



O RACISMO AMBIENTAL COMO LIMITE DE ACESSO ÀS POLÍTICAS DE SUSTENTABILIDADE

ENVIRONMENTAL RACISM AS A LIMIT TO ACCESS TO SUSTAINABILITY POLICIES

EL RACISMO AMBIENTAL COMO LÍMITE AL ACCESO A LAS POLÍTICAS DE SOSTENIBILIDAD

CÉSAR DE OLIVEIRA GOMES¹

RESUMO

O presente estudo busca problematizar o racismo ambiental como um fator determinante para a falta de acesso de alguns grupos de pessoas às políticas de sustentabilidade. Os sucessivos desastres ambientais e os empreendimentos de impacto ambiental têm exigido dos juristas uma profunda reflexão sobre o papel do direito e a obrigatoriedade do Estado em prestar uma adequada e efetiva assistência às comunidades atingidas. A desigualdade nos efeitos dos desastres tem fomentado debates acerca do conceito de justiça ambiental, que está diretamente relacionado à equidade no acesso aos recursos naturais e às políticas de prevenção e recuperação. Questões de natureza étnico-racial têm contribuído para que determinado grupo social seja impactado de forma mais severa pela ocorrência de desastres ambientais. O racismo apresenta-se como um dos fatores que limitam e, muitas vezes, impossibilitam o acesso às políticas adequadas de sustentabilidade, prevenção e reparação de desastres. Ao final, conclui-se que o enfrentamento do racismo ambiental como fator de vulnerabilidade social passa, necessariamente, pela adoção de políticas efetivas por parte do Estado, aptas a promover os direitos humanos, o respeito às particularidades culturais e às capacidades econômicas dos grupos sociais marginalizados.

¹ Defensor Público Federal. Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União (ENADPU). Doutorando em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS. Membro do Conselho Editorial da Revista das Defensorias Públicas do MERCOSUL (REDPO). Membro do Núcleo de Direitos Humanos (NDH) da UNISINOS. Co-fundador do grupo DiversoS - Educação em Direitos Humanos. Foi membro convidado da Comissão Especial da Verdade sobre a Escravidão Negra da OAB/RS (2017-2021). Foi membro titular do Conselho Penitenciário do Estado do Paraná (2014-2015). É autor do livro "Racismo Institucional e Justiça: interfaces da Defensoria Pública da União". Tem experiência acadêmica e profissional na área do Direito, com foco e interesse nas áreas: Direitos humanos, descolonialidade, teorias pós-coloniais, Direito Antidiscriminatório, acesso à justiça, justiça de transição e democracia. cesar_gomes10@hotmail.com.

Como citar este artigo:

GOMES, César de
Oliveira.

O racismo ambiental
como limite de acesso às
políticas de
sustentabilidade.

**Revista de Direito
Socioambiental -
REDIS**, Dossiê “Povos,
territórios e direitos:
diálogos
socioambientais”, Goiás –
GO, Brasil,
n. 01, 2023, p. 96-119.

Data da submissão:
28/02/2022

Data da aprovação:
30/03/2023



Palavras-chave: direitos humanos; não-discriminação; racismo ambiental; sustentabilidade.

ABSTRACT

This paper intends to problematize environmental racism as a determining factor for the lack of access of some groups of people to sustainability policies. Successive environmental disasters and projects with an environmental impact have required from jurists a deep reflection on the role of law and the obligation of the State to provide adequate and effective assistance to affected communities. Inequality in the effects of disasters has fostered debates about the concept of environmental justice, which is directly related to equity in access to natural resources and prevention and recovery policies. Ethnic-racial issues have contributed to a certain social group being more severely impacted by the occurrence of environmental disasters. Racism presents itself as one of the factors that limit and often make it impossible to access adequate policies for sustainability, prevention and disaster repair. By the end, it is concluded that the confrontation of environmental racism as a factor of social vulnerability necessarily involves the adoption of effective policies by the State, able to promote human rights, respect for cultural particularities and the economic capacities of social groups marginalized.

Keywords: environmental racism; human rights; non-discrimination; sustainability.

RESUMEN

El presente estudio busca problematizar el racismo ambiental como factor determinante para la falta de acceso de algunos grupos de personas a políticas de sostenibilidad. Sucesivos desastres ambientales y proyectos con impacto ambiental han requerido de los juristas una profunda reflexión sobre el papel del derecho y la obligación del Estado de proveer una asistencia adecuada y eficaz a las comunidades afectadas. La desigualdad en los efectos de los desastres ha fomentado debates sobre el concepto de justicia ambiental, que está directamente relacionado con la equidad en el acceso a los recursos naturales y las políticas de prevención y recuperación. Las cuestiones étnico-raciales han contribuido a que cierto grupo social se vea más afectado por la ocurrencia de desastres ambientales. El racismo se presenta como uno de los factores que limitan y muchas veces imposibilitan el acceso a políticas adecuadas de sostenibilidad, prevención y reparación de desastres. Al final, se concluye que el enfrentamiento del racismo ambiental como factor de vulnerabilidad social pasa necesariamente por la adopción de políticas efectivas por parte del Estado, capaces de promover los derechos humanos, el respeto a las particularidades culturales y las capacidades económicas de los grupos sociales marginados.

Palabras clave: derechos humanos; no discriminación; racismo ambiental; sostenibilidad.

INTRODUÇÃO

O século XXI tem presenciado a ocorrência de inúmeros desastres ambientais, cujos lastros de destruição e vítimas fatais vêm assustando a população mundial. Fenômenos naturais como o Tsunami (Indonésia, 2004) e o Furacão Katrina (Estados Unidos, 2005), e desastres antropogênicos como Mariana (2015) e Brumadinho (2019), têm exigido dos estudiosos do direito ambiental uma profunda reflexão acerca do papel do direito nesse cenário, da obrigatoriedade do Estado em prestar

adequada e efetiva assistência às comunidades atingidas, bem como da adoção de políticas de prevenção e reparação aptas a evitar ou mitigar danos decorrentes das catástrofes.

A literatura acadêmica, nos últimos anos, tem inserido em pauta a questão da vulnerabilidade social como fator de obstrução a uma adequada distribuição dos riscos. A desigualdade nos efeitos dos desastres tem fomentado debates acerca do conceito de justiça ambiental, que está diretamente relacionado à equidade no acesso aos recursos naturais e às políticas de prevenção e recuperação.

Nesse contexto, objetiva-se demonstrar um aspecto específico da vulnerabilidade, a partir do que se entende por racismo ambiental. O conceito ainda é trabalhado de forma tímida pela literatura jurídica brasileira, e suscita controvérsias de ordem terminológicas que serão abordadas ao longo desse trabalho.

Pretende-se demonstrar, em um primeiro momento, que questões de natureza étnico-racial têm contribuído para que determinado grupo social seja impactado de forma mais severa pela ocorrência de desastres naturais. No mesmo sentido, o racismo apresenta-se como um dos fatores que limitam e, muitas vezes, impossibilitam o acesso à políticas adequadas de sustentabilidade, prevenção e reparação de desastres.

Nesse contexto, surge a necessidade de se pensar a gestão dos riscos a partir de uma distribuição mais igualitária, que leve em conta o cenário de invisibilização ao qual algumas minorias étnicas foram submetidas ao longo do processo civilizatório. Nesse passo, a adoção de políticas públicas orientadas à expansão da liberdade e ao desenvolvimento das capacidades de grupos racialmente marginalizados é medida imprescindível no horizonte de um Estado Democrático.

Ao final, buscar-se-á demonstrar que o combate ao racismo ambiental como fator de vulnerabilidade social passa, necessariamente, pela adoção de políticas efetivas por parte do Estado, aptas a promover os direitos humanos, o respeito às particularidades culturais e às capacidades econômicas dos grupos sociais marginalizados.

