

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MATHEUS GOULART DE CARVALHO

**Políticas públicas e injustiça ambiental no contexto da pandemia de
COVID-19 no Rio de Janeiro**



Rio de Janeiro

2023

MATHEUS GOULART DE CARVALHO

Políticas públicas e injustiça ambiental no contexto da pandemia de COVID-19 no Rio de Janeiro

Dissertação apresentada à Banca Examinadora para obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO

Orientador: Eduardo Garcia Lopes Domingues

Rio de Janeiro

2023

MATHEUS GOULART DE CARVALHO

**Políticas públicas e injustiça ambiental no contexto da pandemia de COVID-19 no Rio
de Janeiro**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
para obtenção do grau de Mestre em Direito
pela Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro

Banca Examinadora

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues – Orientador

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça

Prof. Dr. Hailton Pinheiro de Souza Júnior

Rio de Janeiro

2023

Catálogo informatizado pelo autor

G Goulart de Carvalho, Matheus
Políticas públicas e injustiça ambiental no
contexto da pandemia de COVID-19 no Rio de Janeiro
/ Matheus Goulart de Carvalho. -- Rio de Janeiro,
2023.
148

Orientador: Eduardo Garcia Ribeiro Lopes.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em , 2023.

1. Injustiça ambiental. 2. Políticas públicas. 3.
COVID-19. 4. Racismo ambiental. 5. Hospitais de
campanha. I. Garcia Ribeiro Lopes, Eduardo, orient.
II. Título.

A todos aqueles que suportam as injustiças diárias, invisíveis ainda que sob plena luz do sol.

AGRADECIMENTOS

Deixo aqui meus agradecimentos a todos aqueles que acreditaram em mim, me ajudaram e fortaleceram, fosse em seus conselhos, preces ou abraços, mesmo aqueles que não mencionei aqui, mas que certamente não esqueci. Sendo assim, agradeço:

A Deus por toda capacitação e suporte mesmo nos dias mais sombrios. Foram muitas as adversidades e momentos em que pensei que não ia conseguir. Da minha entrada no PPGD até aqui a minha fé me manteve de pé e ela continuo guardando.

À minha família, por todo suporte e por todo acalento nos mais diferentes momentos. À minha irmã Larissa e seu abraço que me fortaleceu todas as vezes que precisei chorar. Aos meus pais, Catia e Mauro, por se manterem acreditando em mim, sustentando em tudo que dava. À Karla, minha noiva e futura esposa pelo suporte ao longo de tantos anos e por renovar minhas forças em mim mesmo quando tudo parece desabar. Amo muito ter vocês em minha vida!

Aos amigos que me ajudaram nessa caminhada. Ao Artur, que apesar da distância ainda estava ali quando precisei. Ao Átila pelos abraços e conselhos que me mantiveram no chão nas horas de desespero. À Emanuela por comprar essa loucura e ter ajudado tanto na pesquisa. Ao Sandim pelo acalento e pela companhia ao longo dos anos. Aos amigos do dia a dia, especialmente Bruno, Gabriel, Lucas, Marlon, Nicolly, Rafael e “Yvy”, pela presença constante durante a pandemia e por não me deixarem perder a cabeça.

À CAPES pelo apoio à pesquisa, aos colegas de estágio pela força no final dessa batalha e às pessoas incríveis que a vida acadêmica proporcionou conhecer: Ana Luísa, Arianne, Jorge, Mayra e Magna. Obrigado pelas conversas e suporte ao longo do trajeto.

À UNIRIO e seus professores que me ensinaram tanto. Ao Eduardo Domingues, meu orientador, que apesar de toda a dificuldades que tive, foi paciente e me deu ensinamentos que espero levar para a vida. À UFRRJ, instituição que me formou, cujo corpo docente, desde o ensino-médio guardo comigo. Aos meus ex-professores, Ely Xavier, Érica Paes, Frederico Falcão (*in memoriam*) e Tatiana Cotta, que me inspiraram imensamente de diferentes formas. Ao Hailton Pinheiro, professor que admiro desde a Rural e que muito me ajudou desde o início desse projeto e hoje compõe esta banca de avaliação. Ao Paulo Mendonça, por compor

a banca deste trabalho. Ao Emerson Moura, professor e coordenador, pelo apoio ainda na qualificação.

A todos vocês, minha imensa gratidão.

Portanto, acredita-se que a injustiça ambiental cessará apenas com a contenção do livre-arbítrio dos agentes econômicos com maior poder de causar impactos ambientais,

*ou seja, pelo exercício mesmo da política, nos
marcos de uma democratização permanente.*

Henri Acselrad

RESUMO

A pandemia de COVID-19 foi responsável por aproximadamente 700 mil mortes no Brasil, quase 77 mil apenas no Estado do Rio de Janeiro e mais de 38 mil na capital fluminense. Embora não tenha um único fator agravante para esses dados, percebe-se que as medidas emergenciais como a construção de hospitais de campanha não atenderam à população como um todo. Diante de tais dados, torna-se necessário questionar se algo poderia ter ocorrido de forma diferente. Nesse sentido, é questionado se o manejo da pandemia no Rio de Janeiro pode ser encarado ocorrência de injustiça ambiental. Para tanto, a pesquisa serve-se de considerável revisão bibliográfica e da análise de dados de órgãos governamentais e institutos de pesquisa, sustentando a qualificação de injustiça ambiental através do conjunto de ações e omissões governamentais ao longo do período de março de 2020 a dezembro de 2022. Isso é identificado nas altas taxas de contaminação e óbito de populações negras e de baixa renda. No que diz respeito à estruturação da dissertação, parte-se do próprio movimento de justiça ambiental, seus conceitos e relevância, estabelecendo os pilares da pesquisa. Em seguida, o estudo volta-se para a pandemia, observando as regiões do Rio de Janeiro mais afetadas pela COVID-19 com base no número de casos e óbitos, cruzando esses dados com o perfil socioeconômico das diferentes regiões. Ao fim, a pesquisa busca nas políticas públicas as opções cabíveis para o controle da injustiça ambiental e sua teórica superação, refletindo sobre os ensinamentos deixados pela experiência pandêmica.

Palavras-chave: Injustiça ambiental; Políticas públicas; COVID-19; Racismo ambiental; Hospitais de campanha.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic was responsible for approximately 700,000 deaths in Brazil, almost 77,000 in the State of Rio de Janeiro alone and more than 38,000 in the capital of Rio de Janeiro. Although there is not a single aggravating factor for these data, emergency measures such as the construction of field hospitals did not serve the whole population. Faced with such data, it becomes necessary to question whether something could have happened differently. In this sense, it is questioned whether the management of the pandemic in Rio de Janeiro can be seen as an occurrence of environmental injustice. To this end, the research uses a considerable bibliographical review and data analysis from government agencies and research institutes, supporting the qualification of environmental injustice through the set of actions and omissions governed over the period from March 2020 to December 2022. This is identified in the high rates of contamination and death of black and low-income women. About the structuring of the dissertation, it starts with the environmental justice movement itself, its concepts and spirituality, establishing the pillars of the research. Then, the study turns to the pandemic, observing the regions of Rio de Janeiro most hospitalized by COVID-19 based on the number of cases and deaths, crossing this data with the socioeconomic profile of the different regions. In the end, the research seeks in public policies the appropriate options for controlling environmental injustice and theoretically overcoming it, reflecting on the teachings left by the pandemic experience.

Keywords: Environmental injustice; Public policies; COVID-19; Environmental racism; Field hospitals.

RÉSUMÉ

La pandémie de COVID-19 a fait environ 700 000 morts au Brésil, environ 76 000 dans le seul État de Rio de Janeiro et plus de 38 000 dans la capitale Rio de Janeiro. Bien qu'il n'y ait pas un seul facteur aggravant pour ces données, il est clair que les mesures d'urgence telles que la construction d'hôpitaux de campagne n'ont pas servi l'ensemble de la population. Face à de telles données, il devient nécessaire de se demander si quelque chose aurait pu se passer différemment. En ce sens, on se demande si la gestion de la pandémie à Rio de Janeiro peut être considérée comme un événement d'injustice environnementale. À cette fin, la recherche utilise une revue bibliographique considérable et une analyse de données provenant d'agences gouvernementales et d'instituts de recherche, soutenant la qualification d'injustice environnementale à travers l'ensemble des actions et omissions régies sur la période de mars 2020 à décembre 2020. Ceci est identifié dans les taux élevés de contamination et de décès des femmes noires et à faible revenu. En ce qui concerne la structuration de la thèse, elle part du mouvement de justice environnementale lui-même, de ses concepts et de sa spiritualité, établissant les piliers de la recherche. Ensuite, l'étude se tourne vers la pandémie, observant les régions de Rio de Janeiro les plus hospitalisées par COVID-19 en fonction du nombre de cas et de décès, croisant ces données avec le profil socio-économique des différentes régions. En fin de compte, la recherche cherche dans les politiques publiques les options appropriées pour contrôler l'injustice environnementale et la surmonter théoriquement, en réfléchissant aux enseignements laissés par l'expérience de la pandémie.

Mots-clés : Injustice environnementale ; Politiques publiques ; COVID 19 ; Racisme environnemental ; Hôpitaux de campagne.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Rocinha e São Conrado, bairros do Rio de Janeiro, vistos a partir da favela.	43
Figura 2 Renda média na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro Mapa da desigualdade (CASA FLUMINENSE, 2020)	66
Figura 3 Coleta e tratamento de esgoto na região metropolitana do Rio de Janeiro, Mapa da desigualdade (CASA FLUMINENSE, 2020)	67
Figura 4 Mapa do Município do Rio de Janeiro e a localização de seus hospitais de campanha e da Fiocruz.	92
Figura 5 Mapa dos bairros de São Francisco e as proporções entre RND/MND e contaminações por COVID-19 (LEVY <i>et al.</i> , 2022)	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento urbano de 1950 a 2070	40
Gráfico 2 – Óbitos e recuperações de pretos, brancos e pardos em enfermaria e UTI na pandemia de COVID-19	73
Gráfico 3 – Distribuição das hospitalizações por SRAG, segundo raça/cor, entre Boletins Epidemiológicos 09 e 21, Brasil, 2020	74
Gráfico 4 – Casos confirmados de COVID-19 acumulados de 2020 a 2023	79
Gráfico 5 – Circulação residencial de pessoas no Estado do Rio de Janeiro de fevereiro de 2020 a janeiro de 2021	85
Gráfico 6 – Internações novas diárias de casos suspeitos e confirmados de infecção por COVID-19 em UTIs Adulto por tipo de hospital, fevereiro de 2020 a janeiro de 2021	87
Gráfico 7 – Casos inseridos no SER com falecimento na unidade de saúde ou durante o transporte	93
Gráfico 8 – Série histórica do número de casos novos ambientais	119
Gráfico 9 – Número de casos novos por ODS	120
Gráfico 10 – Número de casos novos por ODS 8, 10 e 11	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)	48
Tabela 2 – Mortalidