

ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL: UM NOVO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA A PARTIR DA SUA APROXIMAÇÃO COM A TEORIA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Fernanda de Salles Cavedon*

Ricardo Stanziola Vieira**

RESUMO

Este artigo tem como objeto o acesso à justiça ambiental, um novo enfoque construído a partir da aproximação entre as teorias do acesso à justiça e da justiça ambiental. Esta aproximação torna-se necessária a partir da constatação, por parte do movimento de justiça ambiental, de que grupos fragilizados na sua aptidão para o exercício da cidadania por questões socioeconômicas, étnicas e informacionais arcam com parcelas desproporcionais de custos ambientais e, ao mesmo tempo, enfrentam maiores barreiras de Acesso à justiça na defesa e proteção dos direitos socioambientais. Visa-se, assim, caracterizar a Justiça ambiental e os dilemas do Acesso à justiça em matéria ambiental para, então, identificar os seus pontos em comum e construir uma concepção mais ampla, denominada de Acesso à justiça ambiental. Parte-se da constatação de que o acesso à justiça é meio de operacionalização da justiça ambiental, disponibilizando as condições estruturais para garantir a distribuição equitativa de benefícios e custos ambientais, bem como de poder nos processos decisórios em matéria ambiental. Através da democratização do acesso à justiça, que compreende a possibilidade de inserção dos conflitos jurídico-ambientais nas esferas institucionais pelas camadas da sociedade menos favorecidas e organizadas, apontadas pela justiça ambiental como aqueles que arcam com uma parcela desproporcional de custos ambientais, pode-se angariar poder para defender interesses socioambientais. Por outro lado, deve-se considerar que o poder judiciário, se acessado amplamente e de forma eficaz, pode se configurar como uma via de conexão da coletividade com o sistema jurídico-ambiental, e este *input* trazido pelas demandas socioambientais da coletividade pode funcionar como uma forma de oxigenação e renovação do sistema, legitimando-o na medida em que garante esta via de acesso para o interior do sistema jurídico-ambiental. O acesso à justiça ambiental apresenta-se, assim, como uma proposta mais ambiciosa do que a concepção tradicional de Acesso à justiça, ao visar potencializar o acesso ao poder em matéria ambiental. É acesso ao sistema jurídico-ambiental, à possibilidade de inserir os conflitos jurídico-ambientais na esfera institucional e influenciar na conformação de sua decisão final, que deve se pautar pelos princípios da justiça ambiental. É ter acesso aos

* Mestre e Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Doutoranda em Direito Ambiental pela Universidad de Alicante, Espanha. Docente/pesquisadora em direito ambiental da UNIVALI.

** ¹ Mestre e Doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente/pesquisador do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI, da disciplina de direito ambiental e desenvolvimento econômico.

meios informacionais e operacionais necessários para representar com eficiência os interesses ambientais e dispor de condições estruturais favoráveis ao exercício da cidadania ambiental. Refere-se à operacionalização da justiça ambiental, criando canais comunicativos entre os grupos fragilizados por questões socioeconômicas e informacionais e o sistema jurídico-ambiental.

PALAVRAS CHAVES: ACESSO À JUSTIÇA; JUSTIÇA AMBIENTAL; ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL; SISTEMA JURÍDICO-AMBIENTAL; CIDADANIA AMBIENTAL; DEMOCRACIA AMBIENTAL.

RESUMEN

Este artículo tiene como objeto el acceso a la justicia ambiental, un nuevo enfoque construido a partir de la aproximación entre las teorías del acceso a la justicia y de la justicia ambiental. Esta aproximación se vuelve necesaria a partir de la constatación, por parte del movimiento de justicia ambiental, de que grupos debilitados en su aptitud para el ejercicio de la ciudadanía por cuestiones socioeconómicas, étnicas e informacionales soportan parcelas desproporcionales de costes ambientales y, a la vez, enfrentan mayores barreras de Acceso a la Justicia en la defensa y protección de los derechos socioambientales. Se visa, así, caracterizar la justicia ambiental y los dilemas del acceso a la justicia en materia ambiental para, entonces, identificar sus puntos en común y construir una concepción más amplia, denominada de acceso a la justicia ambiental. Se parte de la constatación de que el acceso a la justicia es medio de instrumentalización de la justicia ambiental, disponiendo las condiciones estructurales para garantizar la distribución equitativa de beneficios y costes ambientales, bien como de poder en los procesos decisorios en materia ambiental. A través de la democratización del acceso a la justicia, que comprende la posibilidad de inserción de los conflictos jurídico-ambientales en las esferas institucionales por los grupos menos favorecidos y organizados, apuntadas por la teoría de la justicia ambiental como aquellos que soportan una parcela desproporcionada de costes ambientales, se puede conquistar poder para defender los intereses socioambientales. Por otro lado, se debe considerar que el poder judicial, se accedido ampliamente y de forma eficaz, puede configurarse como una vía de conexión de la colectividad con el sistema jurídico-ambiental, y este input traído por las demandas socioambientales de la colectividad puede funcionar como una forma de oxigenación y renovación del sistema, que lo legitiman en la medida en que garantiza esta vía de acceso para el interior del sistema jurídico-ambiental. El acceso a la justicia ambiental se presenta, así, como una propuesta más amplia que la concepción tradicional de acceso a la justicia, al visar potenciar el acceso al poder en materia ambiental. Es acceso al sistema jurídico-ambiental, a la posibilidad de insertar los conflictos jurídico-ambientales en la esfera jurídico-institucional e influenciar directamente en la conformación de su decisión final, que debe pautarse por los principios de la justicia ambiental. Es tener acceso a los medios informacionales y operacionales necesarios para representar con eficiencia los intereses ambientales y disponer de condiciones estructurales favorables al ejercicio de la ciudadanía ambiental. En fin, se