1 O RACISMO AMBIENTAL COMO FATOR DE VULNERABILIDADE EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO E MITIGAÇÃO DOS RISCOS ASSOCIADOS A DESASTRES

No dia 28 de abril de 2009, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, em Assembleia Geral, expressou sua preocupação em relação à situação da população afro-americana nas regiões mais afetadas pelo Furacão Katrina, que atingiu os Estados Unidos da América no ano de 2005 (LEITE;

CAVEDON, 2017, p. 434). O Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e de intolerância que lhe são correlatas, na linha de outras autoridades internacionais que haviam realizado visitas de inspeção naquele País, constatou práticas de discriminação contra as vítimas afrodescendentes, e um impacto desproporcional da catástrofe sobre os afro-americanos, já em situação de vulnerabilidade por força da pobreza (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 434).

O Relatório apresentado pelo Relator Especial – A/HRC/11/36/Add.3 – apontou dados do Departamento do Censo dos Estados Unidos que identificam uma grande desproporção em relação aos impactos do Furacão Katrina para os afro-americanos. No documento, constatou-se que enquanto a população branca da cidade de Nova Orleans diminuiu aproximadamente trinta e nove por cento após o desastre, a população negra diminuiu aproximadamente sessenta e nove por cento. Os afro-americanos formavam cerca de 67,3% da população antes do Katrina e após a catástrofe representam apenas 58,8% (NAÇÕES UNIDAS, 2009).

As observações apontadas pelo Comitê dos Direitos Humanos da ONU, embora produza uma reflexão ainda incipiente no âmbito da gestão das catástrofes (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 435), não constitui nenhuma novidade quando se traz à pauta questões atinentes às vulnerabilidades econômica e cultural, e à discriminação étnico-racial às quais alguns grupos sociais são submetidos. No desastre do Furacão Katrina, não foi a primeira vez na história dos Estados Unidos da América que pessoas negras, pobres e outros grupos marginalizados sofreram desproporcionalmente com uma catástrofe natural. No entanto, pode ter sido a primeira vez que boa parte dos estadunidenses percebeu um nível considerável de desigualdade social e econômica no que se refere às consequências advindas dos impactos dos desastres (PASTOR et al., 2006, p. 18).

A discriminação e as privações desproporcionais suportadas pelos afro-americanos residentes no Estado da Louisiana, em razão do Furacão Katrina, constituem o ponto de partida das reflexões propostas neste trabalho. Trata-se do racismo ambiental e o seu impacto nos processos decisórios que definem as políticas públicas de sustentabilidade, prevenção e reparação, tanto em relação à catástrofes naturais quanto no que se refere a empreendimentos de relevante impacto socioambiental.

O termo ‘racismo ambiental’ é comumente empregado na academia para retratar fenômenos nos quais aspectos relacionados à raça, etnia, sexo, idade e renda imponham de maneira desproporcional um contexto de desafios a determinados grupos de pessoas, no que toca às catástrofes naturais e políticas de sustentabilidade. Trata-se de questão a ser tratada de forma interdisciplinar, que vem se tornando objeto de estudo de sociólogos, antropólogos, geógrafos e juristas (PASTOR *et al.*, 2006, p. 18).

O racismo ambiental como referencial teórico está diretamente relacionado aos estudos acerca da injustiça ambiental como fator de desigualdade na distribuição dos riscos. Tem origem nos Estados Unidos, a partir do clamor de movimentos sociais e etnias historicamente subalternizadas, no final da década de setenta do século passado, que protestavam contra a sua maior exposição a riscos ambientais, por conta de habitarem áreas degradadas e expostas a lixos químicos (HERCULANO, 2008, p. 2).

Tem-se no caso de contaminação química ocorrido em Love Canal, Niágara, Estado de Nova York, o marco inicial das iniciativas dos movimentos sociais em denunciar práticas discriminatórias em matéria de justiça ambiental (HERCULANO, 2001, p. 215). No ano de 1978, moradores de um conjunto habitacional de classe média baixa descobriram que suas residências haviam sido edificadas junto a um canal que tinha sido aterrado com dejetos químicos industriais e bélicos (HERCULANO, 2001, p. 215).

Na década de 1940, a empresa *Hooker ElectroChemical Corporation* adquiriu um terreno próximo às Cataratas do Niágara, e pretendia utilizar a área como depósitos de resíduos de sua indústria química (HICKS, 2016). As autoridades governamentais responsáveis emitiram as licenças pertinentes, e a empresa utilizou o terreno até o início da década de 1950, quando a capacidade do aterro se esgotou. Duas décadas depois, no final dos anos 1970, moradores do *Love Canal* perceberam infiltrações em suas residências, e notificaram as autoridades, as quais constataram a presença de produtos químicos tóxicos. O governo norte-americano declarou *Love Canal* como uma área de desastre e aproximadamente 900 famílias foram realocadas (HICKS, 2016).

Posteriormente, no ano de 1982, moradores de uma comunidade negra da cidade de Warren County, Carolina do Norte, descobriram que um aterro seria instalado em sua vizinhança, para depósito de solo contaminado por PCB (*polychlorinated biphenyls*). Herculano (2001, p. 215) explica a mobilização do movimento negro norte-americano em relação ao fato:

[...] A partir daí, o movimento negro norte-americano sensibilizou congressistas e o US General Accounting Office conduziu uma pesquisa que mostrou que a distribuição espacial dos depósitos de resíduos químicos perigosos, bem como a localização de indústrias muito poluentes, nada tinham de aleatório: ao contrário, se sobrepunham e acompanhavam a distribuição territorial das etnias pobres dos Estados Unidos. Assim, vários outros casos vieram ao conhecimento público: em Emelle, Alabama; Convent, Louisiana, em West Virginia, etc.

No caso de Warren County, a decisão de colocar um aterro com resíduos tóxicos naquela localidade partiu do governo do Estado da Carolina do Norte, sendo que sessenta e cinco por cento da população da cidade era composta por afro-americanos (PASTOR *et al.*, 2006, p. 10).

A despeito de o movimento pelos direitos civis ter resultado em uma série de avanços na conquista dos direitos da população negra nos Estados Unidos, a questão ambiental nunca havia feito parte da pauta de reivindicações do movimento. Isso porque não havia entre as minorias étnicas historicamente estigmatizadas a perspectiva de se pensar uma vida em um meio ambiente sadio, como um direito a ser buscado imediatamente. Questões outras relacionadas à pobreza, ao desemprego e à moradia compunham o rol de prioridades na luta por uma existência digna (HERCULANO, 2001, p. 216). Outrossim, quando os negros reivindicavam a melhoria de serviços como coleta de lixo e saneamento básico, esses temas eram inseridos nas pautas sociais e não ambientais (HERCULANO, 2001, p. 216).

Warren County tornou-se um marco histórico para uma perspectiva de estudos a partir do conceito de racismo ambiental, bem como para o fortalecimento dos movimentos de justiça ambiental. Os protestos resultaram na prisão de quinhentas pessoas e inseriram definitivamente a questão ambiental na pauta de reivindicações do movimento pelos direitos civis (PASTOR *et al.*, 2006, p. 10).

A partir da série de protestos do movimento negro, descobriu-se que três quartos desse tipo de aterro, situados em sua maioria no sudeste dos Estados Unidos, estavam localizados em bairros habitados por afrodescendentes, muito embora estes representassem apenas vinte e cinco por cento da população na região (PACHECO, 2007).

Quando se fala em racismo ambiental, há de se ter em conta que o processo histórico de consolidação do movimento por justiça ambiental, desde o seu surgimento, vem adotando distintas denominações conforme a inclusão de novos atores coletivos que aderiam ao movimento (SILVA, 2012). O termo “racismo ambiental” foi dado por um pastor negro chamado Benjamin Chavis, a partir da experiência em Warren County, para denunciar a imposição desproporcional de substâncias perigosas às minorias étnico-raciais (SILVA, 2012). Contudo, a fim de ganhar maior adesão de outros movimentos, que eventualmente não se enquadrariam no viés racial da celeuma, o movimento adotou o nome de “movimento pela justiça ambiental” (PACHECO, 2007). Não se deve reduzir o conceito de racismo ambiental apenas a questões raciais, mas a sua incidência deve ser refletida a partir da caracterização de uma segregação de pessoas inseridas em determinada área geográfica, as quais suportam de maneira desproporcional, em detrimento de outras, impactos ambientais negativos (ALMEIDA; SALIB, 2017, p. 632).

Love Canal – 1978 - foi o ponto de partida para o surgimento da discussão acerca da desigualdade na distribuição dos riscos ambientais. Contudo, para autores como Robert Bullard, Warren County – 1982 - consolida o movimento por justiça ambiental justamente por considerar as

questões raciais e a diferença de classes nas injustiças resultantes dos danos ambientais (ALMEIDA; SALIB, 2017, p. 632).

Tratar a questão da injustiça ambiental a partir das lentes do racismo permite desconstruir a concepção tradicional de que os desastres naturais e os danos ambientais, na maioria das vezes, resultam de infortúnios sobre os quais o ser humano não possui quase nenhuma possibilidade de interferência (PASTOR et al., 2006, p. 1). Com razão Farber ao referir que “a injustiça social contribui de maneira tão marcante na incidência e intensidade das catástrofes naturais, que a busca da igualdade pode ser considerada uma ferramenta valiosa para melhorar a preparação, a resposta, a mitigação, a compensação e a reconstrução relacionadas com desastres” (FARBER, 2017, p. 43).

Ao tecer considerações sobre o Furacão Katrina, o autor estadunidense reconhece na discriminação racial um elemento marcante em matéria de vulnerabilidade à desastres (2017, p. 43):

Durante dias, ‘estava claro para qualquer um assistindo televisão que a maioria das pessoas encurraladas em Nova Orleans eram afrodescendentes e ocupavam o espectro mais baixo da faixa de renda’. Isso porque ‘grande parte da população de Nova Orleans havia partido antes da tempestade, enquanto o restante [da população branca] morava em áreas mais próximas à terra seca e teve mais facilidade para fugir’. A final de sua investigação, o Serviço de Pesquisa do Congresso (Congressional Research Service) constatou que ‘um número estimado de 272.000 pessoas negras foram desalojadas por inundações ou danos materiais, o que representa 73% da população atingida pela tempestade da região’

Há de se considerar, portanto, que as injustiças ambientais não possuem origem no acaso. Elas reproduzem as desigualdades sociais presentes na sociedade, sendo mais um expoente de práticas de violação dos direitos humanos, tanto por parte dos segmentos socialmente privilegiados quanto por parte do Estado. No ponto, há de se ressaltar que em Warren County, foi do Estado da Carolina do Norte a iniciativa de instalar um aterro com substâncias tóxicas em uma localidade habitada majoritariamente por afrodescendentes. Por outro lado, no movimento “Love Canal”, originalmente o terreno foi adquirido da “Hooker Chemical Corporation” pelo Estado de Nova York para construir uma escola e, posteriormente, unidades habitacionais. No contrato de compra e venda firmado entre as partes, restou explícito o histórico da propriedade como um depósito de lixo químico, fator ignorado pelas autoridades governamentais (HICKS, 2016).

A reflexão acerca da desigualdade na distribuição dos riscos a danos ambientais e desastres passa, obrigatoriamente, pela promoção dos direitos humanos, e pelo fortalecimento de políticas públicas que levem em conta as vulnerabilidades preexistentes (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 408).

No que se refere ao racismo ambiental, trata-se de mais uma consequência da face obscura do processo civilizatório havido no continente americano, no qual alguns grupos sociais foram tidos como sujeitos subalternos, culturalmente inferiores e submetidos à processos de invisibilização (BRAGATO, 2016). A partir dessa perspectiva, tem-se por natural por parte do Estado que algumas

minorias étnicas possam estar expostas a riscos de degradação ambiental, lixos químicos e desastres naturais, em uma proporção maior do que outros grupos hegemônicos. Nesse sentido, menciona-se que o maior aterro de lixo tóxico dos Estados Unidos está localizado na cidade de Emelle, no Alabama, onde os negros formam 90% da população (HERCULANO, 2008).

No sul dos Estados Unidos, até final da década de 1960, a privação de direitos para a população negra e a segregação racial eram legitimadas pelo Estado, e as práticas discriminatórias estendiam-se para todas as áreas, tais como educação, transporte público e restaurantes (WRIGHT, 2003, p. 125).

Pelas razões expostas, afere-se a relevância de se pensar políticas de sustentabilidade e prevenção à desastres, a partir das limitações impostas à algumas pessoas em face de suas vulnerabilidades. No que toca à reflexão proposta neste estudo, reconhece-se uma injustiça ambiental pensada a partir do racismo, mas não apenas no seu impacto racial, e sim, considerando o preconceito como forma de impedir que grupos vulneráveis e dependentes de políticas de inclusão social possam desenvolver suas capacidades, se protegerem e administrarem suas vidas (OTERO; RODRIGUES, 2018, p. 277).

Não apenas nos Estados Unidos da América, mas em todo o planeta, a implementação de políticas públicas inclusivas, orientadas e pensadas no sentido de combater o racismo e outras formas de injustiça ambiental, constitui a chave para a consolidação de uma visão de sustentabilidade. Para tanto, é imprescindível que o Estado reconheça a desigualdade existente e seja o principal vetor de mudança em matéria de justiça social, viabilizando o desenvolvimento pleno das capacidades humanas para melhoria nas condições de vida (GUEDES JUNIOR, 2012).

2 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES HUMANAS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL

Catástrofes naturais como o Furacão Katrina trazem à tona a fragilidade da ideia de que todas as pessoas, independente de gênero, etnia ou raça, têm o poder de influenciar e questionar os processos decisórios que orientam políticas públicas de valorização dos direitos humanos (PASTOR et al., 2006, p. 10). Apesar dessa perspectiva estar consolidada no discurso público e nas legislações da maioria dos Estados signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que se verifica na prática é um grande hiato entre os diplomas legais e a realidade de grupos sociais em situação de vulnerabilidade (PASTOR *et al.*, 2006, p. 10).

Ao se tratar de políticas de prevenção e mitigação de desastres, o ponto de partida reside na compreensão do que se entende por sustentabilidade. No ponto, o Relatório da Comissão Brundtland

das Nações Unidas apresenta uma definição muito bem aceita entre os estudiosos de direito ambiental: “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (SUN, 2017, p. 179). Para Guedes Junior (2012, p. 229), uma sociedade considerada sustentável é aquela na qual “o ‘triângulo da sustentabilidade’ – economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente correto – é uma realidade”.

O êxito na implantação de uma política de sustentabilidade ambiental pressupõe a efetivação de outras políticas públicas voltadas para a concretização da justiça social. É por essa razão que não se pode pensar em justiça ambiental sem inseri-la em um sistema onde o Estado se comprometa a assegurar a todas as pessoas o direito à moradia, saúde, educação e a redução das desigualdades étnico-raciais. Em outras palavras, o mínimo indispensável a uma vida digna.

Não se trata, diga-se, de exigir que o Estado assegure aos indivíduos a possibilidade de obterem os mesmos resultados. Trata-se, sim, de impor ao Poder Público o dever de não discriminar determinados grupos de pessoas intencionalmente com base em características ou classificações irracionais (VERCHICK, 2017, p. 84). A não-discriminação, nessa perspectiva, implica não apenas em condutas omissivas, mas na adoção de posturas ativas no sentido de viabilizar a participação social das comunidades marginalizadas nas tomadas de decisões que orientam as políticas de sustentabilidade (VERCHICK, 2017, p. 88). Nesse ponto, Verchick é preciso ao mencionar que “um problema social multifacetado como o risco de desastres exige um plano de ação multifacetado” (VERCHICK, 2017, p. 87).

Não por acaso a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT -, que trata sobre os Povos indígenas e Tribais, nos artigos 15 e 16, prevê o direito de consulta e participação dos povos interessados no uso, gestão e conservação dos recursos naturais existentes em suas terras.² No mesmo sentido, a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, também conhecida como Declaração de Durban, no

² Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados. [...]

item 111, convida os Estados a considerarem as medidas não-discriminatórias para oferecerem um ambiente seguro e salubre aos indivíduos e membros de grupos que são vítimas ou estão sujeitos ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata³.

Exemplos de direcionamento intencional de impactos ambientais para populações de inexpressiva representatividade política podem ser encontrados no mundo inteiro. E a razão disso reside no histórico de marginalização desses grupos na sociedade, o que, por consequência, acarreta a inserção em espaços geográficos mais precários, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais (ALMEIDA; SALIB, 2017, p. 630). Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas, ao proclamar a Década Internacional de Afrodescendentes – 2015/2024 - e deflagrar o Plano de Ação, recomendou aos Estados que reconhecessem as condições inseguras e precárias de moradia nas quais vivem muitos afrodescendentes, desenvolvessem e implementassem políticas e projetos, conforme apropriado, com o objetivo, entre outras coisas, de assegurar que eles adquiram e sustentem um lar e uma comunidade seguras e protegidas, onde possam viver em paz e dignidade (NAÇÕES UNIDAS, 2013).

Por outro lado, não há de se pensar que as privações e limitações suportadas pelas minorias étnicas e pelas pessoas de baixa renda restrinjam-se às situações de ordem material. Estudos apontam que os impactos psicológicos decorrentes dos desastres são muito mais intensos nesses grupos, os quais acabam tendo menos acesso à serviços de assistência psicológica (PASTOR et al., 2006, p. 22). Muitas vezes, a despeito do conjunto de limitações de ordem material e psíquica, o modo de viver e o local que habitam são as únicas maneiras de as pessoas terem algum controle sobre suas próprias vidas. Uma catástrofe natural impõe a perda do pouco que se tem e a necessidade de se deslocarem para outro lugar, tendo que lidar com incertezas sobre o futuro (PASTOR et al., 2006, p. 22).

É nesse viés que ganha ênfase um debate mais profundo acerca do papel do Estado como garantidor de oportunidades para que comunidades vulneráveis não sejam expostas a riscos de maneira desproporcional. A vulnerabilidade de determinado grupo está relacionada às circunstâncias que o capacitam ou não para enfrentar o impacto. E nesse tocante, minorias raciais, pessoas politicamente marginalizadas e comunidades cujo modo de ser e viver depende de recursos naturais vulneráveis encontram-se em notória desigualdade (KASWAN, 120-121).

³ [...] 111. Convida os Estados a considerarem as medidas não-discriminatórias para oferecerem um ambiente seguro e salubre aos indivíduos e membros de grupos que são vítimas ou estão sujeitos ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, em especial: (a) Para melhorar o acesso à informação pública sobre saúde e questões ambientais; (b) Para assegurar que as preocupações relevantes sejam levadas em conta no processo público de tomada de decisão sobre o meio-ambiente; (c) Para partilhar tecnologias e práticas bem sucedidas na melhoria da saúde humana e do meio-ambiente em todas as áreas; (d) Para tomarem medidas corretivas adequadas para limpar, reutilizar e reabilitar os locais contaminados e, quando necessário, relocar, voluntariamente, aqueles atingidos, depois de consultados. [...]

Há um contexto de desafios, portanto, a serem superados pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social, que nem sempre encontraram solução em análises obtidas tão-somente a partir do critério da renda ou das dinâmicas de mercado. O Estado, na busca de uma política efetiva de sustentabilidade, deve possibilitar que as pessoas possam desenvolver suas capacidades a fim de permitir a melhoria de suas próprias vidas. Nas palavras de Amartya Sen, “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda” (SEN, 2000, p. 28).

Quando se fala em capacidade humana, as reflexões iniciais partem da adoção de um critério para medir o que as pessoas realmente podem fazer e o que elas podem efetivamente tornar-se (VERCHICK, 2017, p. 90). Partindo-se de uma concepção política e filosófica de tradição liberal, a medida da capacidade humana é valorizada no contexto da liberdade, um valor caro ao Estado Democrático. Para Sen, entretanto, não é possível falar em liberdade pessoal sem um conjunto de recursos indispensáveis a sua fruição, de forma a permitir que as pessoas tenham capacidade de “levar o tipo de vida que elas valorizam – e têm razões para valorizar”. (2000, p. 94)

Políticos e filósofos certamente discordarão em alguns aspectos ao discutir o que deveria estar incluído no conjunto de capacidades de cada pessoa. No mínimo, entretanto, há consenso que todas as pessoas têm direito a ‘capacidades elementares’ como ‘poder evitar privações como a fome, a desnutrição, a morbidade evitável e a mortalidade prematura, bem como...saber ler e contar, ter participação política e poder expressar-se sem censura, e assim por diante. A inclusão de processos democráticos é vital – a participação política é ao mesmo tempo um valor intrínseco (é constituinte da liberdade) e um meio construtivo pelo qual os indivíduos podem conquistar outros aspectos da liberdade e estabelecer normas de grupo para defini-los. (VERCHICK, 2017, p. 90)

Uma das consequências mais problemáticas do racismo ambiental é justamente a diminuição e, até mesmo, o aniquilamento da possibilidade de fruição das liberdades substantivas referidas por Sen. Para o economista indiano, elas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável, a morte prematura e as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão (SEN, 2000, p. 52).

Na prática, constata-se que não apenas a capacidade econômica, mas também características raciais e culturais determinam a invisibilização de algumas comunidades. A partir disso, o poder público, muitas vezes, se exime de efetivar os direitos socioambientais e a coletividade atingida fica ao sabor da sorte no momento de se proteger de condutas ilícitas praticadas pelos grandes empreendimentos industriais ou pelo próprio Estado (ALMEIDA; SALIB, 2017, p. 631).

Compreender o racismo ambiental no contexto da ideia de sustentabilidade viabiliza suscitar a imprescindibilidade de se adotar políticas públicas que promovam o empoderamento das minorias étnicas desfavorecidas, a fim de que essas tenham a possibilidade efetiva de defender os seus direitos violados pelo poder hegemônico. Nisso se incluem as ações afirmativas, políticas de educação ambiental, saneamento básico, saúde e transporte. A mudança de paradigma proposta por Amartya Sen, ao deslocar o critério de aferição do desenvolvimento econômico da renda para a capacidade humana – conceito que avalia questões outras não relacionadas apenas à capacidade econômica – complementa o fundamento teórico necessário para a implantação de uma política de sustentabilidade capaz de promover maior equidade na distribuição dos riscos ambientais.

Ao consagrar a dignidade da pessoa humana como principal fundamento constitutivo das democracias contemporâneas havidas na segunda metade do século XX, a Declaração Universal dos Direitos Humanos inseriu os direitos culturais, sociais e políticos entre aqueles imprescindíveis para a consolidação da liberdade dos indivíduos. Todavia, mesmo que se opte por restringir a reflexão ora proposta a uma dimensão meramente econômica, concorda-se mais uma vez com Verchick quando refere que “os desastres representam uma das maiores ameaças à resiliência econômica no mundo em desenvolvimento” (2017, p. 90). Assim, reduzir o risco de uma determinada comunidade reforça uma série de liberdades pessoais, entre as quais a possibilidade de evitar o empobrecimento evitável, as perdas evitáveis e a morte evitável (VERCHICK, 2017, p. 92).

A potencialização da capacidade humana, portanto, como expansão das liberdades substantivas, tem no papel no Estado o seu principal fiador, mas não único. As ações do poder público são essenciais no processo de desenvolvimento, mas as influências sociais têm função relevante no alcance das liberdades individuais (SEN, 2000, p. 58).

[...] As disposições sociais podem ter importância decisiva para assegurar e expandir a liberdade do indivíduo. As liberdades individuais são influenciadas, de um lado, pela garantia social de liberdades, tolerância e possibilidade de troca e transações. Também sofrem influência, por outro lado, do apoio público substancial no fornecimento das facilidades (como serviços básicos de saúde ou educação fundamental) que são cruciais para a formação e o aproveitamento das capacidades humanas. É necessário atentar a ambos os tipos de determinantes das liberdades individuais. (SEN, 2000, p. 59)

O reconhecimento por parte do Estado e da sociedade no sentido de que alguns grupos vulneráveis por sua condição cultural, étnica ou socioeconômica, suportam um ônus desproporcional em matéria de riscos ambientais não se restringe a uma abordagem de índole meramente política ou jurídica. A necessidade de se pensar a partir da percepção do outro como humano acrescenta um fundamento de natureza ética ao problema ora apresentado. O direito das catástrofes sob o enfoque da justiça ambiental reconhece as vulnerabilidades preexistentes de alguns

grupos sociais (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 425), e a gestão de riscos demanda uma abordagem ética para se pensar tanto as vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais, quanto às práticas discriminatórias (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 408). Em outras palavras, tratando-se de medidas cuja promoção dos direitos humanos é ferramenta indispensável, não há como abstrair o elemento ético que cerca o debate.

Os casos de racismo ambiental que ocorreram e, lamentavelmente, ainda ocorrem no Brasil, demonstram que a dinâmica do processo civilizatório no Século XXI demanda a reinserção de um debate ético tanto no seio das Instituições de Estado quanto na sociedade. Nesse aspecto, oportuna a reflexão de Sennett, ao observar que “ter consciência da presença de outros diferentes, encontrar-se com eles, dirigir-se a eles – tudo isso constitui a ética que civiliza. A indiferença aos estranhos, por serem incompreensivelmente estranhos, degrada o caráter ético da cidade” (SENNETT, 2018, p. 146).

3 RACISMO AMBIENTAL NO BRASIL E A PROTEÇÃO DOS GRUPOS VULNERÁVEIS A PARTIR DA IDEIA DE SUSTENTABILIDADE

A discriminação étnico-racial compõe uma das estruturas fundantes do processo de formação da sociedade brasileira (GOMES, 2018, p. 163). Tanto é assim que a questão não foi ignorada pela Constituição da República, tendo merecido tratamento específico em algumas oportunidades. A título de exemplo, menciona-se o art. 216, § 2º, que estabelece o dever do Estado de proteger as manifestações das culturas afro-brasileiras.

As questões socioambientais, por óbvio, não escaparam da marca indelével deixada pelo racismo e pelas desigualdades dele decorrentes. No entanto, há de se destacar que no âmbito da literatura jurídica brasileira, a problematização da vulnerabilidade a partir do conceito de racismo ambiental possui uma abordagem ainda incipiente. É que a reflexão tem sido inserida em um contexto mais amplo, relacionado ao conceito de justiça ambiental.

Para uma adequada compreensão acerca dos efeitos do racismo como obstáculo às políticas de sustentabilidade, é importante estabelecer de que maneira os conceitos de racismo ambiental e injustiça ambiental dialogam entre si, sem que se reduza o primeiro a uma pequena subespécie da segunda.

A definição de justiça ambiental se apresenta bastante aglutinadora ao utilizar terminologias relacionadas à ‘raça’, ‘cor’, ‘origem’ e ‘renda’. Ao se analisar os objetivos dos movimentos pela justiça ambiental e contra o racismo ambiental, verifica-se que ambos têm em comum a perspectiva de consolidar um tratamento não discriminatório na distribuição dos riscos e

recursos naturais. Todavia, o racismo ambiental tem como elemento preponderante de reflexão o fato de que algumas minorias raciais suportam desproporcionalmente os custos sociais (SILVA, 2012, p. 105).

No Brasil, essas evidências decorrem do fato de que, inobstante a Constituição de 1988 tenha previsto um arcabouço de direitos de viés inclusivo, o poder público pouco tem feito para desconstruir os alicerces da desigualdade presente na sociedade brasileira. Além das limitações relacionadas à renda, parcela significativa das populações negra e indígena vem sendo submetida à marginalização ambiental, ao ocuparem morros, lixões, loteamentos desprovidos de saneamento básico (SILVA, 2012, p. 105) e, no caso dos povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, ao serem expulsos de seus territórios ancestrais.

Na comparação com os Estados Unidos da América, sempre há de se distinguir que as lutas promovidas pelo movimento pelos direitos civis tinham no Estado um inimigo concreto e visível, uma vez que a segregação racial era institucionalizada legalmente (WRIGHT, 2003, p. 125). No Brasil, após a abolição da escravidão em 1888, não se tem notícia de nenhum ato oficial do Estado legalizando a segregação racial.

Essa perspectiva histórica pode conduzir ao equívoco de que o racismo no Brasil, ao longo do Século XX, não perfaz um fundamento teórico consistente para explicar o denso lastro de desigualdade social presente no processo civilizatório do País. Nesse sentido, as razões que conduziram ao ajuizamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 perfazem um exemplo interessante. Na oportunidade, o autor da ação – Partido Democratas -, pretendia a declaração de inconstitucionalidade de atos da Universidade de Brasília - UNB, do Conselho de Pesquisa, Ensino e Extensão da Universidade de Brasília – CEPE e do Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília – CESPE, os quais instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial no processo de seleção para ingresso de estudantes. Entre os fundamentos apresentados pelo Partido Democratas, constava que a adoção de políticas afirmativas não seria necessária ao país, bem como que o modelo de um “Estado racializado”, nos moldes de África do Sul, Estados Unidos e Ruanda não seria adequado ao Brasil (BRASIL, 2012).

No entanto, conforme aponta Silva, “tanto a ação quanto a inação dos governos leva a uma institucionalização do racismo ambiental, que precisa ser repensada e combatida para se erigir um estado de justiça” (SILVA, 2012, p. 108). Ao longo do período republicano até a promulgação da Constituição de 1988 o Estado brasileiro ficou inerte em relação à implementação de políticas públicas orientadas a combater o racismo e conferir um caráter protagonista aos afrodescendentes na sociedade (GOMES, 2018, p. 169).

A despeito de não se vislumbrar leis segregacionistas no Brasil republicano, em relação ao racismo ambiental não se pode afirmar que o Estado venha se omitindo de praticar atos oficiais que possam caracterizá-lo. Vale dizer, na linha de pensamento de Herculano “que o racismo ambiental não se configura apenas por meio de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente por meio de ações que tenham um impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem” (HERCULANO, 2008, p. 16). No Brasil, o racismo ambiental vem se caracterizando, especialmente, pela marginalização de comunidades quilombolas, tradicionais, ribeirinhas, indígenas, e por disputas territoriais entre essas comunidades e os empreendimentos agrícolas ou industriais. Muitas vezes, essas práticas discriminatórias têm se desenvolvido com a chancela estatal, seja por omissão ou, não raro, pela edição de atos normativos ou administrativos que ratificam hierarquias sociais.

A título de exemplo, menciona-se a controvérsia estabelecida no Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000/PA, julgado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (BRASIL, 2018). Cuidava-se de Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará, a fim de obter a suspensão de licenciamento ambiental para construção do Terminal Portuário da Empresa Brasileira de Portos de Santarém, por conta da ausência de consulta prévia das comunidades quilombolas e demais populações tradicionais situadas na área de influência direta do empreendimento.

O Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém deferiu a tutela de urgência, acolhendo o pedido dos autores e suspendendo o licenciamento ambiental. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região confirmou a decisão, destacando a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que prevê a necessidade de consulta prévia às comunidades tradicionais atingidas cada vez que atos normativos ou administrativos forem suscetíveis de afetá-los diretamente. No caso, tratava-se de comunidades situadas à margem do Rio Amazonas, as quais retiravam o seu sustento do rio e possuíam forte vínculo cultural com o meio ambiente.

No precedente acima destacado, constata-se que a omissão do Estado em realizar consulta prévia às comunidades atingidas e, posteriormente, o ato de conceder o licenciamento ambiental sem o cumprimento desse requisito, produzia impactos de cunho racial naquela coletividade, independentemente de se adentrar no mérito acerca da intenção ou não de discriminar. O Relator esclareceu que “a consulta às comunidades tradicionais tem como finalidade assegurar a participação plena e efetiva destes grupos minoritários na tomada de decisões que possam afetar sua cultura e seu modo de viver. Devem ser realizadas antes de qualquer decisão administrativa, a fim de efetivamente possibilitar que os grupos tradicionais e minoritários exerçam influência na deliberação a ser tomada pelos órgãos oficiais”.

A construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no Estado do Pará, revela outro exemplo de racismo ambiental praticado pelo Estado. No ano de 1974, o governo brasileiro outorgou à Eletronorte a concessão da UHE, através do Decreto nº 74.279, a fim de atrair para a Amazônia empresas de alumínio de natureza intensiva (TAVARES *et al.*, 2006, p. 108). No entanto, a construção da barragem de Tucuruí ocasionou o deslocamento de aproximadamente 32.000 pessoas, afetando drasticamente as populações quilombolas, indígenas, camponesas e ribeirinhas da região, as quais foram expulsas de suas terras, com a promessa de emprego e melhor qualidade de vida (CORREA, 2009). Também resultou na alteração da fauna, da flora e do solo, na morte de animais e na proliferação de doenças como malária, estresse, depressão e alcoolismo (CORREA, 2009).

As peculiaridades que cercam as comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas residem no fato de que a relação dessas com o território não está diretamente associada à ideia de que a terra deve produzir riqueza e viabilizar a acumulação do capital. Essas questões foram objeto de reflexão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239, a qual questionava a constitucionalidade do Decreto nº 4887/2004⁴. A Ministra Rosa Weber, em seu voto-vista, afirmou que “os quilombos representavam uma possibilidade de organização social alternativa à ordem escravista”, e “ao assegurar aos remanescentes das comunidades quilombolas a posse das terras por eles ocupadas desde tempos coloniais ou imperiais, a Constituição brasileira reconhece-os como unidades dotadas de identidade étnico-cultural distintiva, equiparando a proteção que merecem à dispensada aos povos indígenas”. Conclui que “a privação econômica e o desrespeito cultural se entrelaçam e sustentam simultaneamente” (BRASIL, 2018a).

A respeito das dificuldades enfrentadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos, esclarece Silva:

[...] Trata-se de população que vive em terras remanescentes de quilombos, e, como salienta Paixão (2004: 163), a necessidade de que estas áreas sejam regulamentadas articula não somente questões raciais, mas também o tema agrário, educacional, da saúde desta população e o próprio problema ambiental. Esta problemática não envolve somente a garantia da regularização da posse da terra, mas também o favorecimento da melhor da qualidade de vida destas dentro da perspectiva de desenvolvimento adequada à preservação de seus recursos naturais. (SILVA, 2012, p. 94)

Os modos de vida de comunidades quilombolas, indígenas e ribeirinhas, tidas como tradicionais, são avessos aos ideais de expansão econômica, progresso e desenvolvimento. (SILVA, 2012, p. 94). Por essa razão, esses grupos sociais são marginalizados e subalternizados, mediante a naturalização e concepção de que os espaços que ocupam são desertos e improdutivos, o que, em

⁴ Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos.

tese, acolheria um discurso de que estariam disponíveis para empreendimentos econômicos (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 409).

Nas áreas urbanas das grandes cidades brasileiras também não é diferente. A ocupação de áreas de risco, por parte de comunidades expostas à extrema pobreza, fomenta a favelização e o aumento da intensidade dos impactos das catástrofes (LEITE; CAVEDON, 2017, p. 409). Nesse sentido, a omissão estatal em promover políticas de redução da vulnerabilidade é fator de elevação de injustiça e de desrespeito ao Estado de Direito (DAMACENA, 2017, p. 447).

O déficit de moradia, aliado a um acelerado processo de industrialização dos grandes centros urbanos é uma das chaves para se compreender a desigualdade social no Brasil. O passivo de ausência de políticas públicas habitacionais deixou um legado de improvisação e ocupações irregulares que conduziram um grande contingente populacional à clandestinidade e à marginalização. A partir dessa realidade, em efeito cascata, surgem problemas relacionados à coleta de lixo, saneamento básico, iluminação pública e total falta de acesso à urbanização formal (REZENDE; COSTA, 2014, p. 181).

As ocupações irregulares, consequência da falta de planejamento urbano do poder público nas médias e grandes cidades do país, vem produzindo um outro problema. Tem sido frequente o debate no âmbito dos tribunais acerca de conflitos existentes entre direito à moradia e direito ao meio ambiente. Muitas vezes, os loteamentos irregulares das comunidades em situação de vulnerabilidade social são associados à degradação do meio ambiente, o que não representa a verdade (REZENDE; COSTA, 2014, p. 181). É justamente a falta de acesso à políticas públicas de inclusão social que levam as populações de baixa renda e as minorias étnicas a uma exposição desproporcional a riscos de catástrofes ambientais.

Essa questão foi central na controvérsia havida na Apelação Cível nº 70032341430, julgada pela Segunda Turma do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2010). O Ministério Público ajuizou ação civil pública em face do Município de São Leopoldo, com o objetivo de anular lei local que transferia a posse de áreas verdes à particulares, especificamente a inúmeras famílias de baixa renda que fixaram residência na área. O autor da ação visava obter a condenação do Município a promover a desocupação, e a recomposição do ambiente natural mediante o plantio de árvores nativas e outras formas de vegetação.

O juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido, sob o fundamento de que a lei havia sido aprovada para o fim de regularizar situação consolidada, uma vez que muitas famílias de baixo poder aquisitivo residiam no local, e no conflito entre o direito à moradia de pessoas vulneráveis e o direito ao meio ambiente, no caso concreto, deveria prevalecer o primeiro.

O Ministério Público apelou, argumentando que a solução apresentada pela sentença privaria a sociedade da área verde que assegura o meio ambiente equilibrado. O Tribunal de Justiça manteve os termos da sentença, reconhecendo que “conquanto a sociedade tenha direito ao meio ambiente equilibrado, no caso em questão o direito à moradia, que se ostenta como uma das faces mais visíveis da dignidade da pessoa, notadamente em conglomerados urbanos e em se tratando de famílias de baixa renda, a regularização fundiária de ocupação irregular atende ao interesse público e se constitui em investimento humano”.

O mesmo debate se deu no âmbito da Apelação nº 2006.72.04.003887-4/SC, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (BRASIL, 2009). Nesse precedente, uma família economicamente hipossuficiente vivia em uma humilde residência há vários anos, em área de preservação permanente, de propriedade da União Federal. A partir de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, o pedido foi julgado procedente para o fim de promover a demolição do imóvel onde residia a família e determinar à ré que executasse um plano de recuperação de área degradada, por situar-se em área de preservação permanente e se tratar de patrimônio da União.

A sentença foi reformada, sob o fundamento de que “a pura e simples demolição, desacompanhada, no mínimo, de alternativa para o exercício do direito à moradia, configuraria ato estatal desvinculado da boa-fé objetiva e dos direitos fundamentais da apelante”. Ao proferir o voto-condutor, o Relator Desembargador Federal Roger Raupp Rios destacou que “no caso concreto, em que Poder Público, ciente há muito do local de habitação da apelante, além de nada fazer para compatibilizar a moradia com o ambiente, atuou positivamente ao disponibilizar ali prestação de serviço público de energia elétrica no local”.

Os fundamentos do julgado ora mencionado vão ao encontro de algumas das reflexões desenvolvidas neste trabalho. O Relator discorre sobre a discriminação histórica experimentada por certos grupos e indivíduos:

Este respeito se torna ainda mais urgente em face de indivíduos e grupos que experimentam discriminação de modo histórico e disseminado socialmente. E o faz atentar o direito internacional dos direitos humanos quanto à moradia: “Mulheres, crianças, jovens, idosos, indígenas, minorias étnicas e outras minorias, e outros indivíduos e grupos vulneráveis sofrem desproporcionalmente da prática de despejo forçado”, alertou o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, acima citado, agora no item 10 do referido comentário. Uma ilustração disso é trazida por Betânia de Moraes Alfonin, no trabalho “Cidade para Todos/Cidade para Todas - Vendo a cidade através do olhar das mulheres” (Direito Urbanístico - Estudos Brasileiros e Internacionais, org. B. Alfonsin e E. Fernandes, Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 253).

Nesse precedente, identificava-se que a pretensão de demolição do imóvel repercutiria negativamente em uma mulher pobre, chefe de família, que residia no local com dois filhos, e

dedicava-se à atividade pesqueira para sua subsistência. O caso revela hipótese de discriminação indireta (não-intencional) institucional, explicada pelas palavras de Rios (2008, p. 135):

A perspectiva institucional, por sua vez, enfatiza a importância do contexto social e organizacional como efetiva raiz dos preconceitos e comportamentos discriminatórios. Ao invés de acentuar a dimensão volitiva individual, ela volta-se para a dinâmica social e a ‘normalidade’ da discriminação que ela engendra, buscando compreender a persistência a persistência da discriminação mesmo em indivíduos e instituições que rejeitam conscientemente sua prática intencional. A relevância da exposição da teoria institucional da discriminação para o estudo do disparate impact assenta-se precisamente na explicação fornecida por esta em face da existência de discriminação independentemente da vontade ou da escolha racional dos indivíduos.

O que os precedentes mencionados neste tópico revelam é que qualquer debate acerca do conceito de um meio ambiente equilibrado deve partir da compreensão de que neste estão inseridos outros temas diretamente relacionados às injustiças sociais. Ao lado de temas como preservação da fauna e flora, tem-se a necessidade de se buscar soluções para questões relacionadas à moradia, coleta de lixo, saneamento básico e discriminação racial, por exemplo. Consequentemente, as políticas públicas a serem implementadas para um desenvolvimento sustentável dependem de um maior comprometimento do Estado frente a esse panorama de desigualdade.

Com razão Fernandes ao salientar que o conflito entre direito ambiental e direito à moradia deve ser pensado a partir de uma compreensão do conceito amplo de meio ambiente proposto pela Constituição. Sob as lentes do diploma constitucional, o meio seria um “padrão de interação entre elementos naturais, artificiais e culturais que permite o desenvolvimento equilibrado da vida humana, equilíbrio este que não é absoluto, mas que é política e historicamente determinado – e que tem de levar em conta em alguma medida, a questão crucial da moradia popular” (FERNANDES, 2002, p. 361).

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977/2009, foi uma sinalização importante do Estado brasileiro no sentido de desenvolver uma política pública que democratizasse o acesso à moradia para a população de baixa renda. Contudo, embora se trate de uma política essencial ao enfrentamento do déficit habitacional no País, vem apresentando, em algumas situações, outros exemplos de discriminação social e ambiental às quais as pessoas em situação de vulnerabilidade estão submetidas no cotidiano.

De fato, têm sido comum ajuizamento de ações com pretensão indenizatória por danos materiais e morais em face de construtoras integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida. Na maioria dos casos, logo após o ingresso dos beneficiários no imóvel, são constatados vícios de construção e falhas na execução das obras, tais como infiltração nas paredes, represamento da água das chuvas, vazamentos e uma série de dissabores que muitas vezes causam transtornos suficientes

a comprometer a saúde e a tranquilidade do núcleo familiar (RIO GRANDE DO SUL, 2018a). Oportuno ressaltar que as construtoras cadastradas no programa se obrigam à edificação dos imóveis mediante pagamento efetuado pelo agente financeiro, que nas hipóteses do PMCMV é a Caixa Econômica Federal.

No que se refere à segurança pública, os beneficiários do programa habitacional também têm enfrentado problemas com a invasão do tráfico nos condomínios, ocupações por milícias e expulsão de moradores (MARIZ, 2015).

Todos esses pontos abordados – moradia, meio ambiente equilibrado, educação, saúde e segurança pública – são temas estruturais para se pensar uma solução para o problema do racismo ambiental no Brasil através da ideia de sustentabilidade. Isso porque ao se traçar um mapa da desigualdade no país, em todos os setores será possível constatar que pessoas negras, pobres e moradoras de periferia têm acesso mais restrito à saúde, educação e mercado de trabalho (PINHEIRO et al., 2006).

A mitigação dos riscos ambientais e a ampliação do diálogo acerca da sustentabilidade passa, necessariamente, pela ruptura de linhas divisórias tradicionais que existem nas estruturas internas do poder público (SUN, 2017, p. 184). O problema da educação não pode ser tratado como uma questão específica dos órgãos vinculados a essa temática. A questão da segurança pública não é um problema específico das secretarias pertinentes. Todos os órgãos devem operar através de constante interação, a partir de um sistema orgânico, cujo funcionamento dependa de uma engenharia que envolva todo o processo, não se pensando a solução a partir de um contexto isolado (SUN, 2017, p. 184).

No Brasil, é o racismo o principal elemento de negação do outro, o qual torna aceitável a pobreza e marginalização de parcela substancial da população (OTERO; RODRIGUES, 2018, p. 278). E vem dessa situação a pertinência de se falar em “racismo ambiental” e não apenas em “injustiça ambiental”, para melhor se pensar uma política pública propositiva no que se refere à sustentabilidade e mitigação dos riscos.

CONCLUSÃO

O racismo e a desigualdade dele decorrente permeiam o tecido social brasileiro. Os discursos de invisibilização que nortearam a formação da sociedade brasileira, aliados à precarização de serviços públicos essenciais como saúde, educação e moradia digna relegaram minorias raciais à própria sorte no que se refere ao ideal de um piso mínimo de dignidade.

Ao longo do presente trabalho demonstrou-se que circunstâncias relacionadas à raça têm contribuído de maneira decisiva para que determinados grupos de pessoas, inferiorizados nas hierarquias sociais, sejam mais impactados por catástrofes naturais, desastres antropogênicos e pela ausência de políticas públicas de caráter inclusivo. Nesse sentido, o Furacão Katrina, ocorrido nos Estados da América no ano de 2005, foi um divisor de águas no sentido de escancarar a vulnerabilidade dos afrodescendentes para suportar os riscos decorrentes de desastres.

A partir da compreensão dessas variáveis relacionadas à vulnerabilidade, as políticas de sustentabilidade ambiental deverão orientar-se pelo enfrentamento, por parte do poder público, das contingências que causam a desigualdade na distribuição dos riscos. Em outras palavras, para se falar em sustentabilidade, o Estado necessariamente deverá desenvolver outras políticas públicas indispensáveis à promoção dos direitos humanos e da justiça social.

O racismo ambiental está diretamente conectado à diminuição e ausência de possibilidades de algumas minorias étnicas terem acesso ao mínimo indispensável para uma vida digna. Nesse contexto, os estudos de Amartya Sen oferecem referenciais teóricos importantes para se pensar políticas de sustentabilidade eficazes ao desenvolvimento das capacidades humanas, não compreendidas apenas como a capacidade econômica.

A literatura jurídica brasileira, embora venha desenvolvendo pesquisas acerca da vulnerabilidade social como obstáculo ao acesso de políticas de sustentabilidade na gestão dos riscos, ainda é incipiente em pesquisas direcionadas à problematização do racismo ambiental.

Em que pese a Constituição da República tenha identificado no racismo um problema a ser debelado no processo civilizatório brasileiro, o enfrentamento da questão no âmbito do sistema de justiça ainda prescinde de maior aprofundamento. No que se refere ao racismo ambiental, os debates são praticamente inexistentes. São inúmeras as controvérsias judiciais relacionadas à questões ambientais e fundiárias, cujo “pano-de-fundo” remete à vulnerabilidade social de minorias raciais subalternizadas, conforme demonstrado nos precedentes trazidos neste trabalho.

Os fundamentos jurídicos utilizados para a manutenção ou imposição de hierarquias sociais são diversos: “poluição sonora”, “preservação do meio ambiente”, “progresso e desenvolvimento econômico da região” etc. Na maioria dos casos, essas expressões aparecem, e escondem o cerne do problema: o racismo – ambiental, estrutural, institucional ou religioso, ou todos juntos, a depender do contexto.

Conferir às coisas o verdadeiro nome e sentido é o primeiro passo para se propor a solução ao problema. Ao se tratar a questão do racismo como um problema social e cultural a ser enfrentado pelo Estado brasileiro, se estará criando condições, também, para se pensar o desenvolvimento de políticas efetivas de sustentabilidade e mitigação dos riscos ambientais. A marginalização e a

pobreza de determinados grupos étnicos não serão toleradas como algo inerente ao contexto socioeconômico de países periféricos, sem qualquer perspectiva de solução.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Carolina Barros; SALIB, Marta Luíza L. Racismo Ambiental Urbano: Omissão do poder público na efetivação do direito humano ao saneamento básico na cidade de Porto Velho. In: **Anais do I Congresso Acadêmico de Direito Constitucional**. Porto Velho/RO, 23.06.2017, p. 619-644.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Discursos desumanizantes e violação seletiva de direitos humanos sob a lógica da colonialidade. **Quaestio Iuris**. Vol. 09, nº 04, Rio de Janeiro, 2016, p. 1806-1823.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239**. Pleno. Relatora p/ acórdão Ministra Rosa Weber. Brasília, 08 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo de Instrumento nº 0057850-85.2016.4.01.0000/PA**. Quinta Turma. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Agravante: Estado do Pará. Agravado: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará. Brasília, 02 de maio de 2018. Unânime. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00578508520164010000>. Acesso em 24 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação Cível nº 01114341720134025118/RJ**. Sétima Turma Especializada. Relator Desembargador Federal Flávio Oliveira Lucas. Rio de Janeiro, 11 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 2006.72.04.003887-4/SC**. Terceira Turma. Relator: Desembargador Federal Roger Raupp Rios. Apelante: Loreni Pinto Nazario. Apelado: Ministério Público Federal e União Federal. Porto Alegre, 12 de maio de 2009. Unânime.

CORRÊA, S. R. M. O Movimento dos Atingidos por Barragem na Amazônia: um movimento popular nascente de vidas inundadas. **Revista NERA**. Ano 12, Nº. 15, julho/dezembro de 2009. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1372/1356>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e Possibilidades da Prestação Jurisdicional na Redução da Vulnerabilidade. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Prismas, 2017, p. 447.

FARBER, Daniel A. Navegando a Intersecção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Prismas, 2017, p. 23-54.

FERNANDES, Edésio, Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (Org.). **O direito para um Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2002, p. 361.

GOMES, César de Oliveira. A Defensoria Pública da União na Proteção dos Direitos da População Negra. In: ADAMATTI, Bianka; SILVA, Débora Bós e. **Lições Críticas: Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Editora Visão, 2018.

GUEDES JUNIOR, Valdir Lamim. Consciência negra, justiça ambiental e sustentabilidade. In: **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 3, n. 2, p. 223-238, jul/dez 2012.

HERCULANO, Selene. Justiça Ambiental: de Love Canal à Cidade dos Meninos, em uma perspectiva comparada. In: **Justiça e Sociedade: temas e perspectivas**. Marcelo Pereira de Mello (org.). São Paulo: LTr, 2001, p. 215-238. Disponível em: http://www.professores.uff.br/seleneherculano/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/JUSTI%C3%87A_AMBIENTAL_de_Love_Canal__v5_%C3%A0_Cidade_dos_Meninos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

HERCULANO, Selene. O Clamor por Justiça Ambiental e contra o Racismo Ambiental. In: **Interfacehs – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**. V. 3, n. 1, Artigo 2, jan./abril 2008, p. 2. Disponível em: <<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

HICKS, Stephen. **The Love Canal Environmental Disaster: Four Decades Later [Good Life Series]**. Disponível em: <https://www.stephenhicks.org/2016/04/10/the-love-canal-environmental-disaster-four-decades-later-the-good-life/>. Acesso em: 18 jan. 2022.

KASWAN, Alice. Sete Princípios para uma Adaptação Equitativa aos Efeitos das Mudanças Climáticas. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Prismas, 2017, p. 113-148.

LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON, Fernanda Salles. A Justiça Ambiental como paradigma para o Direito das Catástrofes: por uma abordagem ética e ambiental da gestão dos riscos de catástrofes ecológicas. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas**. Curitiba: Prismas, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Década Internacional de Afrodescendentes – 2015/2024**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/05/WEB_BookletDecadaAfro_portugues.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Relator especial sobre as formas contemporâneas de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e de intolerância que lhe são associadas** – Missão aos Estados Unidos da América, 28 de abril de 2009 (A/HRC/11/36/Add.3).

OTERO, Cleber Sanfelici; RODRIGUES, Mithiele Tatiana. Discriminação ambiental: da proteção das minorias excluídas pela sociedade contemporânea. In: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, n° 1 (2018), p. 257-287.

PACHECO, Tânia. Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor. In: **Combate Racismo Ambiental**, p. 3. Disponível em: <<https://cpalsocial.org//documentos/312.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PASTOR, Manuel; BULLARD, Robert D.; BOYCE, James K.; FOTHERGILL, Alice; MORELLO-FROSCH, Rachel; WRIGHT, Beverly. **In the Wake of the Storm: Environment**,

Disaster, and Race After Katrina. New York: Russel Sage Foundation, 2006. Disponível em: <<https://www.issuelab.org/resources/9932/9932.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

PINHEIRO, Luana; FONTOURA, Natália; PRATA, Ana Carolina; SOARES, Vera. **Retrato das Desigualdades**. 2ª ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, set/2006.

REZENDE, Elcio Nacir; COSTA, Marina Lage Pessoa. A atuação da defensoria pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente. In: **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 181. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/17719>. Acesso em: 25 jan. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70032341430**. Segunda Turma. Relatora: Desembargadora Denise Oliveira Cezar. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de São Leopoldo. Porto Alegre, 01 de setembro de 2010. Unânime.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da Antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SENNETT, Richard. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta**. Trad.: Clóvis Marques. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Lays Helena Paes e. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. In: **e-cadernos ces**, 01.09.2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1123>. Acesso em: 19 fev. 2022

SUN, Lisa Grow. *Smart Growth*: Expansão Urbana Inteligente em Lugares Pouco Inteligentes: Sustentabilidade, Desastres e o Futuro da Cidade Americana. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. **Estudos aprofundados em direito dos desastres**: interfaces comparadas. Curitiba: Prismas, 2017, p. 149-198.

TAVARES, Maria Goreti da Costa.; COELHO, Maria Célia Nunes; MACHADO, Lia Osório. Redes de distribuição de energia e desenvolvimento regional na Amazônia Oriental. **Novos Cadernos NAEA**. v. 9, n. 2, p. 99-134, dez. 2006, ISSN 1516-6481. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/64/71>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

WRIGHT, Beverly. Race, Politics and Pollution: Environmental Justice in the Mississippi River Chemical Corridor. In: AGYEMAN, Julian; BULLARD, Robert D.; EVANS, Bob. **Just Sustainabilities**: Development in an Unequal World. London: Earthscan Publications Ltda., 2003, p. 125-145.

Direitos autorais 2023 – Revista de Direito Socioambiental – ReDis (UEG)
Editores responsáveis: Thiago Henrique Costa Silva e Ricardo Oliveira Rotondano.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).