações constantes na CA quanto ao acesso à justiça.

Para Ryall (2013), “a CA provou ser uma força poderosa para a mudança no desencadeamento de um melhor acesso à justiça em questões ambientais, tanto a nível da UE como nos Estados-Membros. Em, retrospectiva, no entanto, parece provável que, quando a Comunidade Europeia e os Estados-Membros assinaram a CA em 1998, não previram na sua totalidade o potente impacto que a Convenção iria ter nas regras e procedimentos bem estabelecidos que regem o acesso à justiça em questões ambientais. Também não parece que anteciparam o papel influente e muito público que o Comitê de Conformidade da CA (ACCC) viria a desempenhar na revisão da conformidade das Partes com as obrigações da Convenção”.¹²⁰

Vinte anos depois, a CA suscitou revisões significativas da legislação da UE e das regras nacionais que regem a revisão do processo de tomada de decisões no domínio do ambiente. Em suma, cremos que as discussões jurídicas em torno do acesso pleno e eficaz à justiça, durante os anos de vigência da Convenção, terão amadurecido numa direção que nos permita olhar para as questões que envolvem a justiça ambiental, especialmente quanto às populações e aos grupos vulneráveis – como é o caso dos catadores de materiais recicláveis –, e vislumbrar a reconceptualização da justiça, de modo que se possa simplificar as relações processuais e procedimentais, promover medidas que facilitem o acesso à justiça e desenvolver novas ferramentas de regulação .

¹²⁰ RYALL, Áine, Access to Justice in Environmental Matters at the National Level and the Aarhus Convention, University of Cork – Faculty of Law, p. 1, 2013. <http://environmentaljustice.ie/>

A CA foi, portanto, o instrumento jurídico pioneiro na materialização dos ditames legais contidos no princípio 10 da Declaração do Rio, e tem sido um marco em termos de exercício da cidadania ambiental no contexto europeu, especialmente no que tange aos resultados alcançados com o aprimoramento dos pilares de participação do público nos processos de tomada de decisão e acesso à justiça em questões ambientais. Por isso, conforme ressaltamos no início deste capítulo, a CA e o seu processo de implementação foram essenciais para moldar o recém-criado AE, que terá impacto direto nas relações jurídicas que envolvam assuntos ambientais no Brasil, entre os quais podemos destacar os casos de injustiça ambiental vivenciados pelos catadores de materiais recicláveis.

3. O RECÉM-CRIADO ACORDO DE ESCAZÚ – O SEU PAPEL NA BUSCA DA JUSTIÇA AMBIENTAL NO BRASIL, E OS DESAFIOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO.

No dia 20 de março de 2017, por ocasião da 6ª Reunião do Comitê de Negociação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, realizada no Brasil, Joara Marchezini, representante do público (Brasil), em seu discurso na abertura do evento, declarou: “Foi aqui que o Princípio 10 nasceu, na Conferência Rio-92. Também foi aqui na Rio+20, que foi assinada a declaração que começou a construção do acordo regional, então fico tranquila de dizer que o Princípio 10 voltou a sua casa. Ele voltou para casa para se estruturar, ficar mais robusto e forte, antes de sair e enfrentar o mundo. O Princípio 10 vai encontrar um mundo um pouco complicado, um mundo que constrói muros entre países e ameaça nossas riquezas naturais, bens e serviços ecossistêmicos, a qualidade de vida de todos, mas especialmente das populações vulneráveis e dos povos indígenas. Por isso, estamos aqui em Brasília, para dar-lhe os recursos e as ferramentas para que o Princípio 10 possa fazer a diferença no mundo, para que diminua os conflitos ambientais, enfrente os problemas e responda às necessidades da América Latina e do Caribe”.¹²¹

De fato, a ausência de um instrumento a nível internacional sobre proteção do ambiente destinado aos países da América Latina e Caribe deixou uma lacuna imensa na região, que há muitos anos vem sendo marcada por grandes conflitos de cunho ambiental e pela crescente exploração predatória dos recursos naturais. Consequentemente, vem expondo casos de injustiça ambiental envolvendo especialmente populações e grupos vulneráveis, como é o caso dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis que já há algum tempo clamavam por alguma ferramenta que pudesse assegurar direitos e proteção nas lutas das causas ambientais.

¹²¹ Ver em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/paises-retomam-negociacao-brasil-acordo-regional-inedito-assuntos-ambientais> (acesso em 22/11/2018 às 16:37).

Vale destacar que, na trajetória de construção do AE, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe – CEPAL¹²² teve um importante papel na negociação dos termos do Acordo com os países participantes, e na composição de um numeroso bloco de países que participaram de todo o processo de elaboração e negociação do Acordo. Outrossim, não poderíamos esquecer a participação do público, seja através de representantes de associações ou grupos específicos (comunidades tradicionais, população indígena, dentre outros), ou de ONGs da área ambiental, que além de contribuírem com a confecção do instrumento, emprestaram legitimidade democrática ao exercício da cidadania ambiental, que por sinal é o espírito da Convenção de Escazú.

O documento preliminar foi preparado pela CEPAL a pedido dos países signatários da declaração sobre a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na Decisão de Santiago, adotada na quarta reunião dos pontos focais apontados pelos Governos dos Países signatários da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe, realizada em novembro de 2014.¹²³

Assim, foi criado o Comitê de Negociação do Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação e Justiça em Questões Ambientais – o comitê iniciou os trabalhos com a participação de 10 países –.¹²⁴ A primeira reunião do comitê foi realizada em Santiago, no Chile, de 5 a 7 de maio de 2015. Nessa ocasião, os países adotaram a Organização e fizeram um Plano de Trabalho do comitê de negociação do acordo regional sobre o acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais na América

¹²² CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ver: <https://www.cepal.org/es> (acesso em 23/11/2018 às 11:32h).

¹²³ United Nations - ECLAC, Text compiled by the presiding officers incorporating the language proposals received from the countries on the preliminary document on the Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, 7ª version, 2017. https://www.cepal.org/sites/default/files/7_texto_compilado_cnp10_en.pdf (acesso em 23/11/2018 às 12:46h).

¹²⁴ United Nations – ECLAC; United Nations Environmental Programme – UNEP; Government of Panamá. Workshop on Public Participation in International Negotiations on Environmental Matters – Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean, United Nations Publication, p. 17, 2016.

Latina e no Caribe, e ainda ficou definido que a comitê seria liderado e coordenado por uma mesa diretora, tendo como co-presidentes o Chile e a Costa Rica, e a CEPAL assumindo o papel de secretaria técnica.¹²⁵

O número de países participantes no Comitê foi crescendo à medida que as discussões foram avançando e tomando corpo. Durante esse período de reuniões do Comitê de Negociação do Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais, os representantes dos países participantes puderam discutir artigo por artigo, a partir do texto base feito pela CEPAL – conforme mencionado outrora –, o que possibilitou, diante dos avanços em cada reunião, a produção de novas versões preliminares com o respectivo conteúdo atualizado daquilo que foi acordado pelas Partes. Vale destacar que todas as contribuições feitas pelo público foram compiladas pela secretaria do comitê em documento à parte.¹²⁶

Nesse período de negociação, Constance Nalegach (2016), Ministra Chilena do Ambiente à época, afirmou que “o proceso visa transformar, melhorar e implementar totalmente os direitos de acesso, o que significa que as “negociatas” não serão mais aceitas. Os países também perceberam que este instrumento seria diferente de tudo o que foi adotado até agora, pois considerará a diversidade e a riqueza da região, incorporando os valores e princípios que a caracterizam. Uma de suas características distintivas é a abertura, tanto em termos dos países que podem participar, como do público. É um processo aberto a todos os países da América Latina e do Caribe e que promove a participação significativa do público. Além disso, o processo não é apenas outro instrumento; é também sobre direitos humanos, governança e democracia”.¹²⁷

¹²⁵ CEPAL, Organización y Plan de Trabajo del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/1/S1500423_es.pdf (acesso em 23/11/2018 às 12:53h).

¹²⁶ CEPAL, ver em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40408/S1501071_mu.pdf?sequence=1&isAllowed=y (acesso em 24/11/2018 às 10:50h).

¹²⁷ United Nations – ECLAC; United Nations Environmental Programme – UNEP; Government of Panamá. Workshop on Public Participation in International Negotiations on Environmental Matters – Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean, United Nations Publication, p. 17, 2016.

Após quase três anos de negociação, na nona reunião do Comitê de Negociação do Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação e Justiça em Questões Ambientais, realizada em Escazú na Costa Rica, no dia 04 de março de 2018, foi criado o Acordo Regional sobre o Acesso à Informação e à Participação Pública, e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais, batizado de AE, com a participação de 33 países da América Latina e do Caribe.¹²⁸

Segundo Alicia Bárcena (2018), Secretária Executiva da CEPAL, “o AE pretende chegar aos setores mais vulneráveis, marginalizados e excluídos por meio de medidas afirmativas, e aspirando a remover as barreiras que impedem ou dificultam o pleno exercício de direitos. A região tem boas razões para sentir-se orgulhosa desse instrumento, pois além de ser o único tratado oriundo da Rio+20¹²⁹, é o primeiro tratado regional ambiental da América Latina e do Caribe e o único de seu tipo a conter disposições específicas para a promoção e a proteção dos defensores de direitos humanos em assuntos ambientais. Isso é de especial relevância em uma das regiões mais críticas para aqueles que defendem o ambiente e a terra”.¹³⁰

Após a criação do AE, realizou-se no dia 17 de setembro do ano em curso a cerimônia para assinatura do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, à Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais – AE, aberto aos 33 países da América Latina e do Caribe (países que participaram do processo de negociação e elaboração do Acordo), durante a 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas, no escritório-sede em Nova Iorque.¹³¹ Cumpre ressaltar que, até ao presente momento, 16 países firmaram a assinatura do AE, nomeadamente: Antigua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica,

¹²⁸ Acordo de Escazú, ver em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf (acesso em 23/11/2018 às 20:17h).

¹²⁹ Ver em: <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant> (acesso em 04/12/2018 às 09:23h).

¹³⁰ BÁRCENA, Alicia. O Acordo de Escazú: conquista ambiental para a América Latina e o Caribe, Correio Brasiliense, p. 11, set/2018. Ver: <https://www.cepal.org/pt-br/articulos/2018-o-acordo-escazu-conquista-ambiental-america-latina-o-caribe> (acesso em 22/11/2018 às 16:52).

¹³¹ CEPAL, ver em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/escazu_agreement_information_for_signature_4sept.pdf (acesso em 24/11/2018 às 11:18h).

Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lucia e Uruguai.¹³²

Podemos dizer que, em se tratando de um instrumento internacional com diversos países envolvidos na negociação, que durou aproximadamente três anos, foi um processo rápido, sobretudo quando sopesamos as características inerentes ao objeto do Acordo – acesso à informação, participação e acesso à justiça em assuntos ambientais – e as diferenças político-culturais existentes entre os países envolvidos no debate de construção dessa primordial ferramenta. E também que a CA serviu como fonte de inspiração para o processo de elaboração do AE. Primeiro, em virtude do suporte técnico e empírico que as Nações Unidas através da UNECE forneceu daquilo que havia vivenciado na elaboração, acompanhamento e implementação da CA no cenário europeu. Segundo, o texto da CA, especialmente os dispositivos que envolvem os três pilares, serviram de base à formatação do texto inicial do AE. Por fim, o amadurecimento que a CA obteve durante essas quase duas décadas de vigência em termos de implementação dos seus preceitos.

Destarte, gostaríamos de suscitar uma questão. Considerando a existência da CA, desde 1998, e o fato de esta contemplar os mesmos pilares – acesso à informação, participação do público e acesso à justiça em questões ambientais – que agora são garantidos pelo AE, por quê, então, os países da América Latina e do Caribe, ao invés de criar um novo acordo, não aderiram anteriormente à CA evitando toda essa trajetória, que não se restringe ao continente europeu, bem pelo contrário, uma vez que há países asiáticos a integrarem a Convenção?

Devemos, pois, considerar de antemão que existem fatores positivos e negativos para as duas situações. No entanto, com a criação do AE, ficou clara uma postura que reflete uma posição geopolítica dos países da América Latina e do Caribe, o que do contrário causou impacto direto a gestão e implementação de um acordo internacional com abrangência mundial. Tal fato também expõe um outro motivo, quiçá o principal, que reside numa questão de identidade cultural quanto à abordagem de problemas ambientais

¹³² CEPAL, ver em: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos> (acesso em 24/11/2018 às 11:35h).

comuns à região. Por estes motivos, consideramos que os países da América Latina e do Caribe preferiram elaborar um instrumento específico para a região.

Ademais, somos da opinião de que os países da América Latina e do Caribe deveriam ter aderido, inclusive há já algum tempo, à CA, transformando-a num instrumento único de unidade global em torno da democracia ambiental e da luta pela justiça ambiental, deixando de lado a divisão epistemológica dos hemisférios norte e sul, que fomenta a discussão do pós-colonialismo. Assim, cremos que uma grande oportunidade foi desperdiçada, pois o direito internacional ambiental por intermédio da CA tinha o condão de aglutinar forças e integrar o planeta em torno das questões ambientais. Isso sem contar que, naquela altura, os pilares de acesso à informação, participação e acesso à justiça em assuntos ambientais já estariam bem amadurecidos e difundidos na região, e certamente a sociedade já estaria mais familiarizada com esse novo cenário.

Apesar disso, reconhecemos que o AE é, sem sobre de dúvidas, um importante marco legal ambiental para a América Latina e o Caribe, e que contribuirá sobremaneira para a mudança de direção e concepção das políticas ambientais, especialmente para o público, e dentre estes, destacamos as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, como os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

O AE, da mesma forma que foi elaborada a CA, é estruturado em três pilares – acesso à informação, participação e acesso à justiça em assuntos ambientais –, sendo os artigos 3 e 4 dedicados aos princípios que regem a implementação do Acordo e às disposições gerais do mesmo, respectivamente. No que tange ao pilar de acesso à informação, os preceitos estão dispostos nos artigos 5 e 6; já o artigo 7 é responsável pelas disposições da participação do público nos processos de tomada de decisões ambientais, cabendo ao artigo 8, a tratativa das matérias relativas ao acesso à justiça em assuntos ambientais.

Mas devemos destacar que o AE não é somente um instrumento pioneiro na região em termos de proteção ambiental. Ele estabelece uma nova relação entre o ambiente, o mercado e a sociedade, mas é também um tratado de direitos humanos e, nesse aspecto, o Acordo inovou quando dedica um artigo específico – artigo 9 – apelando para a

segurança e proteção das pessoas, grupos e organizações que promovem e defendem os direitos humanos por via do ativismo ambiental. Falaremos mais sobre este artigo no sub-capítulo a seguir, quando tratarmos de algumas semelhanças e diferenças entre o AE e a CA.

Para António Guterres (2018), Secretário-Geral das Nações Unidas, “o AE, acima de tudo, tem por objetivo lutar contra a desigualdade e a discriminação, e garantir os direitos de todas as pessoas a um ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, dedicando especial atenção às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade e colocando a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável”.¹³³

Olhando para o futuro, enxergamos grandes desafios quanto à implementação efetiva do AE. O primeiro estágio será o da ratificação. Ora, segundo o artigo 22 (1), o Acordo só entrará em vigor após o depósito do instrumento de ratificação por parte de pelo menos 11 países. Num segundo momento, temos a questão de recursos humanos, financeiros e estruturais (escritório(s), secretariado, definição dos mecanismos de implementação e conformidade, dentre outros), os quais servirão para dar vida ao Acordo. Quanto à questão do financiamento, isso é um ponto vital, pois quais serão os países que estarão em condições, e dispostos a financiar o Acordo.

Acima disso, o desafio maior será tornar o AE efetivo, como uma ferramenta que possa ser acessada e utilizada pelo público, pelas organizações não-governamentais da área ambiental, e sobretudo pelas pessoas e grupos considerados vulneráveis. O Acordo precisa de estabelecer novos padrões para a região na proteção e preservação do ambiente e no exercício da democracia ambiental, e ser também eficaz na segurança de grupos e ativistas ambientais.

Portanto, tendo o Brasil como signatário do Acordo de Escazú, podemos dizer que a categoria dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis ganhará muito mais força na busca pela efetivação dos seus direitos, sobretudo aqueles já garantidos na lei federal nº 12.305/2010, e conseqüentemente na luta pela justiça ambiental.

¹³³ Nações Unidas – CEPAL, Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, Publicação das Nações Unidas, p. 5-6, 2018.

3.1. O ACORDO DE ESCAZÚ E A CONVENÇÃO DE AARHUS: O QUE OS UNE E O QUE OS DIFERENCIA

Já ressaltamos que, dada tamanha semelhança entre o recém-criado AE e a CA, podemos dizer que são como que “irmãos gêmeos”, tendo a CA exercido grande influência na elaboração do novo acordo regional. Cabe-nos agora fazer uma análise dos aspectos que diferenciam os dois instrumentos, bem como apontar algumas inovações trazidas pelo AE.

Gostaríamos de iniciar dizendo que, o AE, no artigo 1, em que trata dos seus objetivos, destaca “a garantia de uma implementação plena efetiva”. Ora, mesmo que isso seja um requisito inerente a qualquer instrumento de natureza legal, sabemos que o caminho a percorrer para que seja colocado em prática um Acordo desta envergadura não é tarefa fácil. Ademais, sem que a CA expresse algo diferente, o fato de a complexidade na sua implementação ter sido seguramente o seu maior desafio ao longo de quase duas décadas de vigência, já serve de lição e, ao mesmo tempo, reforça a meta do AE de implementação plena e efetiva, não deixando assim nenhuma margem para que seus pilares se tornem uma utopia jurídica na região.

Por conseguinte, ainda sobre o artigo 1, não por acaso o dispositivo enfatiza “a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação”, que funcionará como “elo” entre as Partes na execução das atividades de implementação do AE. Traçando um diagnóstico da América Latina e Caribe, notamos que em alguns países a estrutura e o funcionamento dos órgãos ambientais, especialmente no Brasil, ainda carecem de recursos de natureza técnica e humana, entre outros, fragilizando assim, a proteção do ambiente e o combate à injustiça ambiental. Assim, cremos que a cooperação entre os países será crucial para o sucesso na implementação do Acordo; ao mesmo tempo, chamamos a atenção para que a cooperação possa se tornar plena e efetiva, conforme destacado no *caput*, fazendo com que o AE também seja um “marco” em termos de cooperação das políticas ambientais entre os países da região, fato este que deixou um imenso vácuo durante muito tempo, a exemplo do Mercosul, que poderia ter exercido esse papel na América do Sul e

não o faz, pois está mais voltado para as questões do comércio e das barreiras alfandegárias.

Ainda no que diz respeito à implementação, o artigo 3 do AE, elenca uma numerosa lista de princípios que nortearão as Partes na criação ou ajuste do aparelhamento jurídico-legal das instituições e da legislação nacional. Destacamos, nesse interím, os princípios da equidade intergeracional e da não-discriminação, que também estão presentes no artigo 1, combinado com o sétimo parágrafo preambular, e no artigo 3 (9), CA, respectivamente, e que são imprescindíveis na tutela da justiça ambiental. Portanto, as Partes, com arrimo no artigo 4 (3) do AE, devem adotar todas as medidas necessárias de natureza legislativa, regulamentar ou administrativa, no âmbito do arcabouço legal interno, para assegurarem a implementação do Acordo.

Uma das coisas que mais chamam a atenção no AE, e que podemos considerar como uma inovação que premeia o critério do “justo”, é a proteção expressa às pessoas ou grupos considerados em situação de vulnerabilidade, que contêm direitos assegurados nos três pilares do Acordo. Esta categoria, que possui, nesse caso, a identidade baseada no critério de “vulnerabilidade”, mereceu destaque ao longo do texto, com um tratamento jurídico inclusivo, respeitando assim as mais diversas facetas dos membros do público, as quais, muitas vezes devido ao silêncio das legislações dessa natureza, parecem esquecidos ou mesmo vítimas de cegueira por parte das autoridades, sendo portanto a categoria dos catadores de materiais recicláveis um retrato fiel dessa situação. Daí que seja bastante comum na região, especialmente no Brasil, pessoas ou grupos se encontrarem nessa posição, digamos, “menos favorecida”, porquanto o Acordo procurou salvaguardar esses grupos, deixando claro que a justiça ambiental pode ser uma realidade mesmo para os mais fragilizados.

Para tanto, o Acordo de Escazú, no artigo que trata das definições, dedicou um dispositivo específico para conceituar as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, ainda que em termos genéricos. Vejamos, então, o artigo 2, letra “e”: “por pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade entende-se aquelas pessoas ou grupos que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso reconhecidos no presente Acordo, pelas circunstâncias ou condições entendidas no

contexto nacional de cada Parte e em conformidade com suas obrigações internacionais”.¹³⁴

Vale frisar que o AE contém vários dispositivos ao longo do seu texto, enquanto remete expressamente para direitos e garantias para as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade. Destacaremos algumas dessas referências aquando da análise das inovações trazidas pelo Acordo tuteladas em cada pilar.

Devemos também destacar o papel das ONGs, que são personagens importantes nos dois instrumentos, especialmente na CA, conforme reza o art. 3 (4). Isso porque há uma série de disposições acerca das ONGs ao longo do texto da Convenção; ressaltamos o fato de receberem a alcunha de “público envolvido” para atuar nos processos de tomada de decisão. Assim, pela redação do artigo 2 (5) da Convenção de Aarhus, a figura do “público envolvido” é representada por membros do público que, diante da análise de um caso específico, serão afetadas ou provavelmente suscetíveis de serem afetadas por uma tomada de decisão na área ambiental, ou que tenham algum interesse no processo de tomada de decisão. Ademais, o dispositivo vai mais além, ao incluir expressamente no seu conteúdo as ONGs que atuam na promoção da proteção ambiental e satisfaçam os requisitos da lei nacional de cada Parte, devendo ser consideradas como tendo interesse na questão.

Isso significa que o reconhecimento dado às ONGs com o alargamento do conceito de “público envolvido”, credencia essas organizações a participarem dos processos de tomada de decisão, e também ao direito de acesso à justiça quando comprovado o interesse suficiente no caso, ou caso tenham esse direito violado, nos termos do artigo 9 (2), da CA.

Por sua vez, o AE, em seu artigo 4 (6), confere às ONGs e a outros tipos de associações tratamento semelhante por parte da CA no artigo 3 (4), mencionado outrora, quando determina que cada Parte garantirá um ambiente propício ao trabalho desses grupos e organizações que promovam a proteção do ambiente, proporcionando-lhes

¹³⁴ Ver em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf (acesso em 28/11/2018 às 11:47h).

reconhecimento e proteção. No entanto, diferentemente da CA, não detalha expressamente quanto à participação das ONGs nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça, o que a nosso ver é uma falha do AE.

Uma questão preocupante acerca do reconhecimento do *status* das ONGs, e aqui consideramos relevante para os dois instrumentos, é o fato de que o cumprimento dos critérios da legislação nacional como requisito de validade para essas organizações, como no caso do artigo 2 (5) da CA, não deve ser interpretado pelo legislador do direito interno como fato absolutamente discricionário para definir tais requerimentos. Essa discricionariedade deve ser vista num contexto em que as ONGs são de fundamental importância nas discussões da temática ambiental, e é justamente por isso que deve ser exigido um certo rigor aquando da elaboração e análise de tais requisitos de chancela, para que possa ser concedido, nos moldes do artigo 3 (4) da CA, um “reconhecimento apropriado”.

Por outro lado, as Partes não devem tornar excessivos os requisitos de reconhecimento de uma ONG, a ponto de tentar impedir tal situação. Nesse sentido, o Comitê de Conformidade da CA já se pronunciou, vejamos: ACCC/C/2004/05 (Turquemenistão), “o comitê de conformidade examinou uma situação em que uma proibição geral de atividades por ONGs não registradas foi combinada com requisitos onerosos para o registro de ONGs. Embora o comitê não tenha considerado a exigência de que o registro das ONGs por si só prejudicasse a participação pública das associações, constatou que a lei das associações públicas do Turquemenistão apresenta obstáculos reais ao exercício dos direitos de participação devido a seus difíceis procedimentos e exigências de registro. Isto, por sua vez, o comitê considerou que era uma violação da obrigação de fornecer o devido reconhecimento e apoio a associações, organizações ou grupos que promovem a proteção ambiental e devem assegurar que seu sistema jurídico nacional seja consistente com esta obrigação”.¹³⁵

Quanto às novidades trazidas pelo AE no pilar de acesso à informação ambiental, podemos destacar, primeiramente, a aplicação do princípio da máxima

¹³⁵ United Nations Economic Commission For Europe, *The Aarhus Convention - An Implementation Guide*, United Nations Publication, 2° ed., p. 66, 2014.

publicidade, determinando que o acesso à informação que deve ser garantido pelas Partes, consoante prescreve o art. 5 (1), combinado com o artigo 3, letra “h”, do Acordo. Isso compreende a solicitação e o recebimento de informações das autoridades competentes sem necessidade de mencionar um interesse especial nem justificar as razões pelas quais se solicita. E mais, o público deve ser informado do direito de impugnar e recorrer se a informação não for fornecida, e dos requisitos para exercer esse direito.

Outra inovação emblemática do AE concernente à informação ambiental, e que desta vez não está restrita somente às pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, mas estende-se também aos povos indígenas e aos grupos étnicos, refere-se a procedimentos de assistência para formular pedidos e obter respostas, que vão desde a formulação dos requerimentos de solicitação até ao fornecimento da informação. Esse dispositivo visa incentivar e encorajar o acesso e a participação dessas pessoas e/ou grupos étnicos, além do propósito de estabelecer igualdade de condições.

Outro ponto do AE, que é específico para as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, visa facilitar o acesso à informação que os afete particularmente, devendo para tanto cada Parte fazer com que, conforme o caso, as autoridades competentes divulguem a informação ambiental nos diversos idiomas usados no país e elaborem formatos alternativos e compreensíveis para esses grupos, por meio de canais de comunicação adequados, segundo prescreve o artigo 6, parágrafo 6.

Em caso de denegação da informação ambiental, podemos dizer que a CA detalha um pouco mais os casos específicos de recusa da informação, como por exemplo as situações de propriedade intelectual e da confidencialidade de informações comerciais e industriais no caso de tais informações estarem protegidas por lei com um objetivo de proteção de um interesse econômico. Entretanto, tais situações dependerão daquilo que reza a legislação nacional de cada Parte em termos de proteção desses dados. Ademais, o AE, no parágrafo 7, do artigo 5, assevera que as Partes devem adotar no direito interno regimes de exceções (regime que define quais informações ambientais estarão sobre sigilo) que favoreçam o acesso à informação, e que serão levadas em conta as obrigações de cada Parte em matéria de direitos humanos; além disso, segundo o parágrafo 8 do mesmo artigo, o ônus da prova caberá à autoridade competente.

Em matéria de prazo para fornecimento da informação ambiental, em ambos os instrumentos internacionais o prazo limite é de um mês, com a diferença de que no AE, consoante o artigo 5 (12), esse prazo é contado em dias úteis, ou seja, um pouco mais extenso do que na CA, mas poderá ser menor, se assim dispuser a legislação nacional.

Já com relação às custas pelo fornecimento da informação ambiental, a CA, no parágrafo 8, do artigo 4, faculta às Partes a cobrança de taxa pela colocação da informação à disposição do público, enquanto no AE o fornecimento da informação ambiental é totalmente gratuito, consoante prescreve o parágrafo 17, do artigo 5, desde que não implique reprodução ou envio.

Ainda em relação ao acesso à informação ambiental, outra novidade trazida pelo AE diz respeito aos mecanismos de revisão independentes. Vejamos o artigo 5, parágrafo 18, *in verbis*: “Cada Parte estabelecerá ou designará um ou mais órgãos ou instituições imparciais que tenham autonomia e independência, com o objetivo de promover a transparência no acesso à informação ambiental, fiscalizar o cumprimento das normas e vigiar, avaliar e garantir o direito de acesso à informação. Cada Parte poderá incluir ou fortalecer, conforme o caso, o poder sancionador dos órgãos ou instituições mencionados no âmbito de suas competências”.¹³⁶

À primeira vista, este ponto nos parece um tanto exagerado, pois ao invés de dinamizar e tornar o acesso à informação ambiental célere e eficiente, traz de volta a idéia de engessamento dos mecanismos de controle daqueles órgãos que detêm a informação, podendo assim torná-los mais burocráticos com a participação de outras instituições nesse controle, o que nos remete para uma conjuntura onde as estruturas de poder passam a ser uma espécie de “fiscais do fiscal”. No entanto, quando olhamos para a realidade de alguns países da região, e mais especificamente para o caso do Brasil, nos deparamos com um baixíssimo índice de credibilidade das instituições públicas, somando aos corriqueiros escândalos de corrupção envolvendo autoridades públicas e empresários. Portanto, a adoção dos mecanismos de revisão independentes é compreensível, razoável e necessária, pelo menos durante os primeiros anos de implementação do AE, pois esperamos que isso

¹³⁶ Ver em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf (acesso em 28/11/2018 às 20:41h).

possa refletir na melhoria da imagem das instituições, e sobretudo na mudança de postura da sociedade.

Falando agora do pilar da participação do público nos processos de tomada de decisões ambientais, o AE preferiu concentrar a matéria em apenas um artigo (artigo 7), diferentemente do que fez a CA, ao tratar do tema em três artigos distintos, dividindo a temática em: processos de autorização de atividades propostas, constantes do Anexo I (lista de atividades), ou ainda, atividades propostas não incluídas no Anexo I que possam ter um impacto significativo no ambiente, conforme dispõe o artigo 6; a participação do público em planos, programas e ações em matéria do ambiente, na forma do artigo 7; e, por fim, o artigo 8, que contempla a participação durante a preparação de regulamentos de execução e/ou instrumentos normativos juridicamente vinculativos diretamente aplicáveis ao ambiente.

Cumpramos ressaltar, conforme já mencionado no capítulo 3, que o artigo 6 da CA concentra o maior detalhamento dos aspectos que regulam a participação do público. Por outro lado, o artigo 7 limita um pouco as hipóteses de participação quando se trata de planos, programas e ações em matéria de ambiente, o que na nossa opinião é um equívoco, já que essas ferramentas terão impacto amplo envolvendo toda a sociedade de um determinado país. Já com relação à participação do público nos processos de elaboração de leis, regulamentos e outros instrumentos legais, o conteúdo do dispositivo é compreensível e razoável, dada a natureza da matéria que envolve a questão da competência legislativa. Porém, entendemos que o dispositivo poderia detalhar mais as formas de participação do público nessas questões, o que o tornaria mais passível de efetividade.

O AE prescreve expressamente que as Partes devem garantir mecanismos de participação do público, não somente nos processos de tomada de decisões, mas também nas hipóteses de revisão, reexame ou atualização relativos a projetos, atividades, e outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo no ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde; bem como, na elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos em questões ambientais de interesse público, ou ainda que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o ambiente, conforme disposto no artigo 7, parágrafos 2 e 3, respectivamente. Ou seja, com

uma amplitude e abrangência maior do que a CA, o AE trata o assunto em seu artigo 6, parágrafo 10, quando congrega a hipótese de participação na revisão, reexame e atualização nas diferentes ferramentas que possam causar impacto no ambiente.

Outro aspecto importante destacado pelo AE é a forma como o público deve receber a informação ambiental. Para isso, considerando que esta deve ser compreensível e oportuna, o artigo 7, parágrafo 6, letra “a”, estabelece, se for o caso, o uso de linguagem “não técnica”. Trata-se de um ponto bastante relevante, quando analisado sob a ótica do potencial que isso pode trazer para o maior envolvimento do público, especialmente para as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, que através de uma informação clara se sentirão seguros e estimulados a fazer ponderações, argumentações e solicitações nos processos de tomada de decisão.

No que se refere à tomada de decisão, o AE acrescentou um ponto importante ao fato de que na decisão as Partes devem garantir que seja tido em devida conta o resultado da participação do público, consoante o disposto na CA em seu artigo 6, parágrafo 8. Assim, o parágrafo 9, do artigo 7, do AE, estabelece que seja garantido pelas Partes o modo em que foram levadas em conta suas observações; ou seja, as autoridades além de levarem em conta as contribuições do público, devem explicar de que forma foram incorporadas na decisão.

Outra inovação do AE neste âmbito diz respeito às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero de público, devendo as Partes estabelecer as condições propícias para que estes aspectos sejam adequados à participação do público em processos de tomada de decisões. Com isso, o artigo 7, parágrafo 10, do AE ressalta a importância da compreensão desses fatores, pois cada uma dessas características pode revelar diferentes tipos de abordagens no envolvimento do público nos processos de tomada de decisões. E mais: numa região de populações bem diversificadas, a abordagem dessas peculiaridades é um bom caminho para atrair esse público com vistas a uma participação efetiva.

O AE, por via do artigo 7, parágrafos 12 e 13, inovou quando não restringiu a participação do público apenas nos processos de tomada de decisões, abrindo dessa

forma um leque de opções para que as Partes promovam a participação do público em fóruns e negociações internacionais em matéria ambiental ou com incidência ambiental, observando a regra de participação desses eventos e, se for o caso, a participação em instâncias nacionais para tratar temas de fóruns internacionais ambientais. Além disso, as Partes devem incentivar a criação de espaços de consulta em questões ambientais ou potencializar os já existentes, buscando a interação, a integração e o diálogo de diversos grupos e setores, valorizando o conhecimento local, conforme o caso.

Para finalizar o elenco de inovações no pilar de participação do público nos processos de tomada de decisões, a Convenção de Escazú oferece mais uma vez proteção jurídica às pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade. Nos termos do art. 7, parágrafo 14, dispõe que as autoridades públicas envidarão esforços para identificar e apoiar tais grupos, considerando os meios e formatos adequados para tal, a fim de eliminar barreiras à participação, e conseqüentemente tentar envolvê-los de maneira ativa, oportuna e efetiva. Note-se que a tarefa de identificação e participação desse nicho de pessoas é essencial nos casos em que serão afetados ou suscetíveis de serem afetados pelo processo de tomada de decisão ambiental.

Nesse sentido, o pilar de participação do público nos processos de tomada de decisões é de fundamental importância para a categoria dos catadores de materiais recicláveis, especialmente porque possibilita a identificação desses grupos, dos locais onde vivem, as características sociais e econômicas e as suas peculiaridades culturais e geográficas. Dessa forma, cumprir essa primeira etapa significa entender melhor quem são os catadores, o seu modo de vida, e os fatores que causam a injustiça ambiental. Num segundo momento, esse diagnóstico certamente será a ferramenta que propiciará um maior envolvimento da categoria na participação das decisões ambientais que os afetem.

Em termos práticos, os catadores poderão participar dos debates acerca dos fechamentos dos chamados “lixões”, onde parte da categoria ainda trabalha e que os afeta diretamente, assim como nas discussões de ações, projetos, programas, leis ou regulamentos que visam integrá-los nas políticas de gestão integrada de resíduos, como por exemplo a inclusão de cooperativas de catadores na coleta seletiva de resíduos nos

municípios, ou na triagem de materiais recicláveis e reutilizáveis nos aterros sanitários que cumpram as exigências legais.

No que concerne às inovações do AE para o pilar do acesso à justiça em assuntos ambientais, podemos elencar primeiramente a referência no artigo 8, parágrafo 1, quanto à observância do princípio do devido processo pelas Partes, a fim de garantir ao público segurança jurídica no acesso à justiça com o devido respeito pelos instrumentos procedimentais e processuais na análise e julgamento dos recursos judiciais e administrativos.

Quanto à forma de acesso à justiça pelos mecanismos recursais, sejam eles judiciais ou administrativos, pensamos que o AE, consoante o disposto no artigo 8, parágrafo 2, letras “a”, “b” e “c”, apresenta opções de forma mais clara, objetiva e enxuta do que o contido na redação do artigo 9, parágrafos 1, 2 e, especialmente, do parágrafo 3, da CA – dispositivo que vem sendo bastante contestado nas cortes europeias, conforme demonstrado no capítulo 3.2 –. Por outro lado, muito embora o AE, no artigo 8, parágrafo 3, letra “c”, fale de legitimação ativa ampla em defesa do meio ambiente, não há nenhuma referência específica à forma como é feita pela CA, sobre a possibilidade de as ONGs utilizarem os mecanismos recursais de acesso à justiça em assuntos ambientais, o que na nossa opinião, dependendo do que for estipulado pela legislação nacional das Partes, poderá deixar margem para discussão acerca da capacidade processual e legitimidade jurídica das ONGs no acesso à justiça.

Outro aspecto de grande relevância quanto à garantia do acesso à justiça, é o fato de o AE prever a possibilidade de o público dispor de medidas cautelares e provisórias que, indubitavelmente, terão papel crucial na prevenção, cessação, mitigação e recomposição do dano ambiental. Propõe ainda medidas que facilitarão a produção de provas, como por exemplo a inversão do ônus da prova, conforme reza o artigo 8 (3), letras “d” e “e”, respectivamente. Tais medidas já vinham sendo apontadas por alguns autores sobre uma certa ineficácia da CA nesse aspecto¹³⁷. Ao contemplar esses mecanismos, o AE

¹³⁷ Ver nota 90. LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention*, *The Modern Law Review*, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, p. 103, 2003.

estabelece um cenário de maior segurança jurídica que certamente proporcionará maior eficácia aos procedimentos judiciais e administrativos que visam a proteção do ambiente e o combate à injustiça ambiental.

Corroborando as medidas acima mencionadas, e de forma a tornar o acesso à justiça mais eficaz, o AE destaca a execução e o cumprimento oportuno das decisões judiciais e administrativas, e aponta mecanismos de reparação do dano ambiental, tais como a restituição ao estado anterior ao dano, a restauração, a compensação ou a imposição de sanção econômica, as garantias da não repetição, a atenção às pessoas afetadas e os instrumentos econômicos para apoiar a reparação, conforme prescreve o art. 8 (3), letras “f” e “g”, respectivamente. Considerando que alguns desses itens já devem encontrar-se presentes na legislação nacional das Partes, gostaríamos de frisar neste elenco a referência “às pessoas afetadas”, que além de ser um ponto crucial na busca da justiça ambiental, é de extrema relevância para o nosso trabalho, pois na prática, quando olhamos para pessoas ou algum grupo/categoria – fazemos aqui uma referência direta à categoria dos catadores de materiais recicláveis – atingidos por algum tipo de dano ambiental, não podemos dissociar essas pessoas ou grupos de tal relação.

Outra novidade constante do AE visando o amplo acesso à justiça, é referendada no parágrafo 7, do artigo 8, e diz respeito à utilização pelas Partes de institutos jurídicos alternativos de solução de controvérsias ambientais, quando for oportuno, visando a prevenção de possíveis danos ambientais ou a solução desses conflitos. Note-se que o Acordo, ao mencionar a mediação e a conciliação, não estabelece um rol taxativo de mecanismos que poderão ser utilizados para tal finalidade, deixando, portanto, ao critério das Partes a promoção de tais institutos no direito interno, inclusive na adoção de outros, como por exemplo a arbitragem. A possibilidade de utilização desses mecanismos na esfera ambiental é bastante pertinente, pois diante da conhecida lentidão característica do judiciário, as demandas ambientais clamam, muitas das vezes, por resoluções céleres, e uma demora demasiado grande poderá causar consequências irreversíveis.

O pilar de acesso à justiça em assuntos ambientais também reservou um dispositivo para atender às necessidades das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, visando a efetividade no acesso à justiça desses grupos, o

artigo 8 (5) reza que cada Parte deve estabelecer mecanismos de apoio, inclusive assistência técnica e jurídica gratuita, conforme o caso. Tais medidas traduzem bem a percepção de vulnerabilidade, nesse caso expressada diante da necessidade de suporte a essas pessoas ou grupos. Portanto, esse dispositivo reproduz a coerência do AE com relação ao tratamento que foi dado a essas pessoas e grupos ao longo de todo o seu texto, seguindo uma lógica de proteção, oportunização e empoderamento para combater possíveis violações aos pilares de acesso à informação ambiental e participação na tomada de decisões.

No Brasil, o sistema judiciário apresenta, tanto a nível federal quanto estadual (a depender de cada Estado), algumas varas de julgamento especializadas em demandas ambientais. E mais: o acesso à justiça é gratuito para as pessoas “pobres” no sentido da lei, consoante a lei federal nº 1.060/1950¹³⁸, o que gera a isenção de todas as custas processuais. Temos, assim, que a implementação dos mecanismos de acesso à justiça dispostos pelo AE irão, de um lado, aprimorar e fortalecer as estruturas do poder judiciário e das demais instituições ligadas ao ambiente na relação com as demandas e lides ambientais e, por outro lado, proporcionar ao público a utilização de novos instrumentos jurídicos e administrativos, além de fortalecer aqueles já existentes; aqui, destacamos os direitos e garantias assegurados aos catadores na lei federal nº 12.305/2010.

A lei federal nº 12.305/2010, como lei que disciplina a política nacional de gestão de resíduos, é o diploma legal que norteia o trabalho desenvolvido pelos catadores. Por conseguinte, segundo o que reza o AE, e com aplicação no âmbito da legislação brasileira, qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com a informação ambiental, com os casos de participação dos catadores nos processos de tomada de decisões, consoante alguns exemplos já mencionados ou em situações específicas da lei retro, ou ainda, quando a própria lei nº 12.305/2010 for infringida, no que concerne aos direitos dos catadores, como por exemplo, a não inclusão de cooperativas ou associação de catadores nos programas de gestão de resíduos dos municípios, fica assegurado aos catadores o acesso a instâncias judiciais e administrativas.

¹³⁸ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060.htm (acesso em 03/12/2018 às 17:40h)

O artigo 9 do AE, revela uma das grandes novidades desse novo diploma internacional, ao garantir um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança. Antes porém de tecermos maiores comentários sobre esse dispositivo, devemos dizer que a CA também é um instrumento de defesa dos direitos humanos e, segundo o Guia de implementação (2014), “o mais notável do artigo 1, é que ele afirma claramente que a CA é sobre direitos humanos básicos – os direitos de toda pessoa. É uma das afirmações mais claras no direito internacional de um direito fundamental a um ambiente saudável. (...) A CA estabelece ligações entre o desenvolvimento de um conjunto de direitos humanos, em particular os relacionados com as condições básicas de vida, incluindo o ambiente, e outro conjunto de direitos humanos, aqueles relacionados com a auto-realização humana, expressão e ação”.¹³⁹

Dessa forma, podemos dizer o mesmo a respeito do AE, consoante o disposto em seu artigo 1. No entanto, vai mais além, quando dedica um dispositivo (artigo 9) que trata especificamente da proteção daqueles que promovem e defendem os direitos humanos. Esse dispositivo é precioso, pois seu conteúdo é inédito no âmbito dos instrumentos internacionais em matéria do ambiente, e será de muita utilidade ao apelar à segurança das pessoas no exercício das atividades relacionadas com as questões ambientais, especialmente em algumas regiões do Brasil que têm um histórico violento nesse domínio.

Podemos então afirmar que esse dispositivo também tem efeito em, e se aplica à, categoria dos catadores de materiais recicláveis, já que por serem vítimas da injustiça ambiental e ao mesmo tempo lutarem pela defesa dos direitos humanos em questões ambientais, que por sinal é a essência da luta dessa categoria, devem portanto ter garantido o direito à vida, a integridade pessoal, à liberdade de opinião e expressão, e o direito de reunião e associação.

Por fim, os artigos 10 e 11, traduzem aquilo que foi enfatizado no artigo 1 do AE, ressaltando a importância de fortalecer as capacidades das Partes e a cooperação a

¹³⁹ United Nations Economic Commission For Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2° ed., p. 42, 2014.

nível nacional, respectivamente, com o fito de contribuir para uma melhor implementação das disposições do Acordo. Para tal, referem-se a formação e capacitação das autoridades e agentes públicos, educação, capacitação e a conscientização sobre questões ambientais, reconhecimento da importância das associações, organizações e grupos que contribuem para formar ou conscientizar o público sobre os direitos de acesso, intercâmbio de informações a nível regional, e o estabelecimento de parcerias com Estados de outras regiões e organizações intergovernamentais, não governamentais, acadêmicas, privadas, outras organizações da sociedade civil e outros atores de relevância na implementação do Acordo.

Queremos, pois, ressaltar ainda, a importância das Nações Unidas, através da CEPAL, do Secretariado e Comitê de Conformidade da CA, e o estímulo à cooperação regional entre as Partes, como peças-chaves para a implementação do AE.

Portanto, cremos que a criação do AE é um marco de uma nova concepção na condução de políticas ambientais para a região. No Brasil, especificamente, será ferramenta crucial para impulsionar a boa implementação da lei federal nº 12.305/2010, no que tange aos direitos e garantias atribuídos aos catadores de materiais recicláveis, e também será o vetor na luta pela justiça ambiental dessa categoria.

4. OS “WASTE PICKERS” NO CAMINHO DA JUSTIÇA AMBIENTAL: A INTERFACE DO CENÁRIO BRASILEIRO E EUROPEU.

Apesar de a figura dos “waste pickers” não ser tão comum atualmente no cenário europeu, eles já desenvolviam a atividade de coleta de lixo, sucatas e outros materiais de algum valor econômico há bastante tempo. Têm sua imagem emblematicamente atrelada à comunidade Roma (ciganos), além de outras minorias étnicas, a qual tem se espalhado pelo continente europeu, especialmente na França, Itália e Romênia.

Os Romani (ciganos) da Europa têm tradicionalmente saqueado e comercializado sucata e resíduos para sobreviver e ganhar dinheiro. Os catadores de papel e farrapos e coletores de sucata que fornecem produtos para as fábricas de papel e fundições já vêm sendo documentados na Europa desde o século XVII. A industrialização e a urbanização européia levaram ao crescimento da coleta informal de resíduos, devido ao aumento do lixo urbano, à demanda por matérias-primas para a indústria, e ao aumento de moradores urbanos com necessidade de meios de subsistência.¹⁴⁰

Em meados do século XX, a coleta de lixo diminuiu na Europa, na medida em que as indústrias de gerenciamento de resíduos foram sendo formalizadas e os Estados de bem-estar social reduziram a dependência dos pobres da reciclagem informal. A partir de meados dos anos 1990, no entanto, explodiu novamente, na Europa ocidental, a reciclagem informal. A demanda por reciclagem aumentou devido a um crescente fluxo de resíduos, à falta de espaço nos aterros sanitários, às novas tecnologias de reciclagem e ao ambientalismo.¹⁴¹

Nos subúrbios de Paris, por exemplo, os acampamentos de posseiros ciganos geralmente contêm montes de metal que são misturados com materiais perigosos. Existe um alto potencial de doenças infecciosas entre os catadores ciganos, devido à

¹⁴⁰ CHAUDHURI, Nita. Who consumes what? Recycling, ethics, and social difference. *Women & Environments International Magazine*. vol. 96/97. p. 26. summer/fall 2016.

¹⁴¹ Ibid.

exposição a matéria fecal, papel saturado por materiais tóxicos, garrafas e recipientes com resíduos químicos, agulhas contaminadas e lixo eletrônico. Como a atividade de coleta de lixo é ilegal ou não autorizada, os ciganos costumam ser perseguidos pela polícia e pelas autoridades. Maria, uma mulher cigana de um assentamento informal no subúrbio parisiense, passou oito meses na prisão por ter pulado a cerca de um aterro sanitário em busca de algum lixo valioso para vender ou usar como utensílio doméstico. Os catadores ciganos, como Maria, muitas vezes sofrem com o desprezo do público por causa de sua pobreza e falta de higiene.¹⁴²

Já não é de hoje que a Europa vem priorizando, desenvolvendo e implementando políticas de resíduos. Em meados da década de 70, foi criada a primeira legislação comunitária que estabeleceu diretrizes e metas para os resíduos – Diretiva nº 75/442/CEE. No Brasil, por sua vez, somente no ano de 2010 foi criada uma legislação própria para a gestão dos resíduos; trata-se da Lei nº 12.305/2010 – institui a política nacional de resíduos sólidos.

Algum tempo depois, no início do século XXI, a já estabelecida UE, diante da dinâmica dessa importante política, e devido ao surgimento de novas tecnologias e produtos, demandou uma mudança na legislação de resíduos visando corrigir falhas e aperfeiçoar a gestão desse setor. Nesse sentido, a Decisão nº 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de julho de 2002, que estabeleceu o Sexto Programa Comunitário de Ação em matéria de Ambiente, apelou para a elaboração ou revisão da legislação referente a resíduos, incluindo a clarificação da distinção entre resíduos e não resíduos e o desenvolvimento de medidas relativas à prevenção e à gestão de resíduos, incluindo a definição de objetivos.

Diante desse cenário, surge a Diretiva nº 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, conhecida como Diretiva-Quadro dos Resíduos (DQR). Definiu princípios fundamentais, como a obrigação de tratamento dos resíduos de forma que não tenha impactos negativos no ambiente e na saúde humana, a hierarquia dos resíduos e, de acordo com o princípio do “poluidor-pagador”, a exigência de que os custos da eliminação dos resíduos sejam suportados pelo seu detentor atual, pelos

¹⁴² Ibid.

anteriores detentores dos resíduos ou pelos produtores do produto que deu origem aos resíduos.

Vale dizer que a legislação comunitária europeia mais recente, assim como a legislação doméstica de cada Estado-membro em relação à temática do ambiente, seja ela relativa a resíduos ou à avaliação de impactos ambientais decorrentes de projetos públicos e privados, é influenciada pelos pilares de acesso à informação ambiental, participação do público nos processos de decisão e acesso à justiça em questões ambientais, trazidos à baila pela CA, que tem exercido um papel crucial na política ambiental da Europa.

O objetivo principal de qualquer política em matéria de resíduos deverá consistir em minimizar o impacto negativo da produção e gestão de resíduos na saúde humana e no ambiente. A política no domínio dos resíduos deverá igualmente ter por objetivo reduzir a utilização de recursos e propiciar a aplicação prática da hierarquia de resíduos.

Na Europa, apesar de ser uma realidade completamente diferente do Brasil, devido aos padrões culturais próprios e ao fato de que existe legislação de resíduos desde a década de 70 (Diretiva n° 75/442/CEE), e ainda a eficiência na implementação dessa política na maioria dos Estados-membros, ainda se verifica a existência de alguns poucos movimentos de “*waste pickers*” espalhados por alguns países, como já referimos. Não queremos aqui disutir se se trata de eficiência ou ineficiência da política comunitária da gestão de resíduos, pois o fato de existir a categoria de catadores em alguns países europeus nos parece muito mais uma questão econômico-social do que uma eventual falha na implementação dessa política; também não queremos dizer que não existem defeitos e/ou problemas, pois eles existem. Queremos antes enfatizar que tal política já vem sendo priorizada e executada há algumas décadas, e a própria sociedade já é parte desse processo, graças não só ao alto nível de conscientização, mas também ao envolvimento na implementação da mesma.

Os movimentos de lutas sociais e ambientais dos “*waste pickers*” expandiu-se tanto que tomou proporção global, onde são representados por associações e outros tipos de organizações – como é o caso da Red Latinoamericana de Recicladores, Global

Alliance of Waste Pickers e GAIA (Global Alliance for Incinerator Alternatives) –, no papel de integrarem essa categoria entre os membros da rede mundial, promovendo o intercâmbio, a troca de experiências e o engajamento dos catadores nas discussões e participação nas políticas que tenham como pano de fundo os desafios ambientais a nível planetário, como é o caso das alterações climáticas.

A Global Alliance of Waste Pickers, por exemplo, é uma organização que está presente em cinco continentes – América Latina, América do Norte, África, Ásia e Europa – tendo 99 organizações de catadores de materiais recicláveis – “*waste pickers*” -, e um total de 266.113 profissionais registrados em organizações de catadores.¹⁴³

Na Europa também não foi diferente: os movimentos formados por “*waste pickers*” surgiram com bandeiras de luta bem semelhantes aos do Brasil, como fortalecimento da categoria e inclusão nas políticas de gestão ambiental dos resíduos, muito embora no caso desses movimentos europeus o diálogo institucional seja feito com as autoridades dos próprios Estados-membros, porquanto a União Europeia não possui legislação para essa temática, até porque são situações/problemas bem locais e restritos a poucos países.

Em países como a França, por exemplo, as associações de “*waste pickers* – *Sauve Qui Peut e Amelior*”, além de outras associações de trabalhadores excluídos e que integram os movimentos de base da economia informal e circular do reuso e da reciclagem, com a ajuda da *Aliança Global* (Global Alliance of Waste Pickers) tem feito manifestações para cobrar que seus representantes no Conselho de Paris reconheçam a profissão e acabem com as escandalosas políticas de repressão criminal que vêm sendo aplicadas em Paris ao longo dos últimos 10 anos.

No última manifestação realizada no dia 01 de março de 2017 – dia mundial dos “*waste pickers*”, o grito do protesto ecoava: “Nós não somos marginais!

¹⁴³ Dados retirados do site: <http://globalrec.org/pt-br/crm/estatísticas/> (acesso em 23 de junho de 2017).

Somos trabalhadores! Pobreza não é um crime! Repressão é um escândalo! Nós estamos lutando por uma cidade inclusiva e para que os trabalhadores desfrutem de seus direitos!”¹⁴⁴

As associações de “waste pickers” francesas têm lutado pelo reconhecimento profissional e demandado junto ao governo as seguintes reivindicações: “O direito de todos os “waste pickers” de trabalhar; um espaço e mercado para todos; a criação de espaços organizados dedicados aos “waste pickers” e compradores, ou seja, a criação de 100 espaços em cada um dos 6 mercados nos 6 bairros de Paris, 3 vezes na semana; 10% dos espaços devem ser destinados para “waste pickers” em mercados de pulga, brechós, feiras de antiguidades, e mercados abertos de comida em Paris; apoio para as organizações e associações de “waste pickers”.¹⁴⁵

Então, com exceção dos casos existentes na Romênia, especialmente da Comunidade Roma (aterro de Pata Rât no noroeste da Romênia, o qual trataremos a seguir), os demais casos, seja na Itália ou França, envolvem um cenário um pouco diferente do que ocorre no Brasil, primeiro porque não há “waste pickers” trabalhando dentro das lixeiras – na verdade nunca houve, e nos poucos lugares que isso ocorreu no contexto da UE deixou de existir –, segundo, essa categoria realiza o trabalho nas ruas ou estão dentro de galpões de triagem – explicaremos em capítulo específico os diferentes tipos de atividades que caracterizam a figura dos catadores.

Desta forma, face à realidade bem diferente entre o Brasil e o atual cenário europeu no que concerne à política de resíduos, mais especificamente em relação à figura do catador, iremos abordar e discorrer adiante sobre dois casos, apesar de o caso da Romênia, como já mencionado anteriormente, ser um caso à parte no contexto europeu, na medida em que, paradoxalmente, se assemelha ao histórico de injustiça ambiental perpetuado no cenário brasileiro.

¹⁴⁴ AMELIOR Association, Extract from: Des places Marchés des biffinEs samedi 11 et dimanche 19 février, projection des "tribus de la recup, journée mondiale des récupérateurs!. Amelior. 02/06/2017. (<http://amelior.canalblog.com>, acesso em 19 de junho de 2017).

¹⁴⁵ Ibid.

Assim, veremos o caso do "aterro de Pata Rât", localizado no município de Cluj – noroeste da Romênia (país membro da UE), e no Brasil, o caso do "lixão do Aurá, localizado numa área limítrofe entre Belém (capital do Estado do Pará) e o município de Ananindeua (localizado na RMB). Vislumbramos evidenciar, por intermédio de ambos, o grave problema/dano ambiental ali instaurados, e conseqüentemente gerador de uma profunda injustiça ambiental.

4.1. NO CONTEXTO DA UE, O CASO DO ATERRO DE CLUJ-NAPOCA E A COMUNIDADE DE ROMA EM PATA RÂT, NA ROMÊNIA.

Os principais aterros na Romênia não são ecológicos. Apesar de aderir às normas européias desse domínio, o país ainda permanece cheio desses tradicionais (irregulares) depósitos de resíduos, e sistemas tóxicos de recolha, armazenamento e processamento de resíduos.¹⁴⁶

O caso da comunidade de Roma, na localidade de Pata Rât, na Romênia, é uma das mais cruéis manifestações desse fenômeno. Após décadas em que o problema do Aterro de Cluj-Napoca era silenciado e negligenciado, somente durante os últimos anos tal fato entrou na agenda pública de políticos e da comunicação social como questão de ambiente natural poluído ou como uma "bomba ecológica" que precisa ser "esverdeada" e substituída por um novo sistema de gestão com a utilização de fundos europeus. Contudo, a agenda desse tipo de intervenção ambientalista foi totalmente sem dimensão social, e isso era crucial, para providenciar, pelo menos de forma implícita, o reconhecimento tóxico da área.¹⁴⁷

Dessa forma, os problemas relacionados com os resíduos na Romênia passaram a receber atenção especial das autoridades locais e da UE desde que a Comissão

¹⁴⁶ VINCZE, Enikő. Urban Landfill, Economic Restructuring and Environmental Racism. *Philobiblon*. vol. XVIII, n. 2, Babes-Bolyai University - Cluj. Romania. p. 391. 2013. (tradução própria)

¹⁴⁷ Ibid.

Européia, pela primeira vez, entrou em ação, em setembro de 2011. A razão disso foi em virtude de o país não haver cumprido o prazo de transposição da legislação quadro de resíduos (Diretiva nº 2008/98/UE) que encerrou no ano de 2010¹⁴⁸. Nesse período, especificamente entre 2010-2014, 208 casos ambientais (sentenças preliminares, infringentes e outros procedimentos) foram submetidos ao Tribunal de Justiça da UE: desses, 35 (17%) foram sobre resíduos, indicando que os resíduos tinham se tornado um tema problemático do bem-estar social do século XXI, o que requeria uma solução de atuação integrada (econômica-ambiental-social).¹⁴⁹

Dessa forma, os casos de injustiça ambiental na Romênia levados ao Tribunal de Justiça da UE mostraram sérias discrepâncias entre a legislação de direitos humanos e a sua relação com o ambiente e sua implementação, especialmente a delicada condição ambiental da Comunidade Roma (residentes e trabalhadores), a qual foi o ponto chave para a UE reconhecer e buscar a integração dessa comunidade marginalizada.¹⁵⁰

O município de Cluj está situado no noroeste da Romênia, com população de cerca de 691.106 habitantes, 22.525 (3%) do total se declaram como pertencentes à Comunidade Roma.¹⁵¹ Roma é uma minoria étnica, sendo o termo comumente usado nos documentos públicos e nas discussões da UE, apesar de englobar diversos grupos que

¹⁴⁸ European Commission. Environment: Commission Prompts Belgium and Romania to comply with the EU waste framework Directive. European Commission: Bruxelles. Belgium. 2011.

¹⁴⁹ PETRESCU-MAG, R.M.; Petrescu, D.C.; Muntean, O.L. Environmental law: The dynamics of application and control processes. *Environ. Policy Law* 2015, 45, 310–319.

PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacia Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of environmental research and public health*. Romania. p. 5. 2016. (texto adaptado; tradução própria)

¹⁵⁰ Steger, T.; Filcak, R. Articulating the basis for promoting environmental justice in Central and Eastern Europe. *Environ. Justice* 2008, 1, 49–53.

¹⁵¹ European Commission. Twinning Partners Cluj County—European Commission. Available online: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-twinning-partners/cluj_county_en.htm (accessed on 15 March 2016)

incluem nomes como Roma, Ciganos, Viajantes, Manouches, Ashkali, Sinti and Boyash, sendo o segundo maior grupo de minorias da Romênia.¹⁵²

A vila de Pata Rât possui cerca de 2000 pessoas, estando localizada a menos de 18 quilômetros do centro de Cluj-Napoca, sendo uma das mais significantes comunidades da minoria étnica Roma. Isso consiste em 04 assentamentos: Dallas, Cantonului, Colina Verde e vila de Shacks, situadas próximo do aterro, e que estavam de fato, havia 20 anos (referência do ano de 2015), vivendo do despejo de resíduos do município de Cluj, representando, portanto, o único meio de subsistência para a maioria dos habitantes de Pata Rât.¹⁵³

Em geral, na Europa central-leste, os assentamentos ciganos (comunidade Roma) são percebidos como “poluição social”, diminuindo o bem-estar daqueles que vivem próximos, o que é semelhante à reação a atividades ambientalmente problemáticas e expressas através da síndrome “não no meu quintal”. Da mesma forma, os moradores de Pata Rât levam uma existência particular, onde condições vulneráveis ambientais e econômicas ruins (contaminação por metais pesados, condições precárias de moradia, oportunidade de trabalho e baixa renda), e desigualdade social (segregação étnica, estigmatização, alta delinquência e falta de assistência social) se combinam num cenário desolador de desumanização.¹⁵⁴

A tabela abaixo clarifica bem o cenário econômico dos moradores da vila de Pata Rât entre os anos de 2012-2014. Senão vejamos:¹⁵⁵

¹⁵² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm (acesso em 26 de junho de 2017).

¹⁵³ Rezultate|Recensământ 2011. (Results of the 2011 Census). Available online: <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/> (accessed on 15 March 2016).

¹⁵⁴ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacina Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of Environmental research and public health*. p. 6. Romania. 2016.

¹⁵⁵ TONK, G.; ADORJANI, J.; LACATUS, O.B. Coordinated Interventions for combating marginalization and for inclusive development targeting inclusively but not exclusively the vulnerable Roma through de-segregation and resettlement of the Pata Rât area using the Leverage of EstF. Draft outline to the de-segregation/resettlement action plan for Pata Rat 2014–2023. United Nations Development Programme: Cluj-Napoca, Romania, 2014.
UNDP. Participatory assessment of the social situation of the Pata-Rât and Cantonului area, Cluj-Napoca. Research report. United Nations Development Programme: New York, NY, USA, 2012.

Table 1. Economic situation of Pata Rât residents (in 2012 and 2014) [43,44].

Employment Status (Multiple Options; Aged 18–64) (UNDP 2012)	Percentage of Pata Rât Total Population
Employed, With Contract	9.4%
Self-Employed	1.2%
Employer	0.4%
Occasional Worker, With or Without a Contract	14.2%
Worker on the Garbage Dump	44.7%
Registered Unemployed	1.2%
Pensioner	5.6%
Total Income * Per Household Members (UNDP 2012)	Number of Households
200 and Above Euros/Month	8
156–199 Euros/Month	7
111–155 Euros/Month	27
67–110 Euros/Month	45
Below 66 Euros/Month	159
Economic Autonomy (UNDP 2014)	Number of Households
Own a House With Property Documents in Another Area	33
Own a House Without Having Property Documents	13
Own Both Land for Agriculture and a House	7
Family Considered Economically Autonomous **	20
Most Economically Vulnerable Families ***	145

* Exchange rate: 1 euro = 4.5 Romanian Lei; ** Criteria of economic autonomy are: obtaining income outside of the landfill and possessing at least one of the three economic resources (Internet, electric meter, or car); *** Families which do not obtain income outside of the landfill and do not have any of the resources mentioned for economic autonomy.

O aterro de Cluj- Napoca foi aberto em 1973 e projetado para armazenar 3.5 milhões de toneladas de resíduos comunitários numa área de aproximadamente 09 hectares, por um período de 30 anos¹⁵⁶. Mas, ao invés disso, foi usado 07 anos a mais, e suportou cerca de 08 a 10 toneladas de resíduos industriais e do município, sem separação preliminar ou algum tipo de pré-tratamento, dos quais: 46% resíduos biológicos, 21% plástico, 17% papel e papel cartão, 3% metais e 10% outros resíduos¹⁵⁷.

Importa assinalar que o setor de resíduos daquela altura era predominantemente informal, composto por ‘profissionais’ invísíveis a maior parte do tempo, não regulado pelas instituições formais, e difícil de avaliar em tamanho e controle, ao passo que isso poderia prover capital social, promover a economia local, criar empregos

¹⁵⁶ Cf. por PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacia Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. International journal of Environmental research and public health. Romania. 2016. Do texto de Soporan, V.F.; Nascutiu, L.; Soporan, B.; Pavail, C. Case studies of methane dispersion patterns and odor strength in vicinity of municipal solid waste landfill of Cluj-Napoca, Romania, using numerical modeling. Atmos. Pollut. Res. 2015, 6, 312–321 (texto adaptado; tradução própria).

¹⁵⁷ POPITA, G.E. Contributions to the Efficiency of the Household Waste Management Systems (CaseStudy: Cluj County); Doctoral. Babes-Bolyai: Cluj-Napoca. Romania. 2012.

e contribuir para a proteção ambiental.¹⁵⁸ No município de Cluj existe um intenso setor de reciclagem informal com 03 componentes, sendo: catadores de rua que coletam resíduos dos containers de lixo ou tiram/furtam resíduos que já estão separados em containers especiais de domínio público; coletores porta a porta ou compradores itinerantes de resíduos que vão à casa das famílias, ou mesmo junto dos agentes econômicos e solicitam resíduos de materiais, seja como doação ou por um preço baixo; e os catadores no aterro que catam resíduos do Aterro Municipal de Pata Rât.¹⁵⁹

Enikő Vincenze (2013) descreveu seu artigo num contexto histórico, afirmando que a formação do aterro de Cluj se deu num espaço precário de habitações e trabalho estigmatizados, sendo portanto um local de “racismo ambiental”. No contexto local, isso consiste num conjunto de políticas e práticas de desenvolvimento e atividades econômicas que coloca categorias sociais “despossuídas” auto-identificadas por elementos raciais (como cor da pele) em ambiente natural poluído ou onde se localizam indústrias poluentes em áreas habitadas por esse “tipo de pessoas”. Além disso, Vincenze considera que esse caso de racismo ambiental também se refere deliberadamente à falta de políticas e práticas públicas, as quais poderiam contrabalançar os mecanismos de desenvolvimento que beneficiam pessoas particulares e corporações, enquanto inferiorizam e marginalizam aqueles cuja força de trabalho eles exploram. O racismo ambiental funciona na intersecção da poluição do meio natural e da marginalização de categorias sociais inferiorizadas por identificação racial.¹⁶⁰

Segundo Vincenze, morar em casas improvisadas dentro e em torno do aterro (na área de Pata Rât) é um caso de marginalização avançado, um exemplo de espacialização e racialização da exclusão social em áreas urbanas. Essa forma de habitação

¹⁵⁸ Ruzek, W. The informal economy as a catalyst for sustainability. *Sustainability* 2015, 7, 23–34.

¹⁵⁹ Pop, I.N.; Baciú, C.; Briciu, C.; Tofana, V.; Bican-Brisan, N. Informal sector participation in solid waste management—Study case: Cluj-Napoca, Romania. *Ecoterra* 2015, 12, 36–41.

Scheinberg, A.; Simpson, M.; Gupta, Y.; Anschütz, J.; Haenen, I.; Tasheva, E.; Hecke, J.; Soos, R.; Chaturvedi, B.; Garcia-Cortes, S.; et al. *Economic Aspects of the Informal Sector in Solid Waste Management*. GTZ (German Technical Cooperation): Eschborn. Germany. 2010.

¹⁶⁰ VINCZE, Enikő. Urban Landfill, Economic Restructuring and Environmental Racism. *Philobiblon*, vol. XVIII, n. 2, Babeş-Bolyai University - Cluj. Romênia. p. 391. 2013. (texto adaptado; tradução própria)

precária mudou drasticamente (tanto em sentido quantitativo como qualitativo, significando crescimento numérico e aprofundamento da pobreza, respectivamente) durante as transformações da política urbana econômica, do socialismo para o pós-socialismo. Numa perspectiva material, nesse caso “crescimento” vai junto com condições precárias, múltiplas privações e inseguranças, as quais são reproduzidas de geração em geração. Numa perspectiva social, as tensões de uma economia informal e submersa – baseada na exploração dos mais vulneráveis – espremendo vários grupos evidenciam quão drástico é o seu isolamento do resto da cidade. Simbolicamente, seus habitantes cortaram toda a área (Pata Rât – aterro de Cluj) de uma imagem multicultural orgulhosa da cidade de Cluj, enquanto o simbolismo do descarte de resíduos está associado as pessoas que vivem nos arredores do aterro, de modo que seus habitantes absorvem odores e sujeira desse ambiente tóxico e o estigma ligado a esse meio torna-se parte integral da autoidentidade dessa minoria e da imagem que os outros deles têm.¹⁶¹

Para se ter uma idéia das condições sanitárias e de habitabilidade com base nos dados do Centro Europeu Roma (2012), o espaço médio de moradia em Pata Rât é de 4m², um banheiro é compartilhado entre pelo menos 17 pessoas, não há conexão de água em nenhuma das casas modulares, e 89% das entrevistas relatam que não têm equipamentos de cozinha; 30% dos moradores declaram alguma doença física desde o despejo e deslocamento para Pata Rât.¹⁶²

Segundo Petrescu-Mag e Petrescu (2016), “três fatores se acumulam para adequar o sombrio destino dos moradores de Pata Rât: o fato de eles serem uma minoria (tendo assim um poder inferior ao da maioria), sua etnia – Roma (que foi historicamente oprimida e repelida), e o fato de estarem vivendo dentro e fora do que a sociedade rejeita e despeja – o aterro (resíduos). No contexto romeno, ser de etnia cigana e ser uma minoria não é o mesmo problema. Ser membro da minoria cigana faz uma enorme diferença na

¹⁶¹ VINCZE, Enikő, Urban Landfill, Economic Restructuring and Environmental Racism, *Philobiblon*, vol. XVIII, n. 2, Babeş-Bolyai University – Cluj. Romênia. p. 391-392. 2013. (tradução própria)

¹⁶² Admin. Sute de Metri Cubi de Deseuri Depozitate Ilegal la Pata Rât. Neutralizarea Lor Costă Milioane. Plângere Penală (Hundreds of Cubic Meters of Illegal Waste at Pata Rât. Millions Needed for Their Ecologizations. Criminal Complaint). Available online: <http://www.clujjust.ro/sute-de-metri-cubide-deseuri-depozitate-ilegal-la-pata-rat-neutralizarea-lor-costa-milioane-plangere-penala/> (accessed on 15 March 2016). (In Romanian).

forma como as pessoas são percebidas e tratadas: são vistas de forma diferente das outras minorias (negativamente), em contraste com as percepções positivas relacionadas com húngaros, alemães, sérvios ou outras minorias que vivem no país. Por isso, foi necessário individualizar esse fator, ser da minoria cigana, já é um forte impacto à sua existência, além dos outros dois motivos: pertencer a um grupo de minoria étnica e viver em um aterro”.¹⁶³

A injustiça ambiental pode ser histórica e presente/futura. Pata Rât incorpora as duas características: é um caso de injustiça ambiental histórico que resulta das decisões do município de Cluj-Napoca no sentido de depositar o lixo urbano (durante décadas, até 2015), algo que ainda tem efeitos nas comunidades atuais, devido à exposição à contaminação acumulada no passado. Ao mesmo tempo, lidamos com uma injustiça ambiental presente e futura, através da falta de medidas de descontaminação, que põe em perigo os residentes. O aterro deve ser protegido e monitorado na fase pós-fechamento, para evitar mais poluição, porque os processos bioquímicos e físicos de depósito não estavam totalmente estabilizados no momento do fechamento do aterro. A dimensão futura da equidade ambiental tem uma alta probabilidade de se estender no tempo, como resultado dos altos esforços financeiros e físicos necessários para a descontaminação.¹⁶⁴

A natureza histórica da poluição em Pata Rât provoca dramática alteração de componentes ambientais, incluindo a saúde humana: poluição do ar por suspensões provocadas pelo vento, contaminação da água e do solo com nitratos ou metais pesados (Cr, Cd, Cu, Ni, Pb, Zn), modificações na paisagem e perda da biodiversidade.¹⁶⁵ A água de superfície é a componente ambiental mais afetada em Pata Rât, sendo degradada e

¹⁶³ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacina Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of Environmental research and public health*. p. 13. Romania. 2016.

¹⁶⁴ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacina Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of Environmental research and public health*. p. 14. Romania. 2016.

¹⁶⁵ RIZEA, M. The impact of waste on the environment in Romania. *Eur. Rev. Appl. Sociol.* **2012**, 5, 73–77. HATEGAN, R.M.; Popita, G.E.; Varga, I.; Popovici, A.; Frentiu, T. The heavy metals impact on surface water and soil in the non-sanitary municipal landfill “Pata Rât”—Cluj-Napoca. *Stud. Univ. Babes-Bolyai* **2012**, 57, 119–126.

imprópria para a vida e, portanto, exigindo medidas de controle e prevenção contra a poluição da água superficial com lixiviados; o lixiviado é altamente carregado de cloretos, sulfatos, amônia e substâncias extraíveis do éter petróleo, que excedem o valor limite para Cu, Ni, e total P e nitratos. O metano e o dióxido de carbono contribuem significativamente para as mudanças climáticas e os aterros de resíduos urbanos; em geral, são considerados uma importante fonte de emissões antropogênicas de metano.¹⁶⁶

Do ponto de vista legal, a Constituição da Romênia garante, por via do artigo 35 – o direito a um ambiente saudável: “(1) O Estado reconhece o direito de todos a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado; (2) O Estado fornecerá o quadro legislativo para o exercício desse direito; (3) pessoas físicas e jurídicas têm o dever de proteger e melhorar o ambiente. Além disso, o artigo 135 (letra “e”) impõe ao Estado a obrigação de garantir a “proteção e recuperação ambiental, bem como a preservação do equilíbrio ecológico”. Por sua vez, o artigo 3 do Tratado da UE afirma que “a União deve criar um mercado interno; trabalhará pelo desenvolvimento sustentável da Europa baseado (...) num elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente” e o fomento do desenvolvimento ambiental é um objetivo primordial da erradicação da pobreza (artigo 21 do Tratado)¹⁶⁷. Infelizmente, na Romênia, o armazenamento continua a ser a principal opção de eliminação de resíduos urbanos, e apenas 5% dos resíduos domésticos são reciclados. O país enfrenta sérios impedimentos, ao mudar de um sistema tradicional de gestão de resíduos baseado em aterros para um sistema sustentável e integrado.¹⁶⁸

Os movimentos ambientais impuseram, durante as últimas décadas, uma mudança de paradigma ambiental: da preservação de habitats remotos para uma estratégia mais localizada sobre melhorias ambientais na qualidade de vida mais próxima das casas

¹⁶⁶ POPITA, G.E. Contributions to the Efficiency of the Household Waste Management Systems (Case Study: Cluj County); Doctoral, Babes-Bolyai: Cluj-Napoca, Romania, 2012.

¹⁶⁷ Adunarea Constituenta. Constitutia Romania; Official Gazette, Part I, no. 767 / 31 Octobee 2003; Adunarea Constituenta: Bucharest, Romania, 2003.
European Union. Treaty on European Union (Consolidated Version); Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001-0390; European Union: Bruxelles, Belgium, 2012.

¹⁶⁸ ROSU, C.; Naghiu, R.; Onofrei, C. Impact of urban landfill on soil quality. Case study towns: Aiud and Gura-Humorului. AES Bioflux **2011**, 3, 119–126.

MIHAI, F.; Apostol, L.; Ursu, A.; Ichim, P. Landfills as anthropogenic landforms in urban environment from Neam, t County. AES Bioflux **2013**, 5, 100–108.

dos humanos afetados¹⁶⁹. Para a Europa Central e Oriental, foram identificados quatro padrões mais comuns de injustiça ambiental: exposição a resíduos perigosos e produtos químicos (assentamentos em locais contaminados); vulnerabilidade a inundações; acesso diferenciado à água potável; e práticas discriminatórias de gestão de resíduos. Dentro desse quadro, o caso de Pata Rât é afetado por três deles: o primeiro, o terceiro, e a última forma, enquanto o segundo não está presente, devido às características geográficas e climáticas da área.¹⁷⁰

O caso de Pata Rât é um exemplo conclusivo para a questão da justiça ambiental, voltado para a justiça humana, que se torna mais evidente em casos onde coexistem os elementos de justiça social com a principal preocupação da justiça ambiental¹⁷¹, ou seja, o acesso da população cigana à limpeza e a um ambiente saudável. A degradação do ambiente nas áreas urbanas, afetando especialmente as pessoas da periferia, se materializou em uma multiplicidade de campanhas públicas ambientais, econômicas e sociais que, infelizmente, permanecem sem resultado, transformando-se em uma nova fonte de “eco-populismo”¹⁷², presente, como prioridade, nos discursos eleitorais.

Diante de todo esse cenário de injustiça ambiental da Comunidade Roma em Pata Rât, Cluj, onde é evidente que a marginalização se enraizada e multifacetada dando origem à imensas disparidades econômicas, ambientais e sociais, um grupo de pesquisadores (autores de um trabalho denominado: “Equidade ambiental através da negociação – um estudo de caso sobre aterros e a comunidade Roma”) decidiram por em prática um projeto alternativo baseado na “negociação” para tentar alcançar a justiça e equidade ambiental.

¹⁶⁹ CUTTER, S.L. *Hazards Vulnerability and Environmental Justice*; Earthscan-Taylor and Francis Group: New York, NY, USA, 2006.

¹⁷⁰ STEGER, T.; Filcak, R. Articulating the basis for promoting environmental justice in Central and Eastern Europe. *Environ. Justice* **2008**, 1, 49–53.

¹⁷¹ DE LUCA, K.M. *A wilderness environmentalism manifesto: Contesting the infinite self-absorption of humans*. In *Environmental Justice and Environmentalism: The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*; MIT Press: Cambridge, MA, USA; London, UK, 2007.

¹⁷² SZASZ, A. *Ecopopulism: Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*; University of Minnesota Press: Minneapolis, MN, USA, 1994.

O tipo de negociação escolhida foi o modelo “*win-win*”, ou negociação integrativa, onde os parceiros tentam explorar suas opções com o objetivo de ampliar o tamanho dos resultados comuns, independentemente da divisão destes. Comunicação aberta, disposição para compartilhar informações, trabalho mútuo para entender interesses, valores e visões de cada parte, e estar envolvido em um esforço comum para resolver os problemas, são necessários para negociações integrativas¹⁷³. A negociação integrativa, segundo o grupo de pesquisadores idealizadores desse projeto, é o único procedimento adequado para encontrar uma solução para o conflito multilateral em relação à comunidade de Para Rât.

Por conseguinte, dentro da metodologia de pesquisa, três opções de ação foram consideradas: oportunidades de vida no local, oportunidades de vida fora do local e “não fazer nada”. A opção no local implica a criação de melhores condições de vida *in loco* para os moradores de Pata Rât: empregos, casas, água, saneamento, assistência médica, educação, segurança e um ambiente natural equilibrado (descontaminação e prevenção de futuras contaminações). A opção *off-site* consiste em enviar os moradores da aldeia de barracos localizada ao lado do aterro (e não de todas as pessoas de Pata Rât) para melhores condições, nomeadamente, para a cidade, deslocando-as e integrando-as na comunidade municipal - e não todos juntos -, mas distribuídos de 3 até 5 pontos de localização dentro e fora da cidade; eles receberiam condições de vida semelhantes às da opção “no local”. A opção “não fazer nada” representa a continuação do status atual, sem intervenção pública ou privada.¹⁷⁴

Ademais, os critérios para avaliação das opções de ação foram identificados através de uma reunião do grupo com 12 participantes, três de cada um dos grupos considerados importantes para o estudo: autoridades da administração local, residentes não-ciganos, organizações não-governamentais e Pata Rât (Roma) moradores. O grupo gerou uma grande lista de critérios que poderiam ser usados para avaliação de equidade

¹⁷³ LEWICKI, R.J.; Weiss, S.E.; Lewin, D. Models of conflict, negotiation and third party intervention: A review and synthesis. *J. Organ. Behav.* **2006**, 13, 209–252.

¹⁷⁴ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacina Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of environmental research and public health*. Romania. p. 8. 2016.

ambiental. A seguir, os pesquisadores criaram uma tabela com os critérios que surgiram durante as discussões, com os critérios dispostos nas linhas e nos níveis de importância nas colunas, de 1 a 10; o nível 1 representou a menor importância, e o nível 10, a mais alta. Cada parte interessada recebeu uma cópia da tabela e foi-lhes solicitado que avaliassem a importância de cada critério (marcando um nível para cada critério) para o processo de avaliação da eficiência de cada ação. Isso foi feito por escrito, individualmente, sem consulta entre si e evitando influências recíprocas.

Em seguida, os critérios com as pontuações mais altas (16 em 19) foram retidos pelos pesquisadores para o estágio subsequente, e organizados em três seções: econômica, ambiental e social (foi estruturada de acordo com os grupos de necessidades humanas de Maslow). Os mesmos 12 participantes receberam uma tabela impressa (com critérios em linhas e opções de ação em colunas) para avaliar cada critério em uma escala de 1 a 10 (com 1 o nível mais baixo, e 10 o mais alto), em relação à sua capacidade de ser cumprido dentro de cada opção de ação específica. Eles tinham que preencher um número em cada coluna para cada linha. A avaliação foi feita individualmente, sem influência mútua e com a ajuda dos organizadores, quando necessário. No caso de 5 questões, os resultados foram recodificados (inversamente, 1 tornou-se 10, 2 tornou-se 9, e assim por diante) pelos pesquisadores durante o processo de análise. Os efeitos de cada ação foram julgados em um período de 5 a 10 anos, porquanto menos de 5 anos não permite mudanças significativas, e mais de 10 anos ficaria muito distante no tempo, tornando as estimativas difíceis¹⁷⁵.

O processo de negociação será alimentado pelas informações fornecidas pelos resultados da matriz de avaliação, que foi considerada a mais apropriada para o contexto atual, principalmente devido à sua adequação a critérios subjetivos e à não necessidade de muitos dados.¹⁷⁶

¹⁷⁵ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacia Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of environmental research and public health*. Romania. p. 8-9. 2016.

¹⁷⁶ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacia Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. *International journal of environmental research and public health*. Romania. p. 9. 2016.

Os resultados da matriz de avaliação indicam que as necessidades fisiológicas são consideradas por todos os “stakeholders” como o critério mais importante a utilizar quando uma opção de ação é analisada (10 pontos recebidos de cada grupo), enquanto a menos importante é: para as autoridades “eles são tratados como iguais pelas pessoas de sua comunidade/comunidade externa”; para os não-ciganos residentes da cidade “eles são tratados como iguais pelas pessoas de sua comunidade/comunidade externa”, e “eles não mais contribuem para a proteção do ambiente por meio da coleta de resíduos”; para as organizações não-governamentais “eles não mais contribuem para a proteção do ambiente por meio da coleta de resíduos”; e para os residentes de Pat Rât (comunidade Roma) “eles são uma ameaça à saúde da população da cidade, devido à falta de higiene, doenças, e maus hábitos”, e “eles não mais contribuem para a proteção do ambiente por meio da coleta de resíduos”. Assim, enquanto para as autoridades e para a maioria da população a igualdade de tratamento é negligenciável na projeção de ações públicas, para a comunidade Roma a questão de si próprio como ameaça para o outro é irrelevante. Estas declarações retratam, mais uma vez, as diferentes prioridades de cada grupo, o choque de seus interesses, e destacam a necessidade de um processo de negociação para harmonizar grandes lacunas e fazer a equidade ambiental possível. Este instantâneo sobre a mentalidade das partes interessadas indica que os principais esforços de informação, reparação e prevenção devem ser implantados durante um longo período de tempo, a fim de mudar comportamentos, valores e crenças profundamente enraizados na consciência de todas as partes interessadas.¹⁷⁷

Entre as três opções de ação, a vencedora foi trazer condições de vida adequada para o aterro de Pata Rât (a opção “no local”), sugerindo que isso teria as melhores chances de ser aceito como resultado da negociação por todas as partes interessadas.¹⁷⁸

Do ponto de vista prático, no processo de negociação, o tipo de informação fornecida pela presente matriz de avaliação torna-se matéria-prima na qual a compreensão

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

recíproca dos interesses, valores, crenças e táticas de barganha dos participantes pode ser moldada para alcançar uma solução “*win-win*” (integrativa) para a equidade ambiental.¹⁷⁹

Nesta abordagem heterogênea, sua conscientização e valorização são os elementos chaves do longo caminho para aceitação e mudança, de modo que possa ser alcançado um resultado ecologicamente justo e equitativo para a comunidade Roma. Assim, ao invés de dar resultados quantitativos, os qualitativos foram obtidos, e indicaram uma ordem de preferência – grau de alcance da equidade ambiental.¹⁸⁰

São inegáveis os avanços que a UE vem conseguindo alcançar no campo dos resíduos: tem aprimorado cada vez mais as práticas do tratamento dessas questões com um vasto arcabouço legal, e acima de tudo com o comprometimento e colaboração dos Estados-membros na implementação da legislação e das políticas ambientais nessa seara. Estes avanços são especialmente notórios quando comparados com países de outros continentes: nesse caso, fazendo uma referência ao Brasil, e mesmo aos outros países da América Latina, onde o exercício da atividade de “*waste pickers*” é prática comum. No entanto, sabemos que existe uma considerável variação no que diz respeito à efetividade na execução da política de resíduos entre os Estados-membros.

Quando abordamos esse caso, fizemos questão de relatar alguns detalhes, especialmente com relação ao modelo de negociação adotado pelos pesquisadores mostrado anteriormente, pois evidencia de certa forma uma “ineficiência” do direito em resolver o problema de forma isolada, ou seja, exclusivamente com a utilização de instrumentos legais. Daí, que o método da negociação pareça uma alternativa adequada e que, por consequência, vai ao encontro dos preceitos da democracia discursiva (conforme mostrado no capítulo 1).

Sabemos que, normalmente, os casos de injustiça ambiental são marcados por relações conflituosas e com elevado grau de complexidade, pois envolvem, além de

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ PETRESCU-MAG, Ruxandra Mălina; PETRESCU Dacina Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Călin; BICAN-BRIS, Nicoleta. Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Urban Landfills and the Roma Community. International journal of environmental research and public health. Romania. p.17. 2016.

questões ambientais, aspectos econômicos e sociais. Queremos por isso aqui enfatizar o papel do direito como protagonista na tratativa e resolução das questões relacionadas com o episódio de injustiça ambiental envolvendo os *waste pickers* e o aterro de Cluj-Napoca.

Assim, como a Romênia se tornou membro da UE somente em 2007, teve que adequar a sua legislação nacional em matéria ambiental às diretivas comunitárias que norteiam esse tema, como é o caso das diretivas 2008/98/EC, Diretiva-Quadro de Resíduos, conforme já mencionado no início deste capítulo, que requer a melhoria e o aperfeiçoamento das políticas de gestão de resíduos, e a Diretiva 1999/31/EC, que estabelece diretrizes para os aterros sanitários, respectivamente. A transposição dessas duas diretivas passa por questões ligadas à proteção do ambiente e da saúde humana. Portanto, mesmo que durante a implementação dessa legislação não tenha sido contemplado nenhum tratamento legal específico à categoria dos *waste pickers*, certamente o seu conteúdo, tem aplicação, mesmo de forma indireta, e deve ser utilizado na tratativa das questões envolvendo *waste pickers*.

O modo como a Romênia tem conduzido a política relacionada com os aterros sanitários no país levou, por isso, a Comissão Europeia a ingressar na Corte Europeia de Justiça – Caso C-301/17, onde declara que a Romênia tem falhado em cumprir sua obrigação de adotar medidas necessárias ao fechamento, com a maior brevidade possível, de 68 aterros em seu território, de acordo com o artigos 7, letra “g” e 13, da Diretiva 1999/31/EC¹⁸¹. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça da UE decidiu recentemente condenar a Romênia nesse caso, segundo os termos do Acórdão da Sexta Seção do Tribunal realizado em 18 de outubro de 2018.¹⁸²

Isso mostra como a Romênia não vem sendo efetiva no cumprimento da legislação que regula as medidas de permissão, licenciamento e funcionamento de aterros sanitários e, do mesmo modo, na adoção de medidas legais quanto à salvaguarda dos

¹⁸¹ Ver: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.239.01.0040.01.ENG (acesso em 05/12/2018 às 12:00h).

¹⁸² Ver em: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62017CJ0301&lang1=en&type=TXT&ancre=> (acesso em 05/12/2018 às 12:26h).

direitos a viver num ambiente saudável e do bem-estar da categoria dos “waste pickers”, preconizados na CA e nas diretivas comunitárias.

Portanto, como a legislação comunitária não se manifesta acerca do reconhecimento e da regulação da atividade desenvolvida pelos “waste pickers”, devendo assim os Estados-membros regulamentar a matéria no direito interno, se assim lhes convier, e conseqüentemente tratar do assunto como política local. O episódio do aterro de Cluj, na Romênia, revelou logo à primeira vista quão imprescindível é o papel do direito na solução de conflitos de natureza ambiental, quando se verificou a ausência de remédio legal específico que regule as atividades desenvolvidas pelos *waste pickers* naquele país.

Por fim, na ausência de um instrumento legal específico no direito interno da Romênia em que os *waste pickers* se possam amparar no combate à injustiça ambiental, devemos ressaltar a vital importância da CA que, nesse caso, é uma ferramenta legal imprescindível, tanto nos processos de participação na tomada de decisões, como é o caso da negociação em que os *waste pickers* estão envolvidos relativamente ao episódio do aterro de Cluj, consoante acima mencionado, como também no acesso à justiça para requerer reconhecimento das suas atividades e a devida regulamentação, ou mesmo para reivindicar reparação de direitos violados.

4.2. NO CONTEXTO DO BRASIL: O CASO DO “LIXÃO DO AURÁ” SITUADO EM ÁREA LIMÍTROFE ENTRE OS MUNICÍPIOS DE BELÉM E ANANINDEUA, NO ESTADO DO PARÁ.

Segundo dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública – ABRELPE, em 2017, o Brasil gerou cerca de 78,4 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, destes, foram coletadas cerca de 71,6 milhões de toneladas, representando um índice de cobertura de resíduo coletado de 91,2% no país e, por outro lado, evidencia que 6,9 milhões de toneladas de resíduos não foram objeto de coleta, e conseqüentemente tiveram destino impróprio. No tocante à disposição final de resíduos coletados, cerca de 42,3 milhões de toneladas de resíduos, ou 59,1% deste montante foram depositados em

aterros sanitários, sendo o restante, ou seja, 40,9% dos resíduos coletados, despejados em locais inadequados, totalizando portanto mais de 29 milhões de toneladas simplesmente “largadas” em lixões ou aterros controlados, que não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para o descarte ambientalmente correto e a consequente proteção do ambiente.¹⁸³

Os chamados “lixões” são um grave problema ambiental e social no Brasil. A lei federal nº 12.305/10¹⁸⁴ – que institui a política nacional de resíduos sólidos, estabeleceu em seu art. 54 o prazo para encerramento/fechamento dos “lixões”, prazo este que se encerrou em meados de 2014. No entanto, depois de terminado o prazo, ainda existem muitos “lixões” em operação espalhados por todo o Brasil.

Desta forma, decidimos trazer à tona a análise de um caso de injustiça ambiental no Brasil, relacionado com o funcionamento de um “lixão”, e a atividade do catador de materiais recicláveis nesse local e no seu entorno. O caso possui aspectos muito similares com o caso do aterro de Pata Rât, na Romênia, visto anteriormente. Gostaríamos de enfatizar, na verdade, que o referido caso revela uma triste e cruel realidade que perdura no Brasil há já bastante tempo e que ainda persiste, mesmo depois de já terem passado mais de 4 anos do prazo para fechamento desses depósitos de injustiça e racismo ambiental.

Vale destacar que o Brasil vive um período de transição no que concerne à política de resíduos sólidos (termo por que é denominado no Brasil). Podemos, assim, dizer que existiu um período anterior à entrada em vigor da lei federal nº 12.305/2010, e o momento atual posterior ao início da vigência dessa nova legislação. Por conseguinte, cumpre afirmar que o direito ambiental atuou e vem atuando como instrumento indutor e mediador de um novo paradigma, em termos de política de resíduos para o país, especialmente quando se fala na figura do catador de material reciclável e reutilizável, de

¹⁸³ Fonte: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana – ABRELPE, Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017, ed. especial, p.14, 2017.

¹⁸⁴ Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm (Acesso em: 24/10/2018 às 18:58).

modo que foi assegurada uma série de direitos e garantias para essa categoria (veremos no capítulo 6 as mudanças introduzidas na política de resíduos sólidos, por intermédio da lei 12.305/2010).

Assim, trataremos do caso batizado de “lixão do Aurá”, aterro que recebe os resíduos dos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, estes dois últimos são integrantes da RMB – RMB. O aterro fica localizado a cerca de 19 Km do centro da capital, numa área limítrofe entre os municípios de Belém e Ananindeua, nas proximidades do Rio Aurá, afluente do Rio Guamá (rio que desemboca em frente a Belém, formando a baía do Guajará).¹⁸⁵

A cidade de Belém, localizada na região norte do Brasil, é a capital do Estado do Pará. Com uma população de 1.485.732 habitantes (estimativa IBGE/2018), numa área territorial de 1.059,458km², tem uma das maiores densidades demográficas da região norte, com 1.315,26 hab/km² (IBGE/2010), sendo referida no portal de turismo do Estado do Pará como a “Metrópole da Amazônia”. Por sua vez, Ananindeua é o segundo maior município do Estado do Pará, com uma população de 525.566 habitantes (estimativa IBGE/2018), e densidade demográfica de 2.477,55 hab/km² (IBGE/2010); sua localização está conurbada à cidade de Belém. Por fim, o município de Marituba, com uma população de 129.321 de habitantes (estimativa IBGE/2018), e densidade demográfica de 1.047,44 hab/km² (IBGE/2010)¹⁸⁶.

¹⁸⁵ O Rio Aurá está localizado na extremidade sudeste da cidade de Belém, e forma uma micro-bacia, pertencente à bacia do Rio Guamá, com drenagens de pequeno porte e pouca extensão, como é o caso dos igarapés Santo Antonio do Aurá, Pescada, Juvêncio, Jaruca e Santana do Aurá. A Oeste da micro-bacia, cerca de 1.400m de distância, estão localizados os mananciais dos lagos Bolonha e Agua Preta, que abastecem de água a RMB, e aproximadamente à mesma distância no rumo Norte, acima do ponto 1 da area monitorada, encontra-se instalado um aterro sanitário em uso. A bacia do Rio Aurá possui uma extensão total de aproximadamente 10.400m distribuídos pelos principais corpos de água da seguinte forma: Rio Aurá com 6800 m; igarapé Santo Antonio do Aurá com 2000m, e igarapé Santana do Aurá com 1600 m. A bacia do Rio Aurá é a terceira maior em extensão da RMB, e exerce forte influência sobre os mananciais de captação de água para abastecimento público da cidade de Belém, sendo de extrema importância identificar os possíveis impactos ambientais presentes na área de estudo, a fim de subsidiar políticas públicas para a preservação e conservação da bacia hidrográfica (APRILE, Fábio; SIQUEIRA, Gilmar W., Avaliação de risco ambiental por contaminação metálica e material orgânico em sedimentos da bacia do Rio Aurá, Região Metropolitana de Belém – Pa, ACTA – Amazônica, vol. 43 (1) 2013: 51 – 62).

¹⁸⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Dados retirados do site: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html> (acesso em: 24/10/2018 às 15:35h)

Todos os dias, o município de Belém produz, em média, 1.800 toneladas de lixo, o que representa, aproximadamente, 200 caminhões-caçamba cheios (Secretaria Municipal de Saneamento de Belém – SESAN, 2016). Ressalte-se que uma boa parte dos resíduos corresponde ao lixo doméstico, aquele produzido dentro das casas e que poderia ter outro destino, o do reaproveitamento.¹⁸⁷

O Aterro do Aurá foi implantado em 1987¹⁸⁸. O objetivo foi atender à necessidade de criação de um local para armazenagem de resíduos sólidos do Município de Belém. Apesar de o plano do aterro sanitário do Aurá ter sido idealizado para atuar em conjunto com uma usina de incineração e uma usina de reciclagem e compostagem, nem uma nem outra foi habilitada, fato que sobrecarregou o aterro, porquanto inicialmente receberia apenas cinzas e resíduos incinerados¹⁸⁹, mas passou a receber e continuou recebendo até meados de 2015 grande variedade de resíduos sólidos, gerando riscos para os recursos ambientais da área ocupada e tornando-se um verdadeiro lixão a céu aberto.¹⁹⁰

É bem verdade que os municípios integrantes da Região Metropolitana de Belém – RMB – há muitos anos enfrentam problemas em diversos aspectos referentes ao

¹⁸⁷ Cit. PRESSLER, Neusa; AMIN, Vanda do Socorro F., Comunicação de interesse público e ciberativismo: as ações de sustentabilidade da comunidade virtual Mapa do lixo – Belém (PA) – Amazônia, Comunicação & Inovação, PPGCOM/USCS, v.18, n. 37, p. 93, Maio – Ago, 2017.

Secretaria Municipal de Saneamento de Belém (SESAN). *Prefeitura fiscaliza bairros em operação que coíbe despejo irregular de lixo*. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2qEeNTv>>. Acesso em: 9 jun., 2016.

¹⁸⁸ Cit. DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Sygleya Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

SANTO, Vanusa Carla Pereira. Aurá de gentes, lixo e água: ação pública e racionalidades em confronto em Belém (PA). Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 65-89, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10964>>. Acesso em: 23 fev. 2015

¹⁸⁹ Cit. DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Sygleya Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

MATOS, Francinaldo Oliveira et al. Impactos ambientais decorrentes do aterro sanitário da Região Metropolitana de Belém-PA: aplicação de ferramentas de melhoria ambiental. p. 300.

¹⁹⁰ SANTO, Vanusa Carla Pereira. Aurá de gentes, lixo e água: ação pública e racionalidades em confronto em Belém (PA). p. 66.

saneamento básico, entre eles a falta de um plano de ação voltado para a destinação e tratamento dos resíduos sólidos produzidos na região. Ainda não foi implantada uma política pública adequada ao contexto da RMB para a coleta, manejo, disposição e tratamento do lixo produzido, o que vem acarretando graves impactos ambientais.¹⁹¹

O “lixão do Aurá” é resultado, ao longo de vários anos, de uma omissão e descaso das autoridades na condução de políticas públicas que pudessem implantar corretamente o manejo dos resíduos e, conseqüentemente, transformou-se num gigantesco depósito de lixo a céu aberto – considerando o volume de resíduo despejado diariamente de cerca de 2 milhões de pessoas –. Do mesmo modo, o descaso também atingiu as comunidades do entorno do “Auré” que por muito tempo viveram numa situação de completo abandono, em condições mínimas de sobrevivência, num cenário de ausência do Estado e de serviços básicos de saúde, educação, saneamento, moradia, e outros. O surgimento dos catadores decorre desse passado de injustiça ambiental, territorial e social, que perpetuou esse cenário de segregação, falta de oportunidades e miséria.

Infelizmente o caso do “Auré”, é um retrato da realidade no Brasil em termos de gestão de política de resíduos, ou melhor, da ausência desta. Ademais, mesmo com a introdução da lei federal que instituiu política nacional de resíduos em 2010, e estabeleceu o prazo de 4 anos para o encerramento dos lixões em todo o território nacional, ainda existem milhares de lixões operando ilegalmente, o que somente reforça uma das vertentes da atividade dos catadores que é realizar o trabalho de catação dentro dos lixões.

Foi esse cenário que a pesquisa de Vasconcelos Junior e Silva Corrêa (2017) apontou: “é importante destacar que o antigo aterro do Áura, conhecido como “Lixão do Aurá”, desativado em julho de 2015, causou impactos ambientais dentre os quais se destacou o forte odor, causado pela decomposição de matérias de origens distintas (alimentos, animais, etc.), o que ocasionou o aparecimento de moscas, ratos, entre outros agentes transmissores de doenças. O lixão do Aurá operou por mais de 20 anos, recebendo por dia quase duas mil toneladas de resíduos de Belém, Ananindeua e Marituba. O lixo não

¹⁹¹ VASCONCELOS JUNIOR, Móises Rita; SILVA CORRÊA, Rosália do Socorro da, Impactos socioambientais causados pelo aterro sanitário de Marituba-Pa, II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais da Universidade de Santa Catarina, p. 6, 2017.

recebia nenhum tipo de tratamento, ficava exposto a céu aberto, atraindo vetores condicionantes de doenças e também *catadores*, que buscavam resíduos para reciclagem. O solo e rios próximos foram contaminados pelo chorume produzido.”¹⁹²

No mesmo sentido, o trabalho de pesquisa de DANTAS, Glauber; LOPES, Syglea e PONTES, Altem (2015), aponta a mesma situação, triste e desoladora: “o Lixão do Aurá conta com cerca de 1.000 *catadores*, que sobrevivem da catação direta dos resíduos sólidos, desde idosos até crianças. Estes se alimentam no lixão, sem as condições básicas de higiene, e encontram-se ali expostos a toda sorte de doenças provenientes das condições insalubres que estão submetidos para garantir sua sobrevivência.”¹⁹³

Importa destacar que no entorno do “lixão do Aurá” há dez comunidades: Verdejantes (I, II, III e IV), Águas Brancas, Moara-Jerusalém, Olga Benário, Nova Vida, Tanguará e Arnal. Cerca de 30 mil famílias residem nessas comunidades, grande parte delas vivendo na linha da pobreza ou abaixo. Com ruas intrafegáveis, iluminação pública deficiente, alagamentos, lençóis freáticos contaminados, sem abastecimento público e somente uma escola de ensino fundamental. Devido à distância das escolas de ensino médio e à falta de recursos para pagar uma passagem no transporte coletivo, os jovens ao concluírem o ensino fundamental acabam indo trabalhar no lixão ou ficam expostos à criminalidade.¹⁹⁴

De alguns anos para cá, especialmente com a entrada em vigor da lei federal nº 12.305/2010, e o respectivo prazo para o fechamento dos lixões instituído pela mesma legislação, as autoridades a nível federal, estadual e municipal começaram a esboçar um

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Cit. DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Syglea Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

SANTO, Vanusa Carla Pereira. Aurá de gentes, lixo e água: ação pública e racionalidades em confronto em Belém (PA). p. 74.

¹⁹⁴ Cit. <http://adrielsonfurtado.blogspot.com/> matéria publicada no blog dia 09/03/2014. fonte: Amazônia Jornal. **Catadores fecham a BR-16. Edição de 21/01/2014.** Disponível em: <http://www.orm.com.br/amazoniajornal/interna/default.asp?modulo=222&codigo=692334> (acesso em 25/10/2018 às 11:52h)

certo esforço na tentativa de implementar alguns pontos da nova legislação. Exemplo disso foi o “Diagnóstico do Catador” realizado pelo Governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, em parceria com o Governo Federal, através do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE¹⁹⁵, que gerencia o programa do Pró-Catador¹⁹⁶, que teve por objetivo o levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará.

Neste momento, com relação ao diagnóstico do catador – instrumento que promove uma radiografia da atual política de resíduos no Estado do Pará (2014-2015) – vamos focar exclusivamente os dados de cadastramento e demais informações atinentes aos catadores que vivem em função do “lixão do Aurá” e residem nas comunidades do entorno. Iremos explorar mais informações do diagnóstico do catador no capítulo 6.

Uma das grandes dificuldades em implementar uma política específica para os catadores é justamente a ausência de dados que possibilitem dimensionar quantitativa e qualitativamente tal categoria. A região do Aurá, especificamente, é um “terreno” até então pouco desbravado, não só em termos de levantamento de informações da população de catadores que habitam a região – caracterizada por vilarejos, aglomerações urbanas e bairros periféricos, onde algumas das comunidades sofrem com as condições das vias de acesso, e algumas delas estão localizadas numa área com uma certa densidade florestal –, mas, sobretudo, no aspecto das infraestruturas, o que com o passar do tempo criou um cenário ideal para a configuração da injustiça ambiental.

Em 03 de dezembro de 2014, a equipe responsável pelo diagnóstico do catador esteve no “lixão do Aurá” para explicar sobre o projeto “Pró-Catador” e sobre o

¹⁹⁵ Convênio 089/2012/MTE/SENAES/SEASTER

¹⁹⁶ Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências // http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7405.htm (Acesso em 26/10/2018 às 09:31h)

levantamento socioeconômico que iria ocorrer nos municípios paraenses. A equipe técnica se deslocou ao centro do lixão para explicar mais de perto sobre o trabalho e sua importância.¹⁹⁷

Vamos tentar aqui descrever como funciona a indústria de catação nos arredores do “lixão do Aurá”, e como se compõe o território do entorno onde vivem a maioria dos catadores que atuam nessa atividade. Segundo Acioli (2014, p.160), “nas áreas adjacentes ao lixão do Aurá, pode-se verificar a existência de quintais transformados em mini-usinas de triagem, gerando uma economia paralela de sobrevivência familiar na região do entorno”. Para a autora, esses “quintais” do Aurá, são espaços de trabalho de separação dos materiais recicláveis, de beneficiamento e de comercialização dos recicláveis. Considerando-se a classificação CBO (classificação brasileira de ocupações – Ministério do Trabalho e Emprego)¹⁹⁸ para a profissão de catador, os triadores de materiais que trabalham nesses quintais do Aurá são caracterizados como catadores de materiais recicláveis, mesmo que não atuam na catação no lixão ou na rua, são aptos, portanto, a serem cadastrados como catadores.¹⁹⁹

A equipe de técnicos-catadores (catadores integraram a equipe de trabalho do diagnóstico) realizou a busca ativa de catadores dentro das empresas de triagem e de beneficiamento dos materiais recicláveis, pois segundo a classificação CBO para catador, estes também são classificados como catadores de materiais recicláveis. Daí, percebeu-se

¹⁹⁷ Governo do Estado do Pará - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, Diagnóstico do Catador: levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará, Instituto 3R Amazônia, Belém, p. 14, 2015.

¹⁹⁸ CBO – Classificação Brasileira de Ocupações: <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf> (acesso em 26/10/2018 às 11:52h)

¹⁹⁹ Governo do Estado do Pará - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, Diagnóstico do Catador: levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará, Instituto 3R Amazônia, Belém, p. 14-15, 2015.

que na RMB a maior concentração está na região do Aurá, no bairro Distrito Industrial de Ananindeua e nos bairros da periferia de Belém.²⁰⁰

Ademais, foi realizada uma busca ativa “porta a porta” nas comunidades do entorno do Aurá. Formou-se uma equipe de 12 catadores que residem neste região, qualificados no projeto como “técnicos-catadores”. O trabalho consistiu na procura por catadores de materiais recicláveis em suas próprias residências, onde técnicos-catadores visitaram todos os bairros e comunidades do entorno do Aurá e regiões adjacentes.²⁰¹

Outra técnica utilizada foi a permanência em local de fácil acesso aos catadores. A equipe de técnicos-catadores ficou durante uma semana de prontidão no centro comunitário “ASMOJE”, na região do Aurá, localizada nos limites entre as comunidades Moara e Nova Vida, locais com o grupo mais numeroso de catadores na região do Aurá. O horário de funcionamento foi das 7h da manhã às 18h da tarde, sem parar para intervalo com quatro técnicas-catadoras se reversando em quatro turnos.²⁰²

Outra fonte utilizada no levantamento foi a busca ativa de catadores a partir do “Censo dos Catadores do Aurá”²⁰³. De posse desse documento, os técnicos-catadores realizaram uma comparação entre os catadores já cadastrados pela equipe durante as fases iniciais de busca ativa na região do Aurá e os dados do Censo. Essa comparação gerou uma lista de nomes e endereços de catadores não identificados inicialmente pela equipe de campo. Essa lista foi distribuída entre os técnicos-catadores e, a partir dos endereços dos

²⁰⁰ Governo do Estado do Pará - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, Diagnóstico do Catador: levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará, Instituto 3R Amazônia, Belém, p. 15, 2015.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid.

²⁰³ O “Censo dos Catadores do Aurá” é um cadastro com foto que identifica o catador entrevistado e agrupa informações, como: nome, endereço, filiação, idade, além de questões socioeconômicas e outras ligadas à atividade de catação. Esse cadastro foi realizado pela empresa CTR Guajará, contratada pela Prefeitura de Belém, por meio da assessoria da empresa Azes Comunicação, sendo realizado no período de 3 de maio a 28 de junho de 2013, identificando em cadastro 1.872 catadores. As cópias deste material foram fornecidas pela SEASTER à empresa 3R para servir de instrumento de apoio para a busca ativa realizada na região do Aurá.

catadores registrados no “Censo do Aurá”, foi realizada nova etapa de busca ativa, mas dessa vez direcionada aos catadores desse levantamento. Durante duas semanas, esse grupo de técnico-catadores procurou cada um dos catadores, a partir de seu endereço declarado no documento.²⁰⁴

Por conseguinte, nesse período de busca ativa, vários catadores foram identificados e cadastrados. No entanto, ocorreram alguns casos em que a equipe de campo não encontrou o catador, pelo que não realizou o cadastro. Dentre os motivos do “não-cadastro” destacam-se os seguintes: falecimento do catador(a); não trabalha mais na atividade de reciclagem; possui emprego formal e/ou abandonou a atividade de reciclagem; endereço não encontrado, incompleto ou inexistente e nome não encontrado; catador não identificado pela vizinhança.²⁰⁵

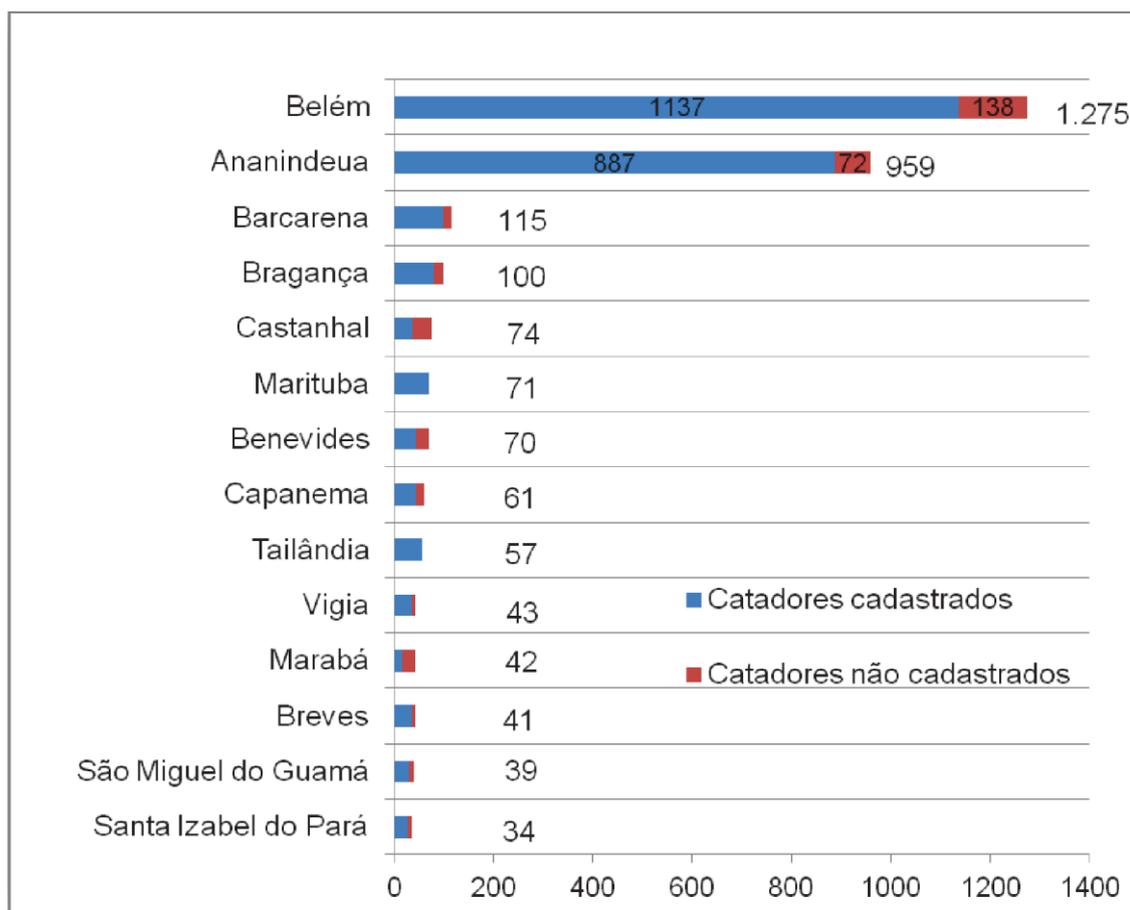
Cumpramos esclarecer que na nossa pesquisa foi difícil identificar um número exato de catadores que vivem na região do Aurá, pois encontramos algumas divergências de dados através de fontes diferentes a que tivemos acesso, nomeadamente: o “Diagnóstico do Catador”, que não cita o número de catadores que moram ou trabalham na região do Aurá (incluímos aqui as comunidades adjacentes e bairros periféricos que se localizam próximo do lixão do Aurá), em virtude de a informação ter sido gerada por município e, por isso, devemos considerar que o lixão do Aurá se localiza numa área limítrofe entre os municípios de Belém e Ananindeua, o que não nos permite saber como foram computados tais dados; “Censo dos Catadores do Aurá”, realizado pela empresa CTR Guajará – responsável pela operação do Aterro do Aurá durante parte do período de transição (anterior ao fechamento) – em 2013, e identificou *1.872 catadores*, mas nos parece ser divergente dos dados apresentados pelo diagnóstico do catador, quando comparamos com o total de catadores identificados no município de Ananindeua, ou quando somados com o município de Belém; ou ainda, no artigo de DANTAS, Glauber; LOPES, Syglea e PONTES, Altem, quando citam: “O lixão do Aurá conta com cerca de *1000 catadores*, que

²⁰⁴ Governo do Estado do Pará - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, Diagnóstico do Catador: levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará, Instituto 3R Amazônia, Belém, p. 18-19, 2015.

²⁰⁵ Ibid.

sobrevivem da catação direta dos resíduos sólidos, desde idosos até crianças (SANTO, Vanusa Carla Pereira. Aurá de gentes, lixo e água: ação pública e racionalidades em confronto em Belém-PA, p. 74).”

Devemos ainda considerar que, apesar de existirem muitos catadores que já se encontram filiados a cooperativas ou associações da categoria, como é o caso da Associação dos Recicladores das Águas Lindas – ARAL e da Associação dos Catadores do Aurá – ASCA, ambas situadas na região do Aurá e legalmente formalizadas, há ainda um número muito grande de catadores autônomos, ou que trabalham em empresas de triagem de material reciclável no entorno da região do Aurá. Diante de todos estes aspectos foi difícil chegar a um número exato de catadores. Contudo, em números absolutos por município, conforme contabilizado pelo diagnóstico do catador, temos os seguintes dados na tabela abaixo, que consideram os municípios de Belém e Ananindeua:



Fonte: SEASTER/PA – Diagnóstico do Catador

Outro exemplo de que as políticas públicas concernentes aos resíduos, especialmente aos catadores, começaram a mudar de há uns anos para cá, obviamente devido às exigências legais trazidas pela lei federal 12.305/2010, foi a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC²⁰⁶, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985²⁰⁷, em 03 de abril de 2013, sob os auspícios do Ministério Público do Estado do Pará, pelos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, por ocasião do compromisso do fechamento do “lixão do Aurá”, que estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, de acordo com as disposições contidas na lei federal nº 12.305/2010.

Note-se que, para isso ocorrer, ou seja, para o Ministério Público intervir naquilo que é atividade inerente aos poderes executivos, designadamente, o poder executivo municipal aquando da execução das políticas públicas da gestão dos resíduos, é necessário que a situação tenha atingido um certo nível de gravidade, seja pela ineficácia da política ou do serviço público que estava sendo prestado, ou porque tal política ou serviço público nem sequer existia.

Nesse caso, podemos afirmar que, aquando da iniciativa do Ministério Público de chamar as partes para firmar tal compromisso, estavam ocorrendo os dois casos. Primeiro, a calamidade pública referente ao dano ambiental provocado pelo “lixão do Aurá” que, como uma espécie de “bomba-relógio”, já mostrava há bastante tempo a ineficácia da execução da política de resíduos na RMB. Segundo, a inexistência de um conjunto de medidas a implementar com relação à política nacional de resíduos sólidos trazida pela lei 12.305/2010. Neste ponto, destacamos a categoria dos catadores que, neste contexto, estão totalmente atrelados à ineficácia de tal política e, conseqüentemente, são os

²⁰⁶ Ministério Público do Estado do Pará, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC: estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, tendo como compromissários os Municípios de Ananindeua, Belém e Marituba. 2013.
<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/TAC%20RESIDUOS%20SOLIDOS%20vfinal%2003Abril2013.pdf> (acesso em 26/10/2018 às 16:16h)

²⁰⁷ Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Art. 5º Tem legitimidade para propor ação principal e a ação cautelar. § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm (acesso em 26/10/2018 às 16:47h).

principais atingidos – vítimas da injustiça ambiental – pela falta ou omissão de ações que pudessem resguardar seus direitos contemplados na legislação supramencionada.

Para tanto, o Ministério Público do Estado do Pará fundamentou sua decisão de propor o TAC alegando que: “é do conhecimento público a situação de risco e a prática de danos ambientais e perigo à saúde pública gerados na gestão atual dos resíduos sólidos e a partir da situação da área denominada “Aterro Sanitário do Aurá” ou simplesmente “Lixão do Aurá”; que o sistema de drenagem das águas superficiais e subterrâneas da área do “Auré” está suportando o acúmulo de “chorume” sem qualquer tratamento, fonte de riscos que afeta a saúde pública e o meio ambiente implicando diretamente em poluição e degradação da bacia hidrográfica do Rio Aurá pertencente aos municípios de Belém e Ananindeua; a existência de inúmeras comunidades e núcleos populacionais no entorno da área do “Auré”, localizados nos municípios de Belém e Ananindeua a exemplo das comunidades Verdejante I, II, III e IV, Nova Vida I e II, Olga Benário, Nova Jerusalém, Noara, Santana do Aurá, Fazendinha e nos bairros Àguas Lindas, e Julia Seffer, além do contingente de catadores de materiais recicláveis que atuam sobre as células que recebem os resíduos sólidos; que as atividades econômicas oriundas da deposição de resíduos sólidos no “Auré” têm influência direta e indireta no meio socioeconômico da região, onde estão presentes as comunidades, e que as eventuais intervenções nessa área devem considerar os impactos sobre a dinâmica econômica local; e, a necessidade de implementar a gestão de resíduos sólidos da área metropolitana de Belém, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010 – , e que é responsabilidade do Poder Executivo Municipal a preparação e a execução do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.”²⁰⁸

²⁰⁸ Ministério Público do Estado do Pará, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC: estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, tendo como compromissários os Municípios de Ananindeua, Belém e Marituba, p. 3-5 , 2013.

<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/TAC%20RESIDUOS%20SOLIDOS%20vfinal%2003Abril2013.pdf> (acesso em 26/10/2018 às 16:16h).

Nesse interím, vale ainda ressaltar que, após muitos anos em funcionamento, o dito “lixão do Aurá” não possuía licença ambiental, tendo sido autuado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em 29/03/2011, por meio dos autos de infração nº 688701, 688702, 688703, 688704, todos Série “D”²⁰⁹, por fazer funcionar atividade poluidora, depósito de resíduo sólidos (lixão do Aurá) de Belém, sem licença ambiental; por lançar resíduos sólidos *in natura* no Aurá; em favor do ex-prefeito de Belém na gestão de janeiro de 2005 a dezembro de 2012, respectivamente, todos com aplicação de sanção de multa, os quais resultaram no início da persecução penal com oferecimento de denúncia perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, cujo processo criminal é o nº 20123007060-3.²¹⁰

O IBAMA lavrou, ainda, os autos de infração nº 733148 e 733149, Série “D”, na data de 07/11/2012, em desfavor dos ex-prefeitos de Ananindeua (gestão de janeiro de 2005 a dezembro de 2012) e Marituba (gestão de janeiro de 2009 a dezembro de 2012), respectivamente, por lançarem resíduos sólidos urbanos no “Auré”, em desacordo com o estabelecido na lei 12.305/2010.²¹¹

Além disso, laudos técnicos reforçaram a gravidade do dano ambiental, dos riscos à saúde pública que estavam sendo causados pelo funcionamento do “lixão do Aurá”, a exemplo do relatório técnico “Análise dos Fatores de Risco Ambiental nas Comunidades Localizadas na Área de Influência do Aterro Sanitário do Aurá”, Belém/Ananindeua – Pará, do Instituto Evandro Chagas²¹², e do artigo científico “avaliação

²⁰⁹ Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008 – dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuramento dessas infrações, e dá outras providências. Art. 96. Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dada ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm (acesso em 27/10/2018 às 11:10h)

²¹⁰ Ministério Público do Estado do Pará, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC: estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, tendo como compromissários os Municípios de Ananindeua, Belém e Marituba, p. 3, 2013. <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/TAC%20RESIDUOS%20SOLIDOS%20vfinal%2003Abril2013.pdf> (acesso em 26/10/2018 às 16:16h)

²¹¹ Ibid.

²¹² Instituto Evandro Chagas, órgão vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS), atua nas áreas de pesquisas biomédicas e na prestação de serviços em saúde pública. Sua área de

de risco ambiental por contaminação metálica e material orgânico em sedimentos da bacia do Rio Aurá, na RMB, publicado na revista científica *Acta Amazônica*. Vejamos o que o laudo concluiu: “Analisando os fatores de enriquecimentos e o critério de qualidade ambiental da EPA utilizado no trabalho, concluiu-se que principalmente os ions metálicos Al, Cr, Fe e Ni estão sob influência da pluma de chorume do lixão/aterro sanitário do Aurá, existente na cabeceira da bacia. Dessa forma, práticas de preservação ambiental devem ser aplicadas à bacia, especialmente no que se refere à contenção da urbanização descontrolada, contenção e tratamento do chorume oriundo do aterro sanitário, recuperação da mata marginal em áreas desmatadas, e implantação de um programa de monitoramento contínuo dos teores metálicos na RMB.”²¹³

Dentre as medidas que foram firmadas pelo TAC, podemos destacar as seguintes: “Cláusula 1ª – O presente Termo de Compromisso tem por objeto a adequação da conduta dos Municípios de Belém, Ananindeua e Marituba a política de responsabilidade, para o alcance do desenvolvimento sustentável, e que consistirá, notadamente, em: III – Aos compromissários MB, MA e MM: criação e operacionalização da política pública de manejo de resíduos sólidos, fundamentada na elaboração participativa do Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, implementando a coleta seletiva dos resíduos sólidos urbanos, com todas as etapas necessárias ao atendimento da coleta, transporte, disposição e deposição final de resíduos, e a inserção dos catadores de materiais recicláveis neste processo, inclusive com a previsão de programas e ações sociais de apoio a este segmento; Cláusula 3ª – Em face da necessidade de se assegurar destinação final e definir estratégia para a utilização temporária do “Auré”, até que se defina a política intermunicipal ou regional de gestão integrada de resíduos

atuação está relacionada às investigações e pesquisas nas áreas de Ciências Biológicas, Meio Ambiente e Medicina Tropical. <http://www.iec.gov.br/portal/apresentacao/> (acesso em 30/10/2018 às 09:57h)

²¹³ Cit. Ministério Público do Estado do Pará, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC: estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, tendo como compromissários os Municípios de Ananindeua, Belém e Marituba, p. 5-6, 2013. <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/TAC%20RESIDUOS%20SOLIDOS%20vfinal%2003Abril2013.pdf> (acesso em 26/10/2018 às 16:16h)

APRILE, Fábio; SIQUEIRA, Gilmar W., Avaliação de risco ambiental por contaminação metálica e material orgânico em sedimentos da bacia do Rio Aurá, Região Metropolitana de Belém – Pa, ACTA – Amazônica, vol. 43 (1) 2013: 51 – 62). <http://www.scielo.br/pdf/aa/v43n1/v43n1a07.pdf> (acesso em 30/10/2018 às 09:48h).

sólidos, os Compromissários assumem a obrigação de estabelecer a partir da assinatura deste Termo até o dia 30/08/2014 um Período de Transição, ao final do qual o “Aurá” será totalmente desativado, para posterior recuperação das áreas degradadas e contaminadas; Cláusula 7ª – Os Compromissários MB, MA e MM se obrigam a apresentar, no prazo máximo de 360 dias, o Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, contemplando no mínimo o conteúdo estabelecido pelo art. 19 da Lei nº 12.305/2010, por meio de um processo com participação política da sociedade, com ênfase no diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, definição das responsabilidades, entre as quais as dos geradores sujeitos ao plano de gerenciamento específico, os procedimentos operacionais nos serviços públicos e definição dos seus indicadores de desempenho operacional e ambiental e as ações e programas de capacitação técnica e de educação ambiental, com a priorização das ações voltadas à inclusão produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e suas organizações, com o objetivo de redução do volume de rejeitos, redução de custos de gestão e criação de fonte permanente de renda para esse segmento, priorizando aqueles organizados em cooperativa, associações ou outra forma de organização.”²¹⁴

Gostaríamos ainda de destacar que o referido TAC dedicou um subcapítulo exclusivo aos catadores quando tratou da coleta seletiva, o que reflete a preocupação com a categoria, mas sobretudo com o cumprimento das determinações legais da lei federal nº 12.305/2010.

Após todos estes esforços, verificamos a dificuldade dos municípios da RMB em cumprirem efetivamente a transição para o modelo proposto pela nova legislação. Tanto é verdade que, após o fechamento do “lixão do Aurá”, em meados de 2015, conforme já citado anteriormente, esses municípios passaram a depositar seus resíduos urbanos no Centro de Processamento e Tratamento de Resíduos (CPTR – Marituba), pertencente à empresa privada REVITA, localizada no município de Marituba. No entanto, devido a inúmeras falhas técnicas e operacionais, o aterro tem causado sérios transtornos à população do entorno dessa área devido à poluição ambiental gerada tanto

²¹⁴ Ministério Público do Estado do Pará, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC: estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, tendo como compromissários os Municípios de Ananindeua, Belém e Marituba, p. 8-13, 2013.
<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/TAC%20RESIDUOS%20SOLIDOS%20vfinal%2003Abril2013.pdf> (acesso em 26/10/2018 às 16:16h).

pelo ar (forte odor e doenças), quanto pelas falhas no tratamento do chorume e a consequente contaminação de mananciais. Por outro lado, enquanto os catadores aguardam a inclusão da categoria nos projetos de coleta seletiva a serem implantados pelos municípios da RMB (conforme foi comprometido no TAC), não foram abarcados no processo de gestão dos resíduos nesse novo aterro nas funções de triagem ou outra atividade que pudessem desenvolver, encontrando-se, desta feita, na sua grande maioria, numa situação talvez ainda mais desesperante.

A Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará – SEMAS, em 23 de março de 2017, divulgou nota de que foram aplicados 14 autos de infração durante o ano de 2016. Destes, 5 foram apurados e lavradas as multas, totalizando cerca de 150 mil reais, e os demais documentos estão em avaliação jurídica para verificação de valores. Outros 14 autos de infração foram aplicados nos primeiros meses do ano de 2017. Em virtude do descumprimento de determinações anteriores, a notificação estabelece prazos para que a empresa possa regularizar os problemas detectados. Entre as determinações, destacam-se o prazo de 30 dias para que seja feita a cobertura definitiva dos resíduos expostos; 15 dias para instalação de sistema de drenagem pluvial definitivo e, no mesmo prazo, cobrir a lagoa de chorume que está descoberta; 20 dias para apresentar tecnologia destinada a amenizar o odor; 10 dias para apresentar plano de investigação ambiental para constatar possíveis irregularidades como contaminação de solo ou corpo hídrico; entre outras determinações que envolvem a qualidade do solo, destinação do chorume e adequação operacional.²¹⁵

Por conta de todas as situações expostas, em julho do ano de 2016, um grupo de catadores inconformados com a situação após todo o processo de transição apresentaram uma ação individual plúrima – indenização por dano material – na justiça do Estado do Pará, contra o Município de Belém – processo nº 0383292-51.2016.8.14.0301 –, que está tramitando na 1ª vara da fazenda de Belém²¹⁶, alegando que muitos catadores

²¹⁵ SEMAS – Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará <https://www.semas.pa.gov.br/2017/03/22/semas-estabelece-prazos-para-regularizacao-do-aterro-sanitario-de-marituba/> (acesso em 31/10/2018 às 11:52h).

²¹⁶ TJPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará: <https://consultas.tjpa.jus.br/consultaprocessportal/consulta/principal> (acesso em 31/10/2018 às 10:57h).

ainda não foram incluídos no processo de gestão dos resíduos sólidos no que diz respeito à coleta seletiva, em virtude de até àquele momento a prefeitura de Belém apenas haver contratado uma cooperativa para efetuar tais serviços.

Nos autos do processo em causa, podemos observar alguns documentos juntados pela Prefeitura Municipal de Belém em sede de contestação da ação, os quais demonstram algumas ações de inclusão dos catadores nas políticas de gestão de resíduos, consoante o despacho emitido pelo Departamento de Resíduos Sólidos, vinculado à Secretaria Municipal de Saneamento da Prefeitura de Belém, em 19 de fevereiro de 2016, como parte das ações de cumprimento do TAC firmado com o Ministério Público, que consta do processo judicial em epígrafe. Dentre elas: contratação de alguns catadores para trabalhar em setores do governo municipal, em projetos e programas em andamento, na capacitação de catadores para outras profissões – pedreiro, técnico eletricista, manicure –, no apoio financeiro, técnico e estrutural a algumas cooperativas e associações de catadores, construção de galpão de triagem com os devidos equipamentos na área do “Aurá”, e o início da coletiva em um bairro da capital paraense com a consequente contratação de uma cooperativa para trabalhar no projeto.²¹⁷

Por outro lado, os advogados dos catadores alegaram em sua manifestação (protocolada em 13 de julho de 2018) sobre a contestação apresentada pelo município de Belém, entre outras coisas: que foram ceifados cerca de 2.000 postos de trabalho por conta da não inclusão socioeconômica dos catadores nas políticas de gestão de resíduos, fruto da operação do aterro privado em funcionamento no Município de Marituba (mencionado anteriormente), a não implantação da coletiva seletiva, a não existência do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos Municipais, bem como a não realização do Plano Intermunicipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, conforme determina a lei federal nº 12.305/2010 e a Cláusula 7º do TAC e, por fim, que todos esses compromissos de obediência à política nacional de resíduos e os contidos no TAC foram firmados no ano de 2013, e até agora quase nada foi feito.²¹⁸

²¹⁷ Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 1ª vara da fazenda de Belém – processo nº 0383292-51.2016.8.14.0301, volume IV, fls. 674-678, Belém-Pará, 2017.

²¹⁸ Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 1ª vara da fazenda de Belém – processo nº 0383292-51.2016.8.14.0301, volume IV, fls.710-728, Belém-Pará, 2017.

Finalmente, o “lixão do Aurá”, iniciou o processo de encerramento no dia 25 de junho de 2016, limitando o recebimento aos resíduos sólidos inertes (podas de árvores, resíduos oriundos de drenagem de canal e roçagem da Prefeitura Municipal de Belém, resíduos de construção civil, caroços de açaí) utilizados no processo de estabilização do aterro para cobrir o resíduo já existente com camadas finas, evitando a propagação de vetores, consoante o relatório técnico do Núcleo do Destino Final/Departamento de Resíduos Sólidos, órgão da Secretaria Municipal de Saneamento da Prefeitura de Belém.²¹⁹

Portanto, verifica-se que a PNRS inseriu como propósito contribuir com a inclusão social e a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, sendo dever dos gestores públicos o desafio de resolver a emancipação econômica dos catadores. Diante desse contexto, despertou-se a atenção para o tratamento jurídico dado, com base na PNRS, aos catadores atuantes em áreas de lixões,²²⁰

Diante de todo este cenário, compartilhamos da reflexão feita por DANTAS, Glauber ; LOPES, Syglea e PONTES, Altem (2015): “Dada a importância do trabalho dos catadores e da previsão legal, indaga-se: qual o tratamento jurídico que vem sendo dispensado a essa categoria na cidade de Belém-PA referente ao Lixão do Aurá? Nossa hipótese é que o Poder Público ainda não conseguiu realizar a inserção dos catadores conforme previsão legal.”²²¹

²¹⁹ Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 1ª vara da fazenda de Belém – processo nº 0383292-51.2016.8.14.0301, volume IV, fls. 705-706, Belém-Pará, 2017.

²²⁰ Cit. DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Syglea Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, p. 2021-2022, 2º quadrimestre de 2015. P Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos: contexto e principais aspectos. Brasília, DF, [201-]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidadessustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/contextos-e-principaisaspectos>>. Acesso em: 30 mar. 2014

²²¹ DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Syglea Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, p. 2019, 2º quadrimestre de 2015. P Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Não foi difícil chegar a esta conclusão em relação ao caso do “lixão do Aurá”. Basta analisar os fatos e a documentação desde 2013, quando foi celebrado o TAC, e dizer que houve sim alguns avanços, muito embora isso se deva em parte, de um lado, ao papel de “*custo legis*” que vem sendo exercido pelo Ministério Público do Estado do Pará, e de outro à ameaça de os gestores não poderem acessar os recursos federais em caso de descumprimento da lei federal nº 12.305/2010. Diante de todo esse aparato, muitos catadores ainda lutam no Poder Judiciário do Pará – processo nº 0383292-51.2016.8.14.0301 – por aquilo que está sendo tão difícil ao longo dos anos: que as autoridades dos poderes executivos nos diversos níveis tornem realidade, para a sua classe, a justiça ambiental.

Fazendo uma análise dos dois casos apresentados neste capítulo, o episódio dos *waste pickers* da Comunidade Roma e o aterro de Cluj-Napoca na Romênia configuram um caso singular e atípico no cenário atual da UE, o qual a nosso ver tem muitas semelhanças com o caso do “lixão do Aurá” e com inúmeros outros casos que, infelizmente, ainda são realidade no Brasil, devido à latente situação de injustiça ambiental vivenciada pelos catadores. No caso Romeno, os relatos feitos entretanto revelam uma realidade que ainda persiste e destoia da política de resíduos que vem sendo implementada pela UE e seus Estados-Membros.

Em ambos os casos, podemos perceber que a situação de injustiça ambiental carrega também aspectos sociais e econômicos, os quais ainda persistem, mesmo após o fechamento de ambos os aterros. Sabemos da complexidade em alcançar um nível adequado de justiça ambiental que seja justo para cada caso, levando em consideração suas peculiaridades.

Por fim, tendo em conta o protagonismo que o direito ambiental exerce na garantia de direitos e promoção de mecanismos jurídicos que possam ser utilizados pelos *waste pickers* na busca de justiça ambiental, podemos afirmar que, no caso romeno e brasileiro, ficou evidente que a legislação aplicada por esses países – na Romênia, a Diretiva 1999/31/EC estabelece diretrizes para os aterros sanitários e, no Brasil, a lei federal nº 12.305/2010 institui a política nacional de resíduos sólidos – não nos parece que estão sendo implementadas de forma efetiva. Esperamos que a CA e o AE também sejam

utilizados como instrumento de cooperação internacional, possibilitando assim a integração de ações que deêm suporte ao movimento dos waste pickers na luta pela justiça ambiental.

5. OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS NO BRASIL APÓS A CRIAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 12.305/2010.

Atualmente, existem no Brasil, espalhadas por todo o país, centenas de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, apesar de a maioria ainda realizar trabalho autônomo, sem vínculo a nenhuma entidade representante da categoria. No entanto, desde o início deste século, temos observado um grande aumento do número de catadores que se tornaram filiados e/ou cooperados desse tipo de instituição. O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR²²², criado em meados do ano de 1999, é a maior entidade de catadores do Brasil.

Segundo o parágrafo único do artigo 1, do Decreto Federal nº 7.405/2010, “consideram-se catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis as pessoas físicas de baixa renda que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais reutilizáveis e recicláveis”.²²³

A partir da criação do MNCR, a categoria dos catadores foi ganhando mais representação e notoriedade, na medida em que a organização do movimento possibilitou a integração das demandas e, o mais importante, os catadores passaram a contar com uma organização nascida no seio da atividade de catação, sendo organizada, administrada e planejada pelos próprios catadores. Com isso, outras associações e cooperativas de catadores foram surgindo, e passaram a ocupar cada vez mais um papel importante na mobilização e suporte às causas relacionadas com a categoria.

Metello e Sant’Ana (2016) apontam três elementos como fundamentais no processo de criação e organização do movimento dos catadores no Brasil: “O primeiro, é claramente perceptível a todos aqueles que participam de eventos ou conhecem o cotidiano do movimento, é o orgulho que o catador tem de ser catador. Não se trata de um

²²² Ver em: <http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/sua-historia> (acesso em 06/12/2018 às 22:39h)

²²³ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7405.htm (acesso em 07/12/2018 às 20:30h)

movimento com o objetivo de alterar a atividade econômica dos seus membros, mas sim, antes de tudo, de um movimento que luta pelo reconhecimento, melhoria e avanços nas condições de trabalho dos catadores de materiais recicláveis; O segundo elemento é a forma de organização solidária por meio de cooperativas e associações. Aqui também há um ponto fundamental. A atuação do movimento não se restringe apenas a defender as melhorias da condição de trabalho, ou os direitos de seus associados. Além disso, os catadores propõem um modelo de organização cooperativa para a atividade econômica da reciclagem, tendo como perspectiva o fato de que o impulso a essa atividade e os benefícios econômicos de sua ampliação devem ser repartidos de forma justa, proporcional ao trabalho realizado e de forma solidária; O terceiro elemento que contribuiu para elevar a importância da causa da reciclagem com inclusão social, é o fato de que os catadores são um dos principais agentes políticos na defesa do desenvolvimento sustentável e, em termos de penetração popular, o principal movimento organizado.”²²⁴

Após os movimentos de catadores de materiais recicláveis se intensificarem e se espalharem por todo o Brasil, não demorou muito tempo até que acontecesse a primeira grande conquista para a categoria. Assim, em 2002, o Ministério do Trabalho e Emprego reconheceu os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis como categoria profissional.²²⁵ Tal fato possibilitou, entre outros benefícios, a inserção formal dos catadores no mercado de trabalho e, o mais importante, aumento da autoestima e da dignidade desses profissionais. Vejamos o quadro abaixo:

²²⁴ SANT’ANA Diogo de, METELLO, Daniela, Cap. I: Reciclagem e Inclusão Social no Brasil: Balanço e Desafios, Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional, ed. Ipea, p. 23-24, Rio de Janeiro, 2016.

²²⁵ Ver em: <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf> (acesso em 06/12/2018 às 23:45h)

Quadro 1 – Código e descrição da atividade profissional “catador de material reciclável”

Código	Subgrupo	Descrição da atividade
5192-05	Catador de material reciclável	Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de sucata, Catador de vasilhame, Enfardador de sucata (cooperativa)
5192-10	Selecionador de material reciclável	Separador de material reciclável, Separador de sucata, Triador de material reciclável, Triador de sucata
5192-15	Operador de prensa de material reciclável	Enfardador de material de sucata (cooperativa), Preseiro, Prensista

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria Nacional de Economia Solidária/Classificação Brasileira de Ocupações, 2011.

Durante esse período, o movimento de catadores de materiais recicláveis começava a tomar corpo nas lutas ambientais e sociais, pois até aquela altura os catadores eram figuras quase “invisíveis” aos olhos das autoridades e da sociedade, de modo que já eram marginalizados antes mesmo de se tornarem catadores. Muitos, inclusive, começaram o trabalho de “catação” pelas ruas, lutando pela sobrevivência, seja como moradores de rua – já se encontravam nessa situação e perceberam um modo de ganhar algum dinheiro, tornando-se posteriormente catadores –, ou na condição de desempregados e, desprovidos de qualquer oportunidade, fizeram da recolha de resíduos na rua uma alternativa de vida, transformando-se em seguida também em catadores.

Ainda em meados da década passada, começou a ser realizado um conjunto de estudos mais específicos e detalhados para superar a lacuna da falta de informações e construir bases mais científicas para os catadores, dentre as quais podem se assentar as políticas públicas de inclusão destinadas à categoria, como é o caso do relatório do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, denominado “Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável”.²²⁶

Para o relatório do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –, denominado *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável* (2013), os catadores têm uma situação paradoxal: “esses trabalhadores enfrentam uma situação paradoxal. Por um lado, são responsáveis pela transformação do

²²⁶ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável, 2013. Ver em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavél_brasil.pdf (acesso em de junho de 2017)

lixo em mercadoria de interesse de grandes indústrias, que tanto lhes confere um papel central de um amplo circuito relativo à produção e ao consumo de bens, como caracteriza os catadores como verdadeiros agentes ambientais ao efetuarem um trabalho essencial no controle da limpeza urbana. Por outro lado, estes trabalhadores ocupam uma posição marginal na sociedade, com poucas oportunidades no mercado de trabalho, dadas suas carências em termos de formação profissional, bem como por serem pobres e relegados para espaços geográficos suburbanos e marginalizados, bem como sofrerem diferentes tipos de exclusão no mercado de consumo e na dinâmica das relações sociais”.²²⁷

Segundo Metello e Sant’Ana (2016), “o primeiro estudo relativo ao tema partiu de uma iniciativa do próprio MNCR, no ano de 2006. Coordenado pelo professor João Damásio de Oliveira Filho, e com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organização de Auxílio Fraternal (OAF) e Pangea – Centro de Estudos Socioambientais, o estudo “análise de custo de geração de postos de trabalho na economia urbana para o segmento dos catadores de materiais recicláveis” buscou indicar quem eram, onde estavam e quais eram as principais características das organizações de catadores (Oliveira Filho, 2006). Buscou também estimar o número de catadores isolados ao realizar extensa pesquisa na base do movimento a partir do cadastro nacional formatado pelo MNCR em 2005; o estudo encontrou 115 cooperativas de catadores no Brasil, com aproximadamente 25 mil cooperados. Além dos dados sobre o número total de catadores, o estudo inovou ao apresentar o estágio de evolução das cooperativas, dividindo-as em quatro categorias de acordo com o seu grau de desenvolvimento. Os números revelados e as fragilidades apontadas contribuíram para a formatação dos primeiros programas do governo federal destinados aos catadores”.²²⁸

O panorama geral da situação dos resíduos no Brasil há cerca de uma década atrás era, segundo o Guia Ministerial do Conselho Nacional do Ministério Público, o seguinte: “Em razão do prazo previsto na Lei 12.305/2010 que previu o encerramento

²²⁷ Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável, Ipea, p. 7, 2013. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf (acesso em de junho de 2017)

²²⁸ SANT’ANA Diogo de, METELLO, Daniela, Cap. I: Recicagem e Inclusão Social no Brasil: Balanço e Desafios, Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional, ed. Ipea, p.25, Rio de Janeiro, 2016.

dos lixões até 03/08/2014 (ainda há centenas de “lixões” em funcionamento no Brasil) e dos dados estatísticos disponibilizados pelo Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que indica que o Brasil conta ainda com mais de 2.906 lixões espalhados em mais de 2.810 Municípios, revela uma situação emergencial quanto à implementação da política de resíduos. Sobre a coleta seletiva de materiais recicláveis, o Ipea afirmou que em 2008 o número de cidades com programas de coleta seletiva passou a ser 994 - ou seja, apenas 18% dos municípios brasileiros. A maioria está localizada no Sul e Sudeste do país”.²²⁹

O Censo Demográfico de 2010 do IBGE²³⁰, apontou que 387.910 pessoas se declararam catadoras e catadores em todo o território brasileiro. Contudo, este valor pode estar abaixo do quantitativo real, em função de algumas dificuldades na coleta de dados durante a pesquisa do Censo. Ainda assim, é um dado que não apresenta uma diferença considerável relativamente à estimativa feita pelo IPEA em 2011, constantes do Diagnóstico sobre Catadores de Resíduos Sólidos, que indicou a possibilidade de um intervalo entre 400 mil e 600 mil catadoras e catadores, considerado a partir de diversas fontes de dados sobre o tema.²³¹

Para entender um pouco mais da realidade de vida dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e das situações de injustiça ambiental que eles vivenciam, é importante que conheçamos o perfil social e demográfico nas diferentes regiões do país. Mostramos em seguida alguns gráficos contendo informações que retratam um pouco dessa realidade. Cumpre informar que os dados são do último Censo demográfico realizado no Brasil em 2010 pelo IBGE. Tais dados refletem uma estimativa do ano 2012, e foram utilizados pelo IPEA na elaboração do relatório denominado

²²⁹ Guia de Atuação Ministerial: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais – encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 2014.

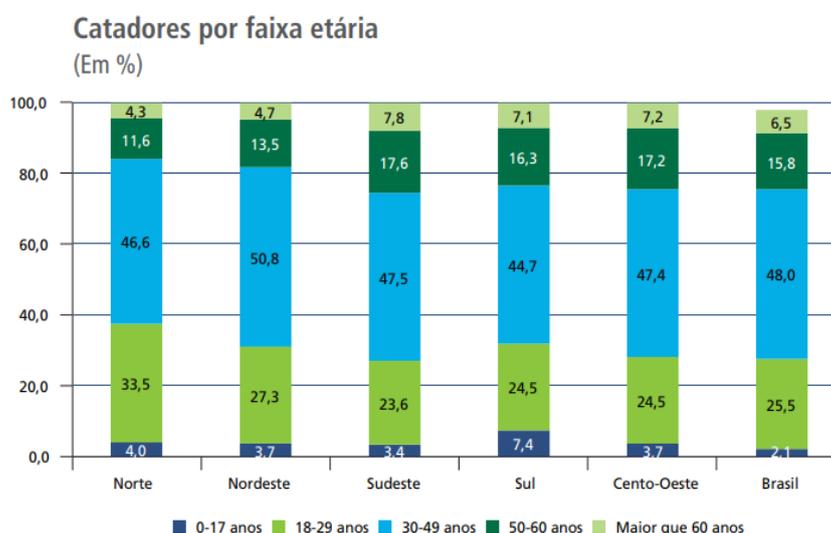
²³⁰ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ver em: <https://www.ibge.gov.br/> (acesso em 08/12/2018 às 00:21h)

²³¹ Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável, Ipea, p. 44-45, 2013. (texto adaptado)

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf (acesso em de junho de 2017)

Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável, no ano de 2013.

Primeiramente, temos informação a respeito da faixa etária dos catadores nas cinco regiões. Conforme podemos observar no gráfico abaixo, as faixas etárias têm variação muito pequena entre as regiões. Podemos destacar que o maior contingente de catadores é representado pela faixa etária dos 30-49 anos, com um percentual médio de cerca de 47% do total de catadores. Chamou a atenção também um considerável número de jovens representados pela faixa etária 18-29 anos, que somam cerca de 24% do total.

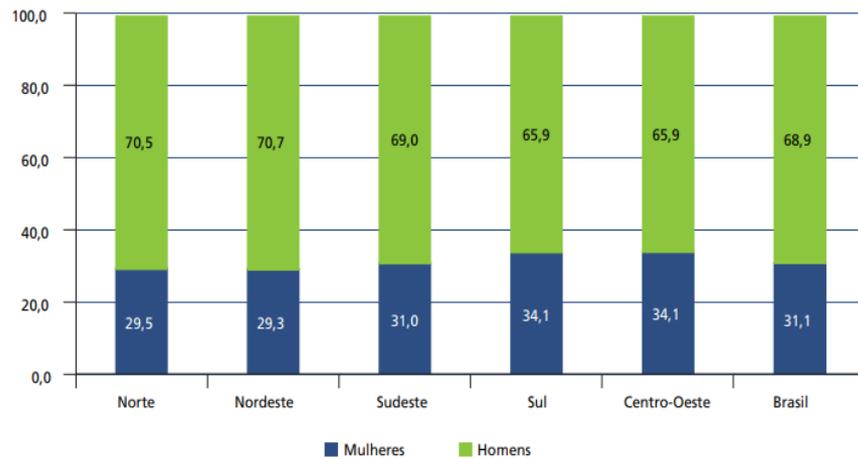


Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

O gráfico a seguir mostra os números sobre a quantidade de homens e mulheres na atividade de reciclagem. Como podemos ver, a atividade de reciclagem é composta majoritariamente por homens, com um percentual médio em torno de 69% por região do país. O maior percentual de mulheres catadoras foi encontrado nas regiões sul e centro-oeste, ambas com 34,1%.

Homens e mulheres na atividade de reciclagem

(Em %)

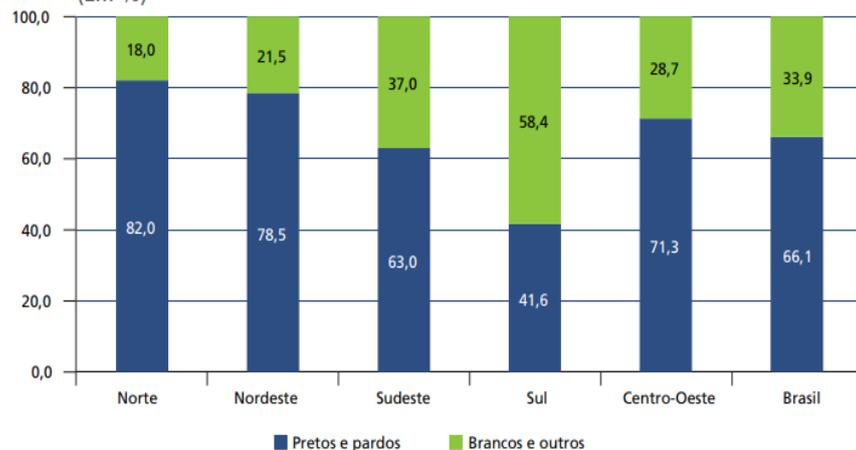


Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

O próximo gráfico mostra a quantidade de negros e negras exercendo a atividade de catador de materiais recicláveis. Vale frisar que os dados a seguir contêm informações de cunho racial, o que é importante na relação com a justiça ambiental. Assim, como podemos observar, o percentual de negros e negras trabalhando como catadores é uma ampla maioria, com destaque para as regiões norte e nordeste, com um total de 82% e 78,5%, respectivamente. Já a região sul, registrou o menor número, com um percentual de 41,6%.

Negros e negras entre os catadores

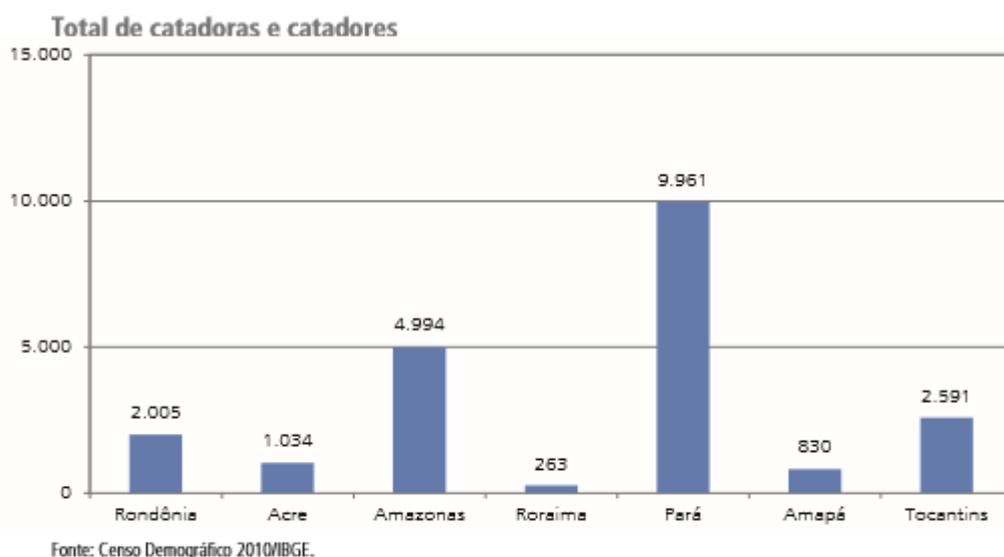
(Em %)



Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012a).

Passaremos agora a concentrar os dados na região norte, pois é o sítio com os maiores índices de desigualdade social e pobreza do país. Consequentemente, são os locais mais propícios para os casos de injustiça ambiental.

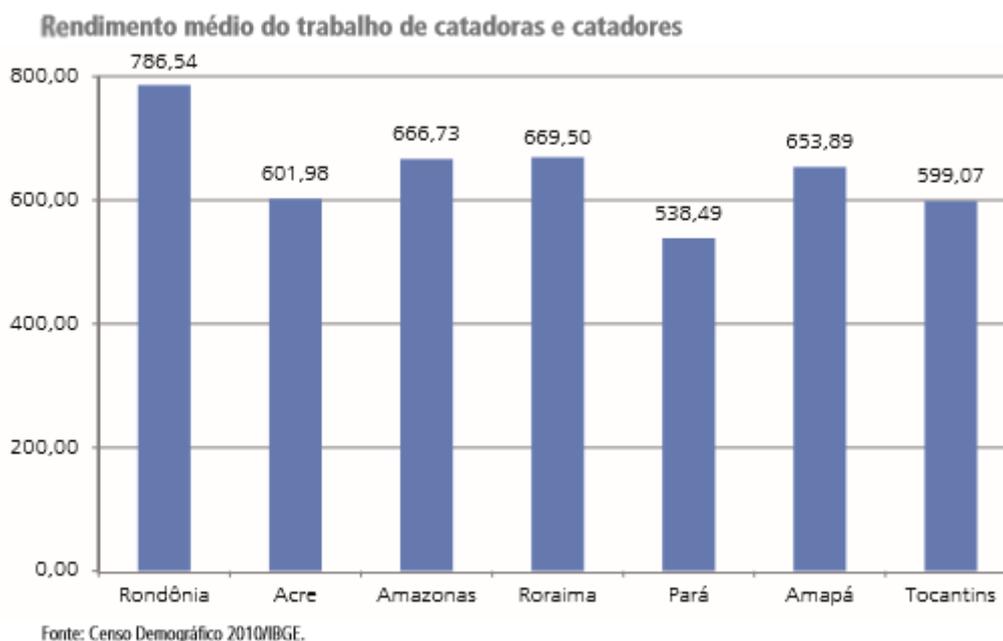
Como podemos notar, o norte do país é a região com a menor quantidade de pessoas que trabalham com a reciclagem. Ao todo são 21.678 pessoas nesse universo, o que representa pouco mais de 6,0% do total de catadoras e catadores no Brasil. O estado do Pará possui o maior contingente da região, com 9.961 trabalhadores.



Outro dado que consideramos relevante é o relativo à renda média dos catadores de material reciclável e reutilizável no Brasil, pois revela a fragilidade econômica da categoria, e a dimensão do nível de desigualdade social. Segundo Os dados indicam que a renda média em 2010, segundo os próprios trabalhadores, era de R\$ 571,56. Ressalte-se que o salário mínimo da época era de R\$ 510,00 (equivalente a 134,97 Euros)²³², ou seja, a renda de todo o universo de catadores no país superava o valor do salário mínimo. Na região Norte, os valores estavam acima da média nacional.²³³

²³² <https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/euro-uniao-europeia/> (Valor cambial do fechamento do dia - 30 de junho de 2017 - da bolsa de valores de São Paulo).

²³³ Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável, Ipea, 2013. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf (acesso em 19 de junho de 2017; texto adaptado)

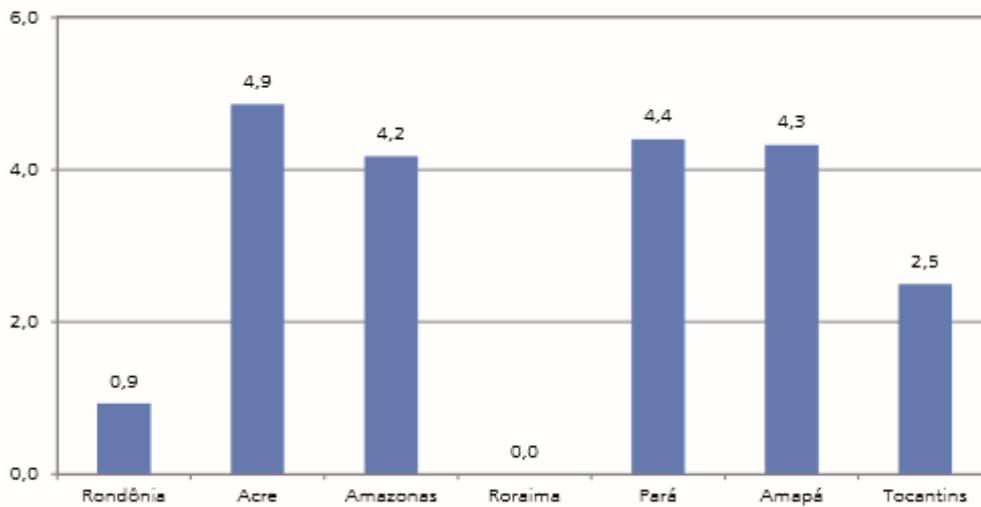


Outro aspecto a ser considerado são os dados relativos aos índices de extrema pobreza. Considera-se em situação de extrema pobreza o domicílio em que a soma da renda de seus integrantes, dividida pela quantidade de pessoas que residem no domicílio e dependam dessa renda, não ultrapasse a marca de R\$ 70,00, per capita.

Mais um dado importante para a configuração dos parâmetros de injustiça ambiental e social. Esses dados acompanharam a queda da extrema pobreza na população brasileira diagnosticada à época do Censo, onde o país passava por um bom momento econômico. Considerando todas as famílias brasileiras, estimou-se, de acordo com o Censo Demográfico, que em 2010 o percentual de extrema pobreza era de 9,4%. Fazendo um recorte apenas para os domicílios que possuem pelo menos um(a) catador(a), esse percentual para o Brasil é bem menor, na ordem de 4,5%. A região Norte apresenta percentual de extrema pobreza entre os residentes de domicílios com pelo menos um(a) catador(a) de 3,8% – valor inferior à média nacional.²³⁴

²³⁴ Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material in Reciclável e Reutilizável, Ipea, 2013. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf (acesso em 19 de junho de 2017; texto adaptado)

Percentual de residentes extremamente pobres em domicílios com pelo menos um(a) catador(a) (menos de R\$70,00 per capita)



Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.

Convém ressaltar, mais uma vez, que todos estes dados são do último Censo Demográfico realizado em 2010, ou seja, no ano em que a lei federal nº 12.305/2010 entrou em vigor. Consequentemente, tais dados não refletem um diagnóstico do atual cenário, não levando em consideração os resultados porventura alcançados após o advento da lei *supra*, sejam eles positivos ou negativos. Devemos admitir que não estamos muito otimistas com relação aos resultados que serão apurados no vindouro Censo, daqui a cerca de dois anos.

Portanto, sendo evidentes as dificuldades na implementação efetiva dos preceitos estabelecidos pela lei federal nº 12.305/2010, o desafio que se apresenta perante os catadores de materiais recicláveis é o de se tornarem cada vez mais protagonistas das questões ambientais fazendo uso das ferramentas jurídicas que a própria lei *supra* concedeu. Isso ganha ainda mais força com o recém-criado AE que irá instrumentalizar a categoria através dos mecanismos jurídicos inscritos nos pilares de acesso à informação ambiental, participação nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça, para que possam contribuir para a implementação da PNRS.

5.1. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS MEDIDAS INTRODUZIDAS PELA LEI FEDERAL Nº 12.305/2010 RELATIVA AOS CATADORES DE MATERIAIS REUTILIZÁVEIS E RECICLÁVEIS.

A promulgação da lei federal nº 12.305/10 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos - simboliza um marco para o Brasil em matéria de uma nova concepção a ser estabelecida e que criou novos paradigmas para as políticas ambientais de resíduos no país. Com isso, ganhou relevo a gestão integrada de resíduos, o estímulo à disposição adequada de resíduos, as novas tecnologias para o tratamento dos resíduos, a reciclagem e a logística reversa, e fundamentalmente a inclusão dos catadores nas políticas de gestão integrada através da coleta seletiva de materiais recicláveis e reutilizáveis.

A nova PNRS instituída pela lei federal nº 12.305/2010, ao proporcionar uma série de mecanismos de gestão de resíduos a serem implementados pelos Estados e Municípios, estabelece um enorme desafio, ao nosso ver, que é viabilizar a inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nos processos de gestão integrada de resíduos através da realização da coleta seletiva, ou em outras atividades inerente ao tratamento e disposição de resíduos, garantindo assim melhores condições de trabalho, dignidade e qualidade de vida.

A lei federal nº 12.305/2010 foi fruto, dentre outros aspectos, também das lutas promovidas pelo movimento dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis a favor da inclusão da categoria nas políticas de gestão de resíduos, contra as injustiças ambientais e as desigualdades sociais.

A primeira coisa que queremos destacar em relação à lei federal 12.305/2010 é que, desde a sua entrada em vigor em 2010 até ao presente momento, ainda persiste a meta de encerramento dos chamados “lixões” – incluindo nessa lista os aterros controlados, pois tecnicamente não são considerados como método apropriado de disposição de resíduos –. Infelizmente, tal situação é responsável por um dos mais cruéis episódios de injustiça ambiental de que se têm notícia, pois envolve questões relacionadas

com a justiça ambiental interrelacionada com direitos humanos e justiça territorial, num cenário de profunda desigualdade social, extrema pobreza e exclusão.

Vale ressaltar que o encerramento dos chamados “lixões” deve ocorrer concomitantemente com a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis nas políticas de gestão de resíduos, segundo estabelece o artigo 15, inciso V, e artigo 17, inciso V da lei federal nº 12.305/2010. Conforme mencionado anteriormente, esse é o grande desafio que a lei *retro* impõe, pois no Brasil a maioria dos catadores realiza o trabalho de “catação de resíduos” dentro dos chamados “lixões” ou na sua área de entorno. Assim, com o fechamento desses “depósitos de injustiça ambiental”, os catadores de materiais recicláveis deixarão de realizar o trabalho que vêm realizando há anos – é o correto, deve ser feito –, e necessitam de ser absorvidos/incluídos nas políticas de gestão de resíduos promovidas pelos Estados e Municípios, sob pena de a situação dos catadores se agravar ainda mais, pois podem ficar sem nenhuma fonte de renda.

Nesse sentido, o Guia de Atuação Ministerial do Conselho Nacional do Ministério Público denominado “Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais – encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis” (2014) enfatiza: “são os maiores desafios que o país vem enfrentando em termos de política de resíduos, pois, isso significa, além de outros aspectos, a preservação e concretização dos direitos fundamentais, motivado pelos anseios por uma instituição que se mostre apta a promover a transformação positiva da realidade social, verdadeira instituição da garantia da sociedade na luta pela concretização de seus direitos e princípios mais caros (custos societais), em consonância com o disposto nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal de 1988”.²³⁵

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS – trazida pela lei federal nº 12.305/2010 é definida pelo conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vista à gestão integrada e

²³⁵ Guia de Atuação Ministerial: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais – encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 2014.

ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Então, segundo o disposto no artigo 3º, inciso XI, da lei supramencionada, “a gestão integrada é um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável”.²³⁶

Para o relatório do IPEA – Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável (2013), “a lei estabelece dois pontos essenciais para a determinação de uma posição estratégica dos catadores na PNRS: o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (Artigo 6º); e a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (Artigo 7º)”.²³⁷ Trata-se de duas importantes inovações da lei federal nº 12.305/2010, sendo a atribuição de valor econômico ao resíduo um princípio importante que a lei contempla no que diz respeito à valorização das atividades exercidas pelos catadores.

Segundo reza o art. 7º da Lei n.º 12.305/2010, a PNRS deverá ocorrer de forma integrada e compartilhada, devendo os municípios promover a integração das associações e/ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis, em todas as etapas da gestão, por exemplo, contratando prioritariamente as entidades que representam à categoria para realizar os serviços de coleta seletiva de resíduos. Senão vejamos: “Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) VII - gestão integrada de resíduos sólidos; VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos (...); XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

²³⁶ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm (acesso em 07/12/2018 às 11:27h)

²³⁷ Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável, Ipea, p. 36, 2013. http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavel_brasil.pdf (acesso em de junho de 2017)

Nesse sentido, os Municípios para atingir esses objetivos, devem promover não apenas ações assistencialistas e pontuais de apoio às associações e cooperativas de catadores, mas sim integrá-las efetivamente na gestão compartilhada de resíduos, consoante prevê o inciso XII, do artigo 7º, da Lei 12.305/10. Entretanto, para isso se tornar realidade, os Municípios precisam garantir suporte técnico e financeiro na forma do artigo 8, inciso IV, e do artigo 42, inciso III, do diploma *retro*, pois isso, só será possível quando as organizações de catadores estiverem dotadas de recursos materiais e técnicos necessários ao bom funcionamento das mesmas.

Cumprir informar que, a contratação pública das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis pelos entes federativos e demais órgãos públicos, é um permissivo expresso – na modalidade de dispensa de licitação – trazido pelo artigo 57 da Lei Federal nº 11.445/2007 – estabelece diretrizes nacionais para o saneamento²³⁸, dando nova redação ao artigo 24, inciso XXVII, da Lei Federal nº 8.666/93 – lei de licitações²³⁹, autorizando, portanto, esse tipo de contratação voltado à coleta seletiva de resíduos. Portanto, atribuir a execução dos serviços de coleta seletiva de resíduos por associações e cooperativas de catadores com a prerrogativa legal de contratação direta, sem passar pelo martírio da disputa e da burocracia do processo licitatório, é sem dúvida uma grande conquista. Podemos assim dizer que foi outro avanço importante na categoria, garantido mesmo antes da criação da lei federal nº 12.305/2010.

Por conseguinte, o Guia de Atuação Ministerial do Conselho Nacional do Ministério Público (2014) assevera: “garantir a participação das associações e cooperativas em todo o processo e etapas da gestão, não apenas na coleta, ou em galpões de triagem, mas integrando-os e repartindo a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos (artigo 6º, inciso III, da Lei 12.305/2010), ou seja, também devem ser inseridas as cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis no tratamento final, quando, então, será

²³⁸ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm (acesso em 07/12/2018 às 12:14h)

²³⁹ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm (acesso em 07/12/2018 às 12:10h)

possível agregar valor ao resíduo coletado, seja mediante a transformação primária ou secundária dos materiais resultantes da coleta e triagem.²⁴⁰

Segundo, “a coleta seletiva de materiais recicláveis consiste em uma das etapas do gerenciamento dos resíduos sólidos e é definida como a coleta desses resíduos previamente segregados conforme sua constituição ou composição. Abrange o serviço de coleta seletiva de materiais recicláveis como papéis, plásticos, vidros, metais, embalagens longa vida, isopor, entre outros. Promove a economia dos recursos naturais e de insumos, o reuso, a ampliação do mercado da reciclagem, a educação para um consumo mais consciente e a inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis”.²⁴¹

Vale lembrar que a coleta seletiva é um instrumento da PNRS, conforme reza o artigo 8, inciso III, da lei federal nº 12.305/2010. Daí, podemos afirmar a grande importância que esse mecanismo de manejo e destinação de resíduo tem no contexto brasileiro. E, ainda, dizer que a coleta seletiva está intimamente associada a uma das atividades desenvolvidas pelos catadores de materiais recicláveis, mas que precisa ser potencializada como instrumento crucial de inclusão da categoria, pois ainda permanece concentrada na coleta e catação avulsa nas ruas, e dentro dos chamados “lixões”.

O Guia de Atuação Ministerial (2014) faz uma interessante abordagem acerca da Lei nº 12.305/2010, afirmando que ela “impõe a contratação obrigatória – PRIORITÁRIA – das associações e cooperativas de catadores quando existentes. Além de resultar da luta por direitos do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, a Lei nº 12.305/2010 integra e articula questões voltadas não apenas à preservação ambiental, mas também à redução das desigualdades sociais (erradicação do trabalho infantil na coleta do lixo e emancipação socioeconômica das famílias que sobrevivem da coleta e comercialização de materiais recicláveis), consagrando, assim, os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro previstos no artigo 3º da Carta Constitucional.

²⁴⁰ Guia de Atuação Ministerial: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais – encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 2014.

²⁴¹ BESEN, Gina, Resíduos Sólidos no Brasil – Oportunidades e Desafios da Lei Federal nº 12.305, Coleta Seletiva e Organizações de Catadores de Materiais Recicláveis, Cap. 6, ed. Manole Ltda., p. 243, 2014.

Fortalece, ainda, a possibilidade de atingimento dos objetivos do milênio e o compromisso brasileiro com a implementação da Agenda 21 e promoção do trabalho decente. É correto afirmar, portanto, que é obrigação do Município organizar o serviço de coleta seletiva, transferindo a sua gestão para as organizações formais de catadores de materiais recicláveis, pois qualquer política de responsabilidade social e ambiental e de geração e trabalho e renda deve estar orientado pelos princípios, objetivos e ações relativas ao desenvolvimento humano e ambiental, de modo a se presumir em absoluto a conveniência e oportunidade de sua concretização, em face da gravidade dos mecanismos de exclusão social, em especial o desemprego que empurra milhares de famílias para a coleta informal, o desperdício nas práticas de consumo, e a irrazoabilidade econômica e ambiental do descarte de produtos reaproveitáveis”.²⁴²

É importante ressaltar que o desenvolvimento da PNRS se baseia nos planos de resíduos sólidos, de acordo com os níveis de governo ou levando em consideração fatores geográficos, como os planos microrregionais ou intermunicipais de resíduos sólidos, segundo as modalidades elencadas no art. 14, da lei federal 12.305/2010. Nos planos de resíduos sólidos a nível nacional e estadual estão previstas metas para eliminação e recuperação dos lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, conforme prevê o artigo 15, inciso V e 17, inciso V, respectivamente. Já para o plano municipal de resíduos sólidos não existe previsão legal expressa para a meta do fechamento de “lixões”, o que para nós é um equívoco, já que o foco principal da PNRS é nos municípios.

Outrossim, o plano municipal de resíduos sólidos municipal deve criar programas e ações para a participação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis, consoante dispõe o artigo 19, inciso XI, da lei federal nº 12.305/2010. Nesse sentido, vale frisar que, os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outra forma de associações de catadores de materiais recicláveis serão priorizados no acesso aos recursos da União, conforme reza o artigo 18, parágrafo 1, inciso II, do mesmo diploma legal.

²⁴² Guia de Atuação Ministerial: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais – encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva dos catadoras e catadores de Materiais Recicláveis. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 2014.

Gostaríamos de destacar a edição do Decreto Federal nº 7.405/2010 – instituiu o Programa Pró-Catador, que tem por finalidade integrar e articular as ações do Governo Federal voltados ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento, conforme prescreve o seu artigo 1.²⁴³

O Decreto Federal nº 7.405/2010 tem sido a principal fonte de recursos para investimentos nas políticas que visam dar suporte ao desempenho das atividades dos catadores, onde podemos destacar a capacitação técnica, implantação ou melhoramento da estrutura física e equipamentos para as cooperativas e demais associações de catadores. E o mais interessante é que o convênio com o programa Pró-Catador pode ser firmado diretamente com as cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos moldes do artigo 4, inciso III, do diploma *retro*.

Entretanto, a transferência de recursos do programa Pró-Catador diretamente para as cooperativas e associações de catadores está sendo pouco efetiva e utilizada, dadas as burocracias e exigências técnicas do programa, aliadas à baixa capacidade técnica das cooperativas em cumprirem as exigências.

A lei federal nº 12.305/2010, trouxe uma série de medidas que atribui direitos e garante mecanismos de inclusão dos catadores de materiais recicláveis nas políticas de gestão integrada de resíduos. Mas, acima de tudo, trouxe a real possibilidade da transformação do cenário de injustiça ambiental que essa categoria vem vivenciando ao longo de décadas. Dessa forma, com os mecanismos de viabilidade econômica das associações e cooperativas de catadores estabelecidos pela lei *supra*, possibilita-lhes uma série de vantagens, tais como: elevação da renda dos catadores, erradicação do trabalho infantil graças à elevação da condição socioeconômica das famílias, potencialização e melhoria dos índices da coleta seletiva, da reciclagem e da reutilização, valorização da

²⁴³ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7405.htm (acesso em 07/12/2018 às 19:22h)

educação ambiental como instrumento de efetivação da PNRS e, por fim, o exercício da função de agentes ambientais contribuindo para preservação do ambiente e nas lutas contra as alterações climáticas.

Entretanto, após quase uma década de vigência da lei federal nº 12.305/2010, o que temos notado é uma realidade bem diferente do cenário projetado aquando da criação desse instrumento legal. Sabemos da complexidade em que os casos de justiça ambiental estão envolvidos, até mesmo por envolverem uma diversidade de fatores que se interrelacionam – ambientais, econômicos, jurídicos, sociais e territoriais, dentre outros –. Notamos que os governos, especialmente os da esfera municipal, estão engessados, ou seja, não estão conseguindo colocar em prática o disposto na lei *supra* com relação à inserção dos catadores na gestão dos resíduos ou mesmo na observância de algumas garantias que a lei nº 12.305/2010 lhes confere, seja por falta de recursos, ou carência de corpo técnico, ou ainda pela não priorização de tal política. Tais situações tendem a se agravar nos municípios das regiões norte e nordeste do Brasil, que são os sítios com a maior carência de infraestruturas urbanas e com o maior percentual dos índices de pobreza e desigualdades sociais do país.

Portanto, os desafios de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil ainda são muitos. Assim, podemos afirmar que os preceitos da lei federal nº 12.305/2010 não estão sendo aplicados de modo efetivo, tanto no que diz respeito à política de gestão dos resíduos pelos governos federal, estadual e municipal – um exemplo disso é o fato de ainda alguns “lixões” continuarem operando –, como no processo de inclusão e valorização dos catadores no processo de gestão integrada dos resíduos – exemplo claro dessa situação foi demonstrado na análise do caso do “lixão do Aurá” tratado no sub-capítulo 5.2 –.

Queremos enfatizar que, no caso da inclusão da categoria dos catadores na gestão integrada dos resíduos, não é a ausência de ferramenta jurídica que tem ocasionado a ineficácia da implementação e o fortalecimento dessa política, pois, diferentemente de alguns países, e podemos apontar aqui o caso da Romênia, que enfrenta uma situação semelhante e não possui lei específica que garante direito aos “waste pickers” – ver capítulo 5.1 –, o Brasil foi inovador nesse sentido quando, ao criar a legislação que trata

da política nacional de resíduos, incluiu ao longo do seu texto uma série de dispositivos que garantem direitos e, conseqüentemente, permitem a valorização da categoria.

Conseqüentemente, atribuímos a ineficácia da lei federal nº 12.305/2010 em relação aos direitos e garantias dos catadores de materiais recicláveis nela insculpidos, à dificuldade e/ou desleixo na implementação dos seus dispositivos. Portanto, apesar de alguns avanços nas políticas de gestão de resíduos no Brasil, podemos concluir em termos gerais que, tomando em conta as informações colhidas nos dados oficiais e a análise de alguns casos de injustiças ambientais relacionados com os catadores, como foi o caso do “lixão do Aurá” – ver sub-capítulo 5.2 –, os resultados em termos de efetividade da lei quanto a proporcionar a inclusão dos catadores na gestão integrada dos resíduos, fomentar, apoiar e valorizar as associações e cooperativas que representam a categoria, implantar e potencializar a coleta seletiva realizada pelos catadores ainda são muito tímidos.

Diante de tal situação, os catadores de materiais recicláveis que já vêm dando mostras de mobilização e unidade da categoria, como vimos quanto à luta pelo seu reconhecimento enquanto categoria profissional, e devido à garantia de direitos conquistados com a edição da lei 12.305/2010, não podem agora ficar inertes quanto ao resultado pouco efetivo da implementação da lei *supra*. Ademais, a lei nº 12.305/2010, garante no art. 6, inciso X, como princípio da PNRS, o direito à informação e ao controle social, mecanismos que serão ainda mais fortalecidos com recém-criado AE, do qual o Brasil é signatário, através do direito à informação ambiental, a participação dos catadores nos processos de tomada de decisão e no acesso à justiça, que por sinal, no contexto brasileiro deverá ser um mecanismo bastante utilizado pela categoria.

Por fim, estamos ciente de que o fortalecimento das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis e a sua efetiva inclusão certamente irá proporcionar condições mínimas e indispensáveis de sobrevivência digna e de respeito aos direitos humanos, promovendo assim um cenário adequado de justiça ambiental para a categoria. Contudo, como essa realidade ainda parece distante, devemos considerar que o recém-criado AE, será um instrumento jurídico primordial na garantia de direitos e defesa dos direitos humanos dos catadores, possibilitando que seja utilizado como ferramenta de exercício da democracia ambiental para a participação nos processos de tomada de

decisões e no acesso à justiça, especialmente no que se refere a eventuais violações dos preceitos da lei federal nº 12.305/2010.

6. CONCLUSÃO

A relação entre injustiça ambiental e os catadores de materiais reutilizáveis recicláveis no Brasil tem deixado marcas profundas, causadas por um conflito ambiental cruel e perverso, que gera repercussões na esfera dos direitos humanos.

Chegados aqui, subsiste uma indagação: o direito do ambiente está sendo capaz de garantir justiça ambiental para os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, especialmente no Brasil?

Primeiramente, devemos levar em conta a complexidade de que se revestem os casos de justiça ambiental envolvendo os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, dada a relação daqueles com a concepção de desenvolvimento sustentável, as mudanças de comportamento da sociedade global por influência das questões ambientais e a incorporação dos conceitos e diretrizes da governança ambiental. Assim, os casos de injustiça ambiental envolvendo os catadores devem ser vistos e analisados de maneira multifacetada, envolvendo mecanismos jurídicos, além de outros fatores econômicos, políticos, sociais e territoriais.

Segundo, o direito do ambiente deve ser utilizado como ferramenta capaz de absorver a conjuntura que aqui chamamos de “nova ordem mundial ambiental”, lançando mão, por exemplo, de instrumentos jurídicos que promovam as bases da “democracia verde” e incentivem o exercício da “cidadania ambiental”, buscando, portanto, ser efetivo no que pode ser considerado adequado em termos de justiça ambiental. Para isso, contudo, o direito do ambiente deve afastar-se dos fundamentos de uma possível “eco-ditadura”²⁴⁴, conforme a descreve Garcia (2007): “um Estado que quer ser responsável por tudo, tem de saber tudo, num quadro de possibilidades de ação em princípio ilimitado, única forma de responsabilizar pelas consequências de cada risco”.²⁴⁵

²⁴⁴ Ver em: Rechtsstaat und Umweltstaat..., p. 12 e ss.

²⁴⁵ GARCIA, Maria da, O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente, ed. Almedina, p. 298, 2007.

Segue-se, no cenário atual de crise ecológica, onde as questões ambientais passaram a ser tema comum na mesa de discussões de todos os segmentos da sociedade, uma das nossas maiores preocupações é sobre o modo como a sociedade irá se comportar no enfrentamento desse novo modelo de relação com o Estado, onde o cidadão passa a ter papel crucial nos processos de tomada de decisões em matéria ambiental. O momento “convida” as pessoas a adotarem uma postura mais participativa, a tomarem parte dos debates envolvendo situações que são de relevância para o planeta, e que poderão afetar as suas vidas direta ou indiretamente.

As questões ambientais, especialmente as que se relacionam com a justiça ambiental, despertaram a necessidade para que o direito do ambiente pudesse se apropriar dos fundamentos de uma democracia fundada em princípios mais deliberativos e participativos. Chegou-se assim a um ponto em que as fissuras da era antropocêntrica criaram um terreno fértil para que a democracia ambiental pudesse ocupar assento neste novo modelo de governança onde o exercício da cidadania ambiental é estratégico para que os mecanismos jurídicos possam ter resultados efetivos.

Deste modo, diversos instrumentos internacionais relacionados com o direito do ambiente desde o final do século já enfatizavam a importância do envolvimento e participação do público nas questões ambientais. A CA, tratada no capítulo 3, é o principal instrumento jurídico de referência para os preceitos da democracia ambiental, contemplando mecanismos jurídicos que permitem o acesso do público à informação ambiental, à participação nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça em assuntos ambientais. E, portanto, tem sido uma “arma” poderosa nas lutas pela justiça ambiental, especialmente no contexto europeu, no qual no entanto ainda não alcançou resultados muitos satisfatórios relativos ao episódio dos “waste pickers” da Comunidade de Roma e ao Aterro de Cluj-Napoca na Romênia (ver sub-capítulo 4.1).

Nessa esteira, não podemos deixar de mencionar que a CA serviu de fonte de inspiração para a criação do *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Criado em março deste ano, o AE, como ficou conhecido, pode, finalmente, dar vida ao Princípio 10, da Declaração do Rio de 1992. Antes mesmo da sua entrada em vigor, já é considerado

um marco para a região pois, a exemplo da CA, será uma ferramenta jurídica imprescindível no combate às injustiças ambientais e na defesa dos direitos humanos, num sítio marcado por diversos conflitos ambientais.

No entanto, mesmo após a introdução desses instrumentos jurídicos que reformataram a maneira de “participação do público” e estimulam o exercício da cidadania ambiental, podemos notar que o envolvimento do público e a sua atuação ativa nas questões ambientais ainda está muito distante de um cenário ideal, mesmo nos países mais desenvolvidos do continente europeu. Tal situação tem comprometido sobremaneira a implementação dessas leis – a própria CA é prova disso.

Esperamos que as lições experimentadas pela CA, concernentes à sua implementação, sejam tomadas como exemplo pelas autoridades públicas dos países da América Latina e do Caribe ao colocar em prática os instrumentos jurídicos trazidos pelo AE. O Brasil, por sua vez, como signatário do Acordo, deve tirar o máximo de proveito desse histórico, ainda mais pelo fato de que está enfrentando uma série de dificuldades na implementação da lei que instituiu a política nacional de resíduos sólidos, e assegura direitos aos catadores de materiais recicláveis.

A lei federal nº 12.305/2010, que instituiu a política de resíduos sólidos no Brasil, entrou em vigor em 2010, tendo como um dos seus maiores desafios o encerramento dos chamados “lixões” e, concomitantemente, a promoção da inclusão dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no processo de gestão integrada de resíduos. Tal medida, visa acabar com esses “depósitos de injustiça ambiental”, e proporcionar à categoria a oportunidade de um trabalho digno e a sua emancipação econômica, como por exemplo através da realização da coleta seletiva de resíduos para reciclagem como parte do processo de gestão integrada dos municípios brasileiros.

Contudo, quase uma década após a entrada em vigor da lei brasileira que instituiu a política nacional de resíduos, podemos afirmar que os avanços nessa política ainda são tímidos, e tal legislação tem se mostrado pouco efetiva, tanto na implementação dos instrumentos jurídicos de planejamento da gestão de resíduos quanto no fechamento dos chamados “lixões”, que teve o prazo legal encerrado em meados de 2014; no entanto,

existem muitos ainda a operar. Aliás, um aspecto dessa questão nos chamou atenção, e, paradoxalmente, esse é um ponto que, onde tem ocorrido o encerramento das atividades dos chamados “lixões” – à primeira vista parece ser em diversos casos o cumprimento da meta legal – é também, na verdade, um “conluio” para atender interesses particulares dos que lucram instalando e operando aterros sanitários, sem sequer terem elaborado o plano de gerenciamento de resíduos para discussão do assunto.

Com tudo isso, e nos valendo do ditado popular “a corda sempre rebenta para o lado do mais fraco”, a categoria dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis é quem mais tem sofrido as consequências da falha de implementação, ou mesmo da não implementação da lei federal n 12.305/2010. Vale ressaltar que, em alguns casos, como o episódio do “lixão do Aurá”, que tratamos no sub-capítulo 4.2, a situação dos catadores pode ficar ainda mais fragilizada com o fechamento dos “lixões”, e a consequente não inclusão da categoria na gestão integrada dos resíduos.

Assim, agora podemos tratar da indagação feita logo no início. Primeiro, não podemos negar que o direito do ambiente é um instrumento vital para a busca da justiça ambiental. Por conseguinte, o direito do ambiente tem dado muitas respostas positivas às questões ambientais envolvendo os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Brasil, a própria lei federal nº 12.305/2010 é um belo exemplo disso, ao consagrar direitos para os catadores e ao incluí-los no processo de gestão integrada de resíduos. No entanto, devemos tecer algumas considerações acerca da capacidade e/ou eficiência desses instrumentos para garantir qualidade ambiental, o respeito às pessoas e os grupos em situação de vulnerabilidade, a defesa dos direitos humanos e a garantia da dignidade.

Devemos, então, dizer que a política de gestão dos resíduos no Brasil está muito concentrada numa única forma de eliminação e tratamento de resíduos por via dos aterros sanitários, como se não houvesse outras alternativas viáveis e adequadas à realidade brasileira. A própria lei federal nº 12.305/2010, institui a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e o sistema de logística reversa, conforme prevêm os artigos 31 e 33, respectivamente, e estabelece ainda que os planos nacional e estadual de resíduos devem estabelecer metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas

unidades de disposição final dos resíduos, consoante o artigo 15, inciso IV, e o artigo 17, inciso, IV, respectivamente. Porém, ainda são métodos pouco explorados no Brasil.

Assim, notamos que, tal como a Romênia tem mostrado dificuldades na transição para um sistema mais sustentável de manejo e disposição final de resíduos, inclusive com processos movidos pela Comissão Européia que estão sendo julgados pelo TJUE, o Brasil ainda está “gatinhando” rumo a uma mudança nesse sentido.

Uma outra alternativa que pode contribuir no combate às injustiças ambientais vivenciadas pelos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e auxiliar a política de gestão de resíduos no Brasil a ser mais efetiva é a criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (instrumento jurídico e político) e/ou Zonas Ambientais – ZA (instrumento de planejamento municipal); na verdade, é uma unificação desses dois instrumentos, pois cada instrumento, isoladamente considerado, não contempla as características necessárias ao objeto da proposta –. São instrumentos da política urbana que foram criados pelo Estatuto das Cidades – lei federal nº 10.257/2001²⁴⁶ para proporcionar a melhoria nas funções sociais da cidade.

Nesse sentido, as ZEIS estão voltadas para o desenvolvimento de uma política de habitação de inclusão social, e podem ser utilizadas para regularização de áreas ocupadas ou em áreas vazias. Enquanto as ZA são instrumentos de planejamento municipal possibilitando o zoneamento de áreas e ecossistemas ambientais. A idéia é criar uma “zona de proteção e justiça ambiental” baseada nesses dois instrumentos, criada por lei municipal que definirá o território de abrangência, os critérios de caracterização da área, as medidas de amparo às pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade –enquadramos aqui os catadores de materiais recicláveis –, os projetos de melhoria da infraestrutura urbana, dentre outras.

Assim, as áreas localizadas no entorno dos chamados “lixões, ou outras áreas que tenham o perfil semelhante de fragilidade ambiental e social, e que sejam habitadas por pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade podem ser transformadas

²⁴⁶ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm (acesso em 09/12/2018 às 00:58h)

em Zonas de Proteção e Justiça Ambiental. Essas áreas deverão ter um tratamento especial em termos de projetos e políticas que visem proteger o ambiente, promover a qualidade ambiental e o bem-estar e garantir condições adequadas de justiça ambiental. Portanto, essas zonas deverão funcionar com a concepção de “territórios inteligentes”.

Vale destacar que, nos Estados Unidos da América, vem sendo praticado o “biorregionalismo”²⁴⁷, uma idéia que guarda algumas semelhanças com a idéia de zonas de proteção e justiça ambiental. Assim, para Dryzek (2000), “Biorregionalismo começa com a rejeição de unidades políticas ecologicamente arbitrárias, como condados, províncias, estados e estado-nação. As fronteiras biorregionais são definidas por bacias hidrográficas, topografia ou composição de espécies dos ecossistemas. Mas o biorregionalismo não é apenas uma questão de redesenhar as fronteiras políticas: é também uma questão de viver no lugar. Unidades políticas redesenhadas devem promover, e por sua vez, ser promovidas pela conscientização por parte de seus habitantes humanos do meio biológico que as sustenta”.²⁴⁸

Nesse sentido, um exemplo da execução das concepções do biorregionalismo é realizado pelo Conselho de Planejamento de Energia do Noroeste, celebrado por Kai Lee (1993), que está ativamente engajado na restauração ecológica da bacia do rio Columbia, no noroeste dos Estados Unidos. Essa instituição tem trabalhado em oportunidades estruturadas para participação de uma variedade de fóruns organizados pelo conselho. Esses fóruns recebem vários usuários humanos dos ecossistemas, como tribos nativas americanas, pescadores comerciais e recreativos, dentre outros. Então, nesses fóruns, segundo Dryzek (2000), “não se trata de descartar interesses materiais em favor de um conjunto diferente de interesses ecológicos, mas sim de reconhecer como esses interesses materiais são aspectos do bem-estar ecológico”.²⁴⁹

²⁴⁷ Ver McGinis, 1998.

²⁴⁸ DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations*. Oxford university press. p. 156-157. 2000.

²⁴⁹ Ibid.

Outro fator que contribuirá imenso para que a lei brasileira de gestão de resíduos possa ser mais efetiva na implementação dos direitos dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis é o recém-criado AE. Esse instrumento internacional de direito do ambiente proporcionará, através dos pilares de acesso à informação, participação do público nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça em assuntos ambientais, no empoderamento dos catadores na luta pela justiça ambiental e na defesa dos direitos humanos.

Por fim, é fundamental que, na implementação dos mecanismos jurídicos constantes do AE, o Brasil estabeleça na legislação nacional, ferramentas regulatórias inovativas que proporcionem efetividade na execução dos instrumentos jurídicos ambientais e na promoção da justiça ambiental para os catadores de materiais reutilizáveis recicláveis.

Temos esperança que, num futuro breve, possamos vislumbrar uma transformação no âmbito desta realidade de injustiça ambiental enfrentada pelos catadores no Brasil, em alguns cantos da Europa, e no mundo. Esperamos com ansiedade o dia em que os instrumentos jurídicos ambientais, como a CA e o AE, possam de modo adequado proporcionar a justiça ambiental.

BIBLIOGRAFIA

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana – ABRELPE, Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2017, ed. especial, São Paulo, 2017. <http://www.abrelpe.org.br>

ABREU, Ivy de Souza, Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos, *Opinião Jurídica* - Universidad de Medellín, vol. 12, nº 24. Medellín, 2013.

Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf (acesso em 09/12/2018)

ACSELRAD, Enri, *Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça social*, estudos avançados 24 (68), Rio de Janeiro, 2010.

ACSELRAD, Enri, O conhecimento do ambiente e o ambiente do conhecimento: anotações sobre a conjuntura do debate sobre vulnerabilidade, *Em Pauta – revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade Estado do Rio de Janeiro*, n. 32, v. 11, Rio de Janeiro, 2013.

ACSELRAD, Enri, Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana, *O social em questão*, Ano XVIII, n. 33, 2015.

ACSELRAD, Henri, *Meio Ambiente e Justiça - estratégias argumentativas e ação coletiva. Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia*, in IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ, *Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente – o debate internacional*, série Sindicalismo e Justiça Ambiental vol.3, RJ, 2000.

AMELIOR Association, Extract from: Des places Marchés des biffinEs samedi 11 et dimanche 19 février, projection des "tribus de la recup, journée mondiale des récupérateurs!, 2017. (<http://amelior.canalblog.com>, acesso em 19 de junho de 2017).

ANDERSON, Paul. *Reforming Law and Economy for a Sustainable Earth – Critical Thought for Turbulent Times*, Routledge Research in Environmental Politics, Routledge, 2015.

APRILE, Fábio; SIQUEIRA, Gilmar W., Avaliação de risco ambiental por contaminação metálica e material orgânico em sedimentos da bacia do Rio Aurá, RMB – Pa, ACTA – Amazônica, vol. 43 (1) 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aa/v43n1/v43n1a07.pdf> (acesso em 30 de outubro de 2018)

ARAGÃO, Alexandra, Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa, Revista Crítica de Ciências Sociais 93 - Risco, vulnerabilidade social e cidadania, Coimbra, 2011.

AYRES, I. and BRAITHWAITE, J.. *Responsive Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 1992). They propose, for example, the empowerment of public interest groups as a means of countering capture and corruption within regulatory agencies, Chapter 3.

BÁRCENA, Alicia. O AE: conquista ambiental para a América Latina e o Caribe. *Correio Brasiliense*, 2018. Ver: <https://www.cepal.org/pt-br/articulos/2018-o-acordo-escazu-conquista-ambiental-america-latina-o-caribe> (acesso em 22/11/2018 às 16:52)

BECK, Carmem Lúcia Colomé; COELHO, Alexa Pupiara Flores. Produção acerca da saúde do catador de materiais recicláveis: um estudo de tendências, *Revista de Enfermagem da Universidade Federal de Pernambuco*, Recife, 2016.

BESEN, Gina. *Resíduos Sólidos no Brasil – Oportunidades e Desafios da Lei Federal nº 12.305, Coleta Seletiva e Organizações de Catadores de Materiais Recicláveis*, Cap. 6, ed. Manole Ltda, 2014.

BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060.htm (acesso em 03 de dezembro de 2018)

BRASIL. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm (acesso em 26 de outubro de 2018)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acesso em 09/12/2018)

BRASIL. Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008 – dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm (acesso em 27 de outubro de 2018)

BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm (acesso em 24 de outubro de 2018)

BRASIL. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm (acesso em 24 de outubro de 2018)

CARVALHO, Edson Ferreira de, Meio ambiente & direitos humanos. ed. Juruá, Curitiba, 2006.

Cedha. Una Nueva Estrategia de Desarrollo para las Américas: desde los derechos humanos y el medio ambiente. Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Córdoba, 2002 Disponível em: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/05/Una-nueva-estrategia-de-desarrollo-para-las-americas.pdf> (acesso em 28 de junho de 2017)

CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem, Política Nacional de Resíduos: A lei na prática. (<http://cempre.org.br> – acesso e download em 19 de junho de 2017).

CEPAL, Organización y Plan de Trabajo del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia em Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Santiago, 2015. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/1/S1500423_es.pdf (acesso em 23 de novembro 2018)

CHARLOTTE, Valentine. The Citizen's Public Participation Under European Law and Environmental Law. The USV Annals of Economics and Public Administration, Volume 14, Issue 1 (19), 2014.

CHAVES, Gisele de Lorena Diniz; GHISOLFI, Verônica; SIMAN, Renato Ribeiro; XAVIER, Lúcia Helena, System dynamics applied to closed loop supply chains of desktop and laptops in Brazil: A perspective for social inclusion of waste pickers. Waste management 60, ed. Elsevier Ltda, 2017. (journal homepage: www.elsevier.com/locate/wasman - acesso e download em 16 de junho de 2017).

Comissão Européia. Comunicação n° 2016/C 273/01 - Documento de orientação da Comissão relativo à racionalização das avaliações ambientais realizadas nos termos do artigo 2º, n° 3, da Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental (Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, alterada pela Diretiva 2014/52/EU. Bruxelas, 2016.

Comunicação do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) n° 145, Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrosilvopastoris e a questão dos catadores, Brasília, 2012. (URL: <http://www.ipea.gov.br> – acesso e download em 19 de junho de 2017).

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público, Coleção: Guia de atuação ministerial e ação nacional em defesa dos direitos fundamentais - Encerramento dos lixões e a inclusão social e produtiva das catadoras e catadores de materiais recicláveis, Brasília, 2014.

Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Helsinki, 1992. Disponível em:

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (acesso em 26 de novembro de 2018)

Convenção de Aarhus. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (acesso em 09/12/2018)

Convenção de Espoo. Disponível em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/Publication/1733290_pdf_web.pdf (acesso em 09/12/2018)

COSTA, César Augusto; LOUREIRO, Carlos Frederico, A ecologia política de Enrique Dussel: aproximações para as lutas sociais na América Latina. Em Pauta – revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade Estado do Rio de Janeiro, 2o Semestre de 2016, n. 38, v. 14, p. 86-113, Rio de Janeiro, 2016.

CRANG, Mike, GREGSON Nicky, The Annual Review of Environment and Resources, From Waste to Resource: The Trade in Wastes and Global Recycling Economies, v. 40, 2015. (<http://www.annualreviews.org/errata/environ>, acesso em 16 de junho de 2017).

CUTTER, S.L. Hazards Vulnerability and Environmental Justice; Earthscan-Taylor and Francis Group: New York, 2006.

DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Syglea Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos: tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Declaração do Rio sobre o ambiente e o desenvolvimento. 1992. Rio de Janeiro. Brasil. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm> (acesso em 09/12/2018)

DEL BENE, Daniela; MARTINEZ-ALIER Joan; SCHEIDEL Arnim; TEMPER Leah, The Journal of Peasant Studies, Is there a global environmental justice movement?. Ed. Routledge, 2016.

DE LUCA, K.M. A wilderness environmentalism manifesto: Contesting the infinite self-absorption of humans. In *Environmental Justice and Environmentalism: The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*; MIT Press: Cambridge; London, 2007.

DOURADO, Juscelino; SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei, *Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal nº 12.305. Lei de Resíduos Sólidos*, ed. Manole Ltda., Barueri – São Paulo, 2014.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations*. Oxford university press. 2000.

European Commission. *Environment: Commission Prompts Belgium and Romania to comply with the EU waste framework Directive*. European Commission: Bruxelles. Belgium, 2011.

European Commission. *Twinning Partners Cluj County - European Commission*. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-twinning-partners/cluj_county_en.htm (acessado em 15 de março de 2017)

European Union. *Treaty on European Union (Consolidated Version)*. Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001-0390; European Union: Bruxelles, Belgium, 2012

GARCIA, Maria da, *O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente*, ed. Almedina, Coimbra - Portugal, 2007.

GARÇON, Gérardine. *The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention*, EFFL 2, 2013.

GOES, Fernanda Lira; PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto. *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

Governo do Estado do Pará - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER. *Diagnóstico do Catador: levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará*. Instituto 3R Amazônia, Belém, 2015.

HATEGAN, R.M.; Popita, G.E.; Varga, I.; Popovici, A.; Frentiu, T. The heavy metals impact on surface water and soil in the non-sanitary municipal landfill “Pata Rât”—Cluj-Napoca. Stud. Univ. Babes-Bolyai 2012.

HERCULANO, Selene, O Clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente, v. 3, n. 1, Artigo 2, jan/abril 2008, São Paulo, 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável – Região Norte. Brasília, 2013. (URL: <http://www.ipea.gov.br> – acesso e download em 19 de junho de 2017).

Importancia dos catadores já foi aceita agora o debate é sobre a sua valorização. (<http://www.mncr.org.br/artigos>, acesso e download em 20 de junho de 2017).

International Centre for Comparative Environmental Law World Conference of Environmental Law Associations. Rence of Environmental Law Associations the Limoges Declaration, 1990. Disponível em: <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/declalimoges1eng.pdf> (acesso em 26 de novembro de 2018)

JACOBS, M. ‘Sustainable Development as a Contested Concept’ in A. Dobson (ed.), Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice. OUP: Oxford, 1999.

LEE, Maria; ABBOT, Carolyn; The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, The Modern Law Review, Blackwell Publishing Ltd., Vol. 66, 2003.

Ministério Público do Estado do Pará, Termo de Ajustamento de Conduta – TAC: estabelece condições para o processo de transição na gestão dos resíduos sólidos, tendo como compromissários os Municípios de Ananindeua, Belém e Marituba. 2013. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/TAC%20RESIDUOS%20SOLIDOS%20vfinal%2003Abril2013.pdf> (acesso em 26 de outubro de 2018)

NADAL, Carine. Pursuing Substantive Environmental Justice: The Aarhus Convention as a ‘Pillar’ of Empowerment, ENV. L. REV. 10, p. 28, 2008.

OLIVER, Peter. Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention. *Fordham International Law Journal*, Vol. 36, 2013.

OST, François. *A natureza à margem da lei*. Ed. Instituto Piaget. 1997. Tradução: Joana Chaves.

PELLOW, David N. *Social Inequalities and Environmental Conflit* - University of California, San Diego – United States of America. *Horizontes Antropológicos*, , ano 12, n. 25. Porto Alegre, 2006.

PETRESCU-MAG, R.M.; Petrescu, D.C.; Muntean, O.L. Environmental law: The dynamics of application and control processes. *Environ. Policy Law*, 2015.

PETRESCU-MAG, Ruxandra Mařlina; PETRESCU Dacinia Crina; OROIAN, Ioan Gheorghe; SAFIRESCU Ovidiu Cařlin; BICAN-BRIS, Nicoleta, *Environmental Equity through Negotiation: A Case Study on Uban Landfills and the Roma Community*. *International journal of Environmental research and public health*, Romania, 2016.

PINHEL, Julio Ruffin, IPESA – Instituto de Projetos e Pesquisas Socioambientais, *Do Lixo à Cidadania - para a Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis*. ed. Peirópolis Ltda: São Paulo, 2013.

PIRKER, Benedikt. Access to Justice in Environmental Matters and the Aarhus Convention's in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?, *RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law*, n. 25 (1), 2016.

POP, I.N.; BACIU, C.; BRICIU, C.; TOFANA, V.; BICAN-BRISAN, N. *Informal sector participation in solid waste management—Study case: Cluj-Napoca, Romania*. Ecoterra, 2015

POPITA, G.E. *Contributions to the Efficiency of the Household Waste Management Systems (CaseStudy: Cluj County)*; Doctoral. Babes-Bolyai: Cluj-Napoca, Romania, 2012.

PRESSLER, Neusa; AMIN, Vanda do Socorro F., *Comunicação de interesse público e ciberativismo: as ações de sustentabilidade da comunidade virtual Mapa do lixo – Belém (PA) – Amazônia, Comunicação & Inovação, PPGCOM/USCS*, v.18, n. 37, 2017.

PRIEUR, Michel. La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. Revue juridique de l'Environnement. numéro spécial, 1999.

RAMMÊ, Rogério Santos, Da Justiça Ambiental aos Direitos e Deveres Ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica, ed. Educus – Editora da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2012.

Revue Juridique de l'Environnement, La Convention d'Aarhus, numéro spécial, p. 17, 1999. In Environmental Policy and Law, 28/3.4 (1998), p. 210. Cit. PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale.

RYALL, Áine, Access to Justice in Environmental Matters at the National Level and the Aarhus Convention. University of Cork – Faculty of Law, 2013. Disponível em: <http://environmentaljustice.ie/> (acesso em 26 de novembro de 2018)

SANT'ANA Diogo de, METELLO, Daniela, Cap. I: Recicagem e Inclusão Social no Brasil: Balanço e Desafios. Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional, ed. Ipea, Rio de Janeiro, 2016.

SANTO, Vanusa Carla Pereira. Aurá de gentes, lixo e água: ação pública e racionalidades em confronto em Belém (PA). Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 65-89, 2014. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10964> (acesso em 23 de fevereiro de 2017)

SEASTER/PARÁ – Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda, Projeto Pró-catador – ativação Pará, Diagnóstico do Catador – Levantamento socioeconômico dos catadores de materiais recicláveis, mapeamento mercadológico dos compradores de materiais recicláveis, situação dos municípios paraenses com relação ao plano de resíduos e demais marcos legais e situação dos lixões no Pará, Belém, 2015.

SILVA, Lays Helena Paes, Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro, Desigualdades ambientais: conflitos, discursos, movimentos, e-cadernos CES [on line] 17/2012. (URL: <http://eces.revues.org/1123> - acesso e download em 16 de junho de 2017).

SILVA, Sandro Pereira, A Organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: Dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para discussão n° 2268, Rio de Janeiro, 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. Os tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro: análise das relações entre o Direito Internacional Público e o Direito Interno Estatal. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9431 (acesso em 17 de novembro de 2018)

STEELE, Jenny; Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach. *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford University Press, Vol. 21, n° 3, 2001.

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da UE, Jornal Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT> (acesso em 10 de novembro de 2018)

Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 1ª vara da fazenda de Belém – processo n° 0383292-51.2016.8.14.0301, volume IV. Belém, 2017.

United Nations. Universal Declaration of Human Rights. UN, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> (acesso em 30 de junho de 2017)

United Nations. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Disponível em: <http://staging.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en> (acesso em 28 de junho de 2017)

United Nations. United Nations Framework Convention on Climate Change. UN, 1992. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (acesso em 26 de novembro de 2018)

United Nations – ECLAC; United Nations Environmental Programme – UNEP; Government of Panamá. Workshop on Public Participation in International Negotiations on

Environmental Matters – Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean, United Nations Publication, 2016.

United Nations Economic Commission For Europe. The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nations Publication, 2º ed., 2014.

United Nations Economic Commission for Europe. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. UN, 2015. Disponível em: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2015/ECE.MP.EIA.21_Convention_on_Environmental_Impact_Assessment.pdf (acesso em 26 de novembro de 2018)

UNECE – The United Nations Economic Commission for Europe. Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention. United Nations Publication, 2015.

VASCONCELOS JUNIOR, Móises Rita; SILVA CORRÊA, Rosália do Socorro da, Impactos socioambientais causados pelo aterro sanitário de Marituba-Pa. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais da Universidade de Santa Catarina, 2017.

VINCZE, Enikő, Urban Landfill, Economic Restructuring and Environmental Racism. Philobiblon, vol. XVIII, n. 2, Babeş-Bolyai University, Cluj, Romênia, 2013.