refiere a la instrumentalización de la justicia ambiental, creando canales comunicativos entre los grupos debilitados por cuestiones socioeconómicas e informacionales y el sistema jurídico-ambiental.

PALABRAS LLAVE: ACCESO A LA JUSTICIA; JUSTICIA AMBIENTAL; ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL; SISTEMA JURÍDICO-AMBIENTAL; CIUDADANÍA AMBIENTAL; DEMOCRACIA AMBIENTAL.

INTRODUÇÃO

As discussões em torno do Acesso à justiça têm ganhado espaço não só no cenário jurídico, mas também quanto à sua repercussão política e social, devido a sua vinculação com o tratamento de conflitos e democratização das esferas decisórias. É neste contexto que BENJAMIN aponta o acesso à justiça como um dos “macro dilemas do mundo contemporâneo”, destacando esta repercussão política e social, para além de suas implicações jurídicas, o que lhe elevaria à condição de direito econômico e social fundamental.² Assim, o Acesso à justiça é questão fundamental na superação de desigualdades e na democratização da justiça, na medida em que se configura como meio de empoderamento e autonomia dos grupos sociais e de sua inserção nas esferas decisórias, criando condições para que possam contribuir na conformação das decisões e, assim, influenciar a própria produção e interpretação normativa. Como coloca SANTOS, “o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-econômica”.³ É neste contexto que a temática do Acesso à justiça se aproxima da teoria da justiça ambiental, a qual preconiza a distribuição equitativa de benefícios e custos ambientais, o igual acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios. Parte da constatação de que grupos fragilizados por questões socioeconômicas, étnicas e informacionais, que afetam a sua habilidade para o exercício da cidadania, arcam com uma parcela desproporcional de custos e riscos ambientais, sendo que os critérios para esta distribuição

² BENJAMIN, Antônio Herman V. *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor*. p. 71-72.

³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 167.

desigual não são justificáveis racionalmente. Cabe, portanto, considerar em que medida as constatações decorrentes da teoria da justiça ambiental podem contribuir para uma revisão do significado e abrangência do Acesso à justiça, ampliando o seu escopo e, através da aproximação com a Justiça ambiental, construir-se uma nova concepção, denominada de Acesso à justiça ambiental.

1. CARACTERIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Houve uma ampliação do que se pode designar como acesso à justiça. Transpõe a mera garantia de acesso ao Poder Judiciário para abranger o compromisso com a prevenção e tratamento dos conflitos jurídicos dentro de certos parâmetros de justiça e igualdade. Representa um compromisso com a realização da democracia, visando a potencialização da inserção dos cidadãos nas esferas decisórias. Também atua na promoção da igualdade e da liberdade, ao visar iguais condições de garantia e proteção de direitos, bem como de autonomia e independência dos sujeitos no que se refere à sua atuação em busca de decisões para os conflitos de interesses que possam acarretar limitações aos seus direitos.

Acesso à justiça pode, assim, ser identificado com acesso à prevenção e tratamenmto de conflitos dentro de certos parâmetros de justiça, correspondendo ao acesso à garantia do exercício dos direitos inerentes à cidadania ambiental. É o que se depreende do entendimento de CAPPELLETTI e GARTH, ao disporem que o acesso à justiça determina duas finalidades básicas do sistema jurídico: “[...]o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”.⁴ BENJAMIN aponta um enfoque mais abrangente do acesso à justiça, entendido como concepção integral, que assume o seguinte significado:

é acesso *ao Direito*, vale dizer, a uma ordem jurídica *justa* (= inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), *conhecida* (= social e individualmente reconhecida) e *implementável* (=efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 8.

sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas adiante analisadas: é nesta última acepção dilatada que *acesso à justiça* significa *acesso ao poder*⁵

É a concepção integral de acesso à justiça que se adota como conceito operacional para esta categoria, especialmente por sua proximidade com os preceitos da justiça ambiental. Isto porque pressupõe uma ordem jurídica justa, aqui entendida como aquela capaz de realizar a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, bem como acesso ao poder no que se refere à conformação das decisões em matéria ambiental. Por outro lado, requer que esta ordem jurídica seja conhecida, refletindo o direito ambiental básico de acesso à informação. Relaciona-se, assim, à cidadania ambiental, ao preconizar que tal ordem jurídica deve ser implementável, superando-se possíveis barreiras que possam configurar um *déficit* de cidadania. Isto porque a cidadania ambiental requer a disponibilidade de mecanismos que viabilizem a consciência e o exercício dos direitos ambientais. E, por fim, porque tal acepção significa acesso ao poder, um dos núcleos centrais da justiça ambiental, que preconiza o empoderamento das comunidades, pela possibilidade de participação direta e qualificada nos processos decisórios, o que pressupõe dispor do poder de influenciar na conformação da decisão pública ambiental. Acesso à justiça significa, assim, acesso ao poder ao criar as condições estruturais necessárias ao exercício da cidadania ambiental, que propicie os meios adequados à prevenção e tratamento de conflitos jurídico-ambientais, tendo como parâmetro a Justiça ambiental.

3. JUSTIÇA AMBIENTAL: UM NOVO ENFOQUE PARA O ACESSO À JUSTIÇA

A justiça ambiental tem como foco central a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, independentemente de fatores como raça, renda, posição social e poder; o acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios, em condições de igualdade de poder na conformação da decisão final. Para tanto, faz-se necessário a criação de condições estruturais favoráveis à organização e empoderamento da sociedade como sujeitos ativos do processo de gestão ambiental. Como conceito de justiça ambiental, destaca-se aquele firmado durante o Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental,

⁵ BENJAMIN, A. V. H. *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor*. p. 74-75.

Trabalho e Cidadania, realizado em Niterói, Rio de Janeiro, de 24 a 27 de setembro de 2001 e consolidado na Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça ambiental:

Por justiça ambiental, [...], designamos o conjunto de princípios e práticas que: asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.⁶

Se a justiça ambiental se caracteriza por um tratamento equitativo no que se refere à distribuição de poder, riscos, custos e benefícios ambientais, atrelado à democratização dos processos decisórios, a injustiça ambiental configura-se como uma espécie de discriminação ambiental, ao impor a grupos já fragilizados por condições socioeconômicas, raciais e informacionais uma carga desproporcional de custos ambientais em comparação com os custos impostos à sociedade em geral. Emerge, assim, uma nova faceta da exclusão, entendida como exclusão ambiental, que reflete um *déficit* de cidadania, visto que o principal fator de exclusão é justamente a deficiência no exercício dos direitos ambientais de acesso à informação, participação pública nos processos decisórios e acesso à justiça em matéria ambiental. Verifica-se, assim, que justamente aqueles que enfrentam dificuldades para exercer a cidadania ambiental, são os que suportam a maior carga de custos e riscos ambientais e, conseqüentemente, necessitariam com mais freqüência e intensidade dispor de condições de acesso à justiça. Por outro lado, são também estes excluídos ambientais que enfrentam maiores barreiras de acesso à justiça.

4. ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL

⁶ ACSELRAD, Henri ; HERCULANO, Selene ; PÁDUA, José Augusto. *A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução*. Em *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004. p. 14-15.

Os conflitos incidentes sobre o meio ambiente, marcados pelo caráter transindividual de seus titulares e pela indivisibilidade do bem objeto do direito protegido tornou necessário o desenvolvimento de instrumentos processuais adequado às peculiaridades da sua tutela na via judicial, e o estabelecimento de critérios de justiça para o tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. É neste contexto que se destaca o movimento de acesso à justiça na esfera ambiental, visando garantir a realização dos direitos ambientais, não apenas pela disponibilização de instrumentos processuais adequados aos conflitos jurídico-ambientais, mas também pela busca de soluções comprometidas com a realização da justiça ambiental.

Deve-se considerar que o acesso à justiça em matéria ambiental tem incidência na eficácia do Direito Ambiental na medida em que contribui para garantir a implementação das normas ambientais. O acesso à justiça em matéria ambiental contribui para o fortalecimento da proteção jurídica do meio ambiente, ao garantir meios e instrumentos aptos a promover a implementação das normas ambientais. Esta relação entre melhoria do acesso à justiça e aumento da eficácia do Direito Ambiental tem seu foco na superação da valorização dos procedimentos e dos aspectos formais, para enfatizar a efetividade e os aspectos materiais.

O acesso à justiça em matéria ambiental foi reconhecido como um dos direitos ambientais básicos preconizados na Convenção de Aarhus, adotada em 25 junho de 1998, na Dinamarca, ao pretender que “o público, incluídas as organizações, tenham acesso a mecanismos judiciais eficazes para que os interesses legítimos sejam protegidos e para que se respeite a lei”.⁷ Deve-se considerar que esta Convenção representa um marco na consolidação da Cidadania Ambiental no continente europeu, ao qual está restrita, podendo, contudo, servir de subsídio para a análise do Acesso à justiça em matéria ambiental. A Convenção visa a contribuir para a superação das barreiras ao Acesso à justiça, especialmente no que se refere à capacidade das partes e às dificuldades inerentes à questão da legitimidade para ingressar em juízo, decorrentes da utilização de conceitos inadequados do processo civil. Neste sentido, estabelece a obrigação das partes em promover a educação

⁷ CONVENÇÃO DE AARHUS. Disponível em <www.unece.org>. Acesso em 13 de abril de 2005. [Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley].

ambiental e a conscientização a fim de que todos possam ter conhecimento das possibilidades de ingressar em juízo para a defesa dos interesses ambientais, bem como o reconhecimento e apoio às organizações de proteção ambiental, o que implica no reconhecimento de sua legitimidade para ingressar em juízo em defesa do meio ambiente.

4.1 As Barreiras ao Acesso a Justiça em Matéria Ambiental e sua relação com a Teoria da Justiça ambiental

Fatores externos ao ambiente jurídico podem influenciar a qualidade e a efetividade da representação dos interesses ambientais. Dentre estes fatores destaca-se o acesso à informação, grau de organização dos grupos e interesses, aparato jurídico-institucional disponível, disponibilidade de recursos financeiros e estratégias de ação adotadas. Este contexto afeta a possibilidade de igualdade entre as partes que representam interesses conflitantes, tendo como consequência o desequilíbrio de poder entre os interesses em tensão, dificultando a sua inserção e reconhecimento na esfera jurídico-institucional. Como destaca SANTOS, as barreiras de acesso à justiça são de natureza econômica, social e cultural.⁸

CAPPELLETTI e GARTH⁹ apresentam como barreiras de acesso à justiça as custas judiciais, a possibilidade das partes e as dificuldades específicas no que se refere aos interesses difusos. No que se refere às custas, expande-se a concepção apresentada pelos autores, para abranger o custo atinente à representação adequada e eficaz de interesses. Mesmo na fase prévia de construção do conflito, são necessários recursos financeiros para organizar o interesse, obter informações, produzir provas, dentre outros. Deve-se considerar, ainda, o tempo a ser despendido na construção do conflito e a sua inserção na esfera jurídico-institucional. SALLES destaca que as medidas judiciais, bem como quaisquer medidas de proteção ambiental, são custosas, indo além da mera questão das custas judiciais e dos honorários advocatícios. Nomeia estes custos como custos de informação.¹⁰ No que se refere às custas judiciais, cabe destacar que os dois instrumentos

⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. p. 168.

⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*.

¹⁰ SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 127.

processuais disponibilizados para a tutela do interesse difuso ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a Ação Popular, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu art. 5º, LXXIII, e regulada pela Lei nº 4.717/65, e a Ação Civil Pública, regulada pela Lei nº 7.347/85 são isentas de custas.¹¹ Porém, a isenção de custas não é suficiente para garantir o efetivo acesso, diante dos custos de organização, estruturação e inserção do conflito na esfera jurídico-institucional acima apontados.

Ainda no que se refere ao custo, é preciso considerar o fator tempo. Quanto maior o tempo de espera desde a inserção do conflito na esfera jurídico-institucional e sua resolução, maiores são também os custos. Este fator prejudica de forma mais direta os economicamente mais fracos que, no âmbito da justiça ambiental, são justamente os principais atingidos pelos danos ambientais.¹² Outra barreira é a possibilidade das partes, que se constitui por um conjunto de aptidões de caráter econômico, informacional e psicológico. A possibilidade das partes é o que define a distribuição de poder no âmbito do conflito jurídico-ambiental. Os recursos financeiros, a aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa e a diferença que se constitui entre litigantes habituais e litigantes eventuais são elementos que integram a concepção de capacidade das partes.¹³ No que se refere aos recursos financeiros, deve-se considerar as vantagens de que gozam pessoas e organizações dotadas de tais recursos sobre os demais, pela possibilidade que têm de pagar pelo litígio e suportar o decurso de tempo até a decisão final. Está relacionada à possibilidade de construir argumentos e defender interesses com maior eficiência.

Relacionando a possibilidade das partes e as peculiaridades dos conflitos jurídico-ambientais, verifica-se que, de maneira geral, os interesses que se contrapõem ao interesse difuso ambiental, são decorrentes de atividades econômicas, representados por empresas e

¹¹ No que se refere à Ação Popular, a isenção de custas judiciais e ônus da sucumbência está expressa no art. 5º, inciso LXXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme segue: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, **ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência**”. (sem grifo no original)

Já no que se refere à Ação Civil Pública, dispõe o art. 18 da Lei nº 7.347/85: “Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais”.

¹² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 20.

¹³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 21-26.

grandes corporações. Portanto, estão em vantagem no que se refere à disponibilidade de recursos financeiros para suportar os custos inerentes à construção do conflito. O poder econômico influencia na capacidade de produzir e obter informações que subsidiem seus argumentos, especialmente ao se considerar que a verificação e comprovação de danos ambientais geralmente requerem a realização de perícias complexas, de custo elevado. Também os aspectos jurídicos do conflito jurídico-ambiental são diferenciados, tendo em vista as especificidades do Direito Ambiental, requerendo advogados especializados. No que se refere aos conflitos decorrentes de situações de injustiça ambiental, esta diferença fica ainda mais nítida, já que tais situações se caracterizam por uma distribuição desigual de vantagens e ônus ambientais. Portanto, os grupos que arcam com a maior parcela de custos ambientais do desenvolvimento econômico são justamente os que dispõem de menos condições financeiras de representar adequadamente o seu interesse ambiental lesado.

É a aptidão para reconhecer um direito e promover a sua defesa, entendida por CAPPELLETTI e GARTH como “capacidade jurídica”, que representa o principal óbice à realização da Justiça ambiental por intermédio do Acesso à justiça, visto que, conforme informam os autores, “[...] se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social [...]”.¹⁴ Verifica-se que são justamente os grupos dotados de menos “capacidade jurídica” que suportam a parcela mais significativa de custos ambientais. Portanto, aqueles que mais necessitam de Acesso à justiça para fazer frente às situações de injustiça ambiental, enfrentam as maiores barreiras de acesso.

O primeiro passo para que se possa buscar o Acesso à justiça na defesa de um direito, é a possibilidade de identificá-lo como um direito passível de ser exigido na esfera jurídico-institucional. Por outro lado, não basta se reconhecer como titular de direitos e não ter conhecimento das possibilidades oferecidas para sua defesa. As dificuldades de acesso à informação para o reconhecimento e exercício de direitos é um dos fatores que levam à caracterização de um grupo como fragilizado no processo de distribuição de custos e benefícios ambientais. É por esta razão que se aponta a cidadania ambiental como pressuposto para a Justiça ambiental, especialmente no que se refere à distribuição equitativa de poder em matéria ambiental. O conhecimento dos direitos ambientais básicos

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 22.

e a possibilidade de exercê-los e defendê-los na esfera jurídico-institucional integram o conteúdo da cidadania ambiental.

Deve-se considerar que, relacionadas à falta de informações, estão condições psicológicas que podem se configurar como barreiras ao Acesso à justiça. Tais condições dizem respeito à disposição para fazer uso do aparato jurídico-institucional para a defesa de direitos. O formalismo, a linguagem própria do âmbito jurídico, o ambiente diferenciado e muitas vezes pomposo dos tribunais acabam por intimidar aqueles que não estão habituados com esse universo. No que se refere às demandas ambientais, destaca-se uma intensificação desta barreira, já que “é difícil ‘mobilizar’ as pessoas no sentido de usarem o sistema judiciário para demandar direitos não-tradicionais”.¹⁵ Aqui se enfatiza as dificuldades de representação do interesse difuso ambiental. Há mais empenho e disposição para a defesa de interesses individuais, da qual podem decorrer benefícios diretos e pessoais. Já os interesses difusos tendem a ser dispersos, de difícil organização, o que dificulta a sua representação, especialmente porque da sua defesa não decorrem vantagens pessoais.

Por fim, deve-se considerar as diferenças no que se refere às facilidades de Acesso à justiça e vantagens na condução do conflito entre os chamados litigantes habituais e litigantes eventuais.¹⁶ Esta diferença se acentua nos conflitos decorrentes de injustiça ambiental, tendo em vista a configuração dos grupos atingidos (condição socioeconômica desprivilegiada, inaptidão para o exercício da cidadania ambiental, dificuldade de acesso ao poder e aos processos decisórios). Há, nestas situações, uma óbvia diferença entre as partes em conflito no que se refere à sua capacidade jurídica, especialmente a familiaridade com a esfera jurídico-institucional, já que o universo do Direito e, especialmente, do Poder Judiciário, faz parte do cotidiano das empresas e do próprio estado, mas, por outro lado, está muito distante da realidade da maioria dos cidadãos.

Também se deve enfatizar que os interesses difusos trazem problemas específicos de Acesso à justiça, especialmente pela indeterminação dos sujeitos titulares do interesse e indivisibilidade do seu objeto. Como grandes dilemas do Acesso à justiça em matéria de

¹⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 24-25.

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 25. Os autores atribuem ao Professor Galanter a criação das expressões “litigantes habituais” e “litigantes eventuais” e o desenvolvimento da distinção entre ambos.

interesses difusos, pode-se destacar a questão da legitimidade para a defesa do interesse, já que não pertence exclusivamente a ninguém; a dificuldade em organizar o interesse, pela dispersão dos seus sujeitos; e a inexistência de vantagem direta e pessoal pela defesa do interesse difuso lesado. No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a questão da legitimidade encontra-se, de certa forma, bem resolvida, tendo em vista que a Lei nº 7.347/85, que instituiu a Ação Civil Pública, instituiu em seu art. 5º¹⁷ um rol amplo de legitimados para a sua propositura, incluindo-se as associações civis, o que, sem dúvida, configura-se como uma facilitação do Acesso à justiça, bem como uma extensão do exercício da cidadania ambiental na esfera judicial. Por outro lado, o cidadão, individualmente considerado, que não tem legitimidade para propor a Ação Civil Pública, pode fazer uso da Ação Popular, instrumento processual que também pode ser acionado para a proteção do interesse difuso ambiental. É neste sentido que LEITE e AYALA destacam:

A organização do sistema brasileiro do acesso coletivo à justiça demonstra acurada sensibilidade no tratamento dos *estados difusos de conflituosidade*, superando o simples paradigma de proteção do *acesso objetivo* – que compreende o acesso direto aos órgãos de decisão – para aproximá-lo de um modelo integral de acesso coletivo à justiça, onde fosse privilegiada, também, sua *dimensão subjetiva*, autorizando o acesso direto de um complexo plural de sujeitos e atores sociais aos órgãos de decisão e aos processos de decisão.¹⁸

Porém, enfatizam a necessidade de atualização constitucional da Lei nº 7.347/85, visando adequá-la, especialmente no que se refere à legitimidade ativa, aos contornos republicanos da cidadania ambiental, fixados pelos arts. 1º e 225 do Texto Constitucional. Portanto, a qualidade difusa do bem ambiental requer a revisão do conceito de legitimidade que, frente à norma constitucional, deve ser ampla e irrestrita, ao garantir a titularidade coletiva do bem ambiental e o dever da coletividade de defendê-lo e preservá-lo. As barreiras ao Acesso à justiça elencadas, de acordo com BENJAMIN, podem ser de duas

¹⁷ Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 173.

naturezas: objetivas e subjetivas. As barreiras objetivas relacionam-se com os riscos do processo em termos de custos, tempo e esforços necessários. Já as barreiras subjetivas referem-se aos óbices psicológicos do sujeito tutelado frente à linguagem e formalismos próprios do meio jurídico, a posição de superioridade econômica e informacional da outra parte, a falta de informação sobre as questões jurídicas, dentre outras.¹⁹

A natureza das barreiras apontadas demonstra que a possibilidade formal de acesso à justiça em matéria ambiental através da disponibilização de instrumentos processuais de tutela coletiva não garante a sua efetiva utilização pelos titulares do bem ambiental. É preciso que os sujeitos de direitos ambientais tenham acesso à informação e estejam aptos a identificar as agressões ao meio ambiente como lesão a direito seu. Devem dispor de meios, materiais e informacionais, para fazer chegar à esfera jurídico-institucional os conflitos ambientais, cabendo ao juiz garantir a equalização das partes no conflito e a superação das diferenças de representação de interesse individuais e difusos. COLE e FOSTER apontam as dificuldades enfrentadas pelas comunidades menos favorecidas para participar e influenciar os processos decisórios e, portanto, em desenvolver habilidades suficientes para representar adequadamente os interesses ambientais. Por outro lado, reconhecem que informação e conhecimento são meios de empoderamento no âmbito dos processos decisórios, o que coloca tais comunidades numa posição de inferioridade nos conflitos jurídico-ambientais.²⁰

Verifica-se uma relação intrínseca entre justiça ambiental e acesso à justiça, já que os grupos que arcam com uma carga desproporcional de custos e riscos ambientais pelas suas condições socioeconômicas, racial, informacional e de poder, são também, por óbvio, os que enfrentam maiores barreiras de acesso. CAPPELLETTI e GARTH enfatizam que as barreiras de acesso são maiores para os pobres, enquanto que as vantagens na defesa de interesses em conflito seriam dos litigantes organizacionais.²¹ SANTOS corrobora com este entendimento, enfatizando as barreiras sociais e culturais, que também atingem com maior

¹⁹ BENJAMIN, A. V. H. *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor*. p. 108.

²⁰ COLE, Luke W.; FOSTER, Sheila R. *From de ground up – environmental racism and the rise of the environmental justice movement*. p. 109.

²¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. p. 28.

intensidade os grupos menos favorecidos economicamente.²² Verifica-se que em matéria ambiental há uma dupla intensificação das barreiras: as dificuldades inerentes à representação adequada dos interesses difusos de caráter ambiental, e a constatação de que as barreiras de acesso são maiores para aqueles que dispõem de menos recursos financeiros e informacionais, e que são, preferencialmente, os que arcam com a maior parte dos custos ambientais. Este é um fator determinante que deve ser especialmente considerado para a superação das barreiras de Acesso à justiça, e mesmo na própria construção do significado de acesso efetivo.

5. ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL: UM NOVO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL

O novo enfoque do acesso à justiça que se propõe corresponde a uma fusão das teorias sobre o acesso à justiça e a justiça ambiental que possuem em comum a constatação de que grupos fragilizados por questões socioeconômicas e informacionais, que afetam a sua aptidão para o exercício da cidadania, enfrentam maiores dificuldades no que se refere à defesa e representação de seus direitos e interesses. Justamente aqueles que arcam com uma parcela desproporcional dos custos e riscos ambientais, que são excluídos dos processos decisórios e do acesso aos recursos e benefícios ambientais e, portanto, que necessitam acessar e operar instrumentos jurídicos de maneira eficiente para reverter esta situação de injustiça ambiental são os que enfrentam maiores dificuldades de Acesso à justiça. Portanto, a discussão no que se refere ao Acesso à justiça em matéria ambiental deve incorporar a justiça ambiental.

Deve-se considerar que o efetivo acesso à justiça pode se configurar como uma importante estratégia para promover a justiça ambiental e, conseqüentemente, a democracia ambiental, ao propiciar aos grupos vitimados pela exclusão e desigualdade ambiental a possibilidade de influenciar os processos decisórios. COLE e FOSTER apontam a utilização de ações judiciais como parte da estratégia do Movimento de Justiça ambiental para influenciar a estrutura dos processos decisórios e garantir a sua inserção nos mesmos,

²² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. p. 170.

apesar de reconhecerem que a atuação na esfera judicial apresenta limitações para transformar o modo como as decisões em matéria ambiental são construídas.²³

É neste sentido que se pode relacionar o Acesso à justiça em matéria ambiental com a consolidação de uma democracia ambiental. A possibilidade de representar adequadamente os interesses ambientais, de inserir os conflitos jurídico-ambientais na esfera jurídico-institucional e de participar na conformação de sua decisão final são condições indispensáveis à democratização dos processos decisórios. SANTOS, ao propor a criação de uma “nova política judiciária”, capaz de promover a democratização do direito e da sociedade, destaca que “a democratização da administração da justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, econômica e política”. Aponta duas vertentes desta democratização. Em primeiro lugar, verifica-se a necessidade de mudanças na própria constituição interna do processo, dentre as quais enfatiza a participação cidadã na administração da justiça, a ampliação dos poderes do juiz e a ampliação dos conceitos de legitimidade e interesse de agir. Em segundo lugar, destaca a democratização do Acesso à justiça.²⁴

Democratizar o acesso à justiça em matéria ambiental significa criar possibilidades para que os vitimados pela desigualdade e exclusão ambiental possam representar adequadamente o interesse ambiental lesado, com a garantia de ampla participação nos processos decisórios, dispendo de instrumental informacional para influir na conformação das decisões referentes aos conflitos jurídico-ambientais. Significa dar iguais possibilidades de inserir tais conflitos na esfera jurídico-institucional, o que pode se configurar em um meio eficaz de empoderamento dos grupos atingidos por situações de injustiça ambiental. Assim é que a garantia do amplo Acesso à justiça pode possibilitar a inserção dos excluídos ambientais, pela disponibilização de instrumentos e espaços democráticos de gestão ambiental e de decisão de conflitos, capazes de restabelecer a proporcionalidade na distribuição dos custos e benefícios ambientais.

²³ COLE, Luke W.; FOSTER, Sheila R. *From de ground up – environmental racism and the rise of the environmental justice movement. From de Ground Up – environmental racism and the rise of the environmental justice movement.* Nova Iorque: New York University Press, 2001. p. 105.

²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.* p. 177.

Portanto, entende-se que o acesso à justiça é uma prerrogativa da cidadania ambiental, já que os direitos ambientais que lhe são inerentes, para que sejam efetivos, requerem meios acessíveis de exercê-los e operacionalizá-los e, especialmente, promover a sua defesa quando lesados por injustiças ambientais. É neste sentido que acesso à justiça corresponde a acesso ao poder.

Cabe destacar o entendimento de PETTIT²⁵, de que a realização da democracia requer a possibilidade de contestação das decisões públicas. Não havendo contestabilidade, tais decisões correm o risco de se tornarem arbitrárias. Preconiza, assim, uma democracia inclusiva, pela qual se disponibilizam meios de fazer valer os interesses e idéias prejudicados por uma decisão pública. Através da contestação, cria-se a possibilidade de alteração da decisão pública ambiental que, sob qualquer forma, viole a justiça ambiental. Assim é que o acesso à justiça é também acesso à possibilidade de contestar as decisões públicas ambientais discriminatórias, que promovam desigual distribuição de ônus e benefícios ambientais. A contestabilidade das decisões públicas, como condição para que “a tomada de decisão satisfaça um determinado perfil democrático”²⁶, é também uma forma de empoderamento da sociedade civil.

Considerando-se o que afirma o movimento da justiça ambiental, de que os cidadãos já vitimados pela exclusão são, ao mesmo tempo, os principais afetados por danos ambientais, devem-se buscar meios de inclusão dos seus interesses e pretensões de ordem ambiental nas esferas institucionais decisórias. Partindo-se da hipótese de que estes cidadãos teriam dificuldades de inserir seus interesses e pretensões no processo legislativo de criação do Direito, pode-se considerar a possibilidade de garantir esta inserção através da decisão judicial, na sua dimensão criadora e transformadora. Assim, a possibilidade de acesso à esfera jurídico-institucional e consideração dos interesses de ordem ambiental da coletividade pela decisão judicial, pode levar ao entendimento desta como um instrumento de realização da democracia ambiental.

²⁵ PETTIT, Philip. *Democracia e contestabilidade*. Em MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003. p. 370-384.

²⁶ PETTIT, Philip. *Democracia e contestabilidade*. p. 371.

DWORKIN defende esta possibilidade, rebatendo as críticas de que a transferência de certo poder criador aos juizes poderia ser contrário ao ideal democrático. Neste contexto, expõe que

Devemos também lembrar que alguns indivíduos ganham em poder político com essa transferência de atribuição institucional. Pois os indivíduos têm poderes na concepção de Estado de Direito centrada nos direitos, que não têm na concepção centrada na legislação. Eles têm o direito de exigir, como indivíduos, um julgamento específico acerca de seus direitos. Se seus direitos forem reconhecidos por um tribunal, esses direitos serão exercidos, a despeito do fato de nenhum Parlamento ter tido tempo ou vontade de impô-los²⁷.

Assim, indivíduos e grupos cujos interesses não alcançam a esfera da produção da norma pelo Poder Legislativo ficando, portanto, sem representatividade e reconhecimento de seus interesses no âmbito dos textos legais, podem ver tais interesses e direitos realizados pela via judicial, considerando sua possibilidade de Acesso à justiça. Desta forma, a garantia do Acesso à justiça àqueles que, pela sua condição de exclusão dos processos decisórios e do acesso à informação, e pelas suas condições sócio-econômicas, são atingidos de forma desproporcional pelos danos ao meio ambiente, cria um canal de comunicação entre suas demandas e a esfera jurídico-institucional.

A partir do exposto, o acesso à justiça ambiental apresenta-se como uma proposta mais ambiciosa do que a concepção tradicional de Acesso à justiça, ao visar, de maneira genérica, potencializar o acesso ao poder em matéria ambiental. É acesso ao sistema jurídico-ambiental, à possibilidade de inserir os conflitos jurídico-ambientais na esfera jurídico-institucional e influenciar diretamente na conformação de sua decisão final, que deve se pautar pelos princípios da justiça ambiental. É ter acesso aos meios informacionais e operacionais necessários para representar com eficiência os interesses ambientais, é dispor de condições estruturais favoráveis ao exercício da cidadania ambiental. Enfim, refere-se à operacionalização da Justiça ambiental, criando canais comunicativos entre os grupos fragilizados por questões socioeconômicas e informacionais e o sistema jurídico-ambiental. E esta operacionalização da Justiça ambiental requer condições estruturais e instrumentos operacionais igualmente acessíveis a todos, capazes de restituir a igualdade na distribuição de custos, benefícios e poder em matéria ambiental. Por fim, representa a possibilidade de

²⁷ DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 31.

inserção na esfera jurídico-institucional de interesses e demandas de ordem ambiental, garantindo-se a distribuição equitativa de benefícios ambientais, de poder nos processos decisórios e de acesso à qualidade ambiental, promovendo a construção participativa e democrática das decisões dos conflitos jurídico-ambientais, que reflitam as aspirações do mundo da vida, garantindo-se a sua legitimidade e o seu caráter democrático.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Os conflitos jurídico-ambientais apresentam peculiaridades que geram a intensificação das barreiras de acesso à justiça, especialmente ao se considerar o acesso à justiça a partir de uma perspectiva mais ampla de acesso ao poder, não se restringindo ao acesso ao Poder Judiciário e a mecanismos processuais de tutela ambiental.

6.2 Faz-se necessário uma aproximação entre as teorias do acesso à justiça e da justiça ambiental, já que esta última explicita que grupos fragilizados por questões socioeconômicas, étnicas, informacionais e de acesso ao poder arcam com parcelas desproporcionais de custos ambientais e, conseqüentemente, enfrentam maiores barreiras de Acesso à justiça. Explicita-se, assim, que fatores sociais, econômicos, políticos, étnicos e culturais influenciam nas possibilidades e na configuração do Acesso à justiça.

6.3 A realização da justiça ambiental, capaz de restabelecer a equidade na distribuição de custos, benefícios e poder em matéria ambiental, necessita de condições estruturais que a favoreçam, que estão relacionadas à possibilidade de Acesso à justiça, derivando daí a expressão acesso à justiça ambiental. O acesso à justiça é, portanto, meio de operacionalização da justiça ambiental.

6.4 O acesso à justiça ambiental pode proporcionar aos grupos fragilizados por questões socioeconômicas, étnicas e informacionais poder de emancipação e empoderamento, tendo na possibilidade de inserção de suas demandas na via judicial uma estratégia de defesa dos direitos ambientais e de influência nas decisões ambientais capazes de direcionar políticas públicas e promover a reinterpretção do sistema jurídico-ambiental a partir da lógica da Justiça ambiental.

7. REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri ; HERCULANO, Selene ; PÁDUA, José Augusto. *A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução*. Em *Justiça ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.
- BENJAMIN, Antonio V. H. *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor*. Em MILARÉ, Édís (Org.). *Ação Civil Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- COLE, Luke W.; FOSTER, Sheila R. *From de ground up – environmental racism and the rise of the environmental justice movement. From de Ground Up – environmental racism and the rise of the environmental justice movement*. Nova Iorque: New York University Press, 2001.
- CONVENÇÃO DE AARHUS. Disponível em <www.unece.org>. Acesso em 13 de abril de 2005.
- DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- PETTIT, Philip. *Democracia e contestabilidade*. Em MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003. p. 370-384.
- SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1997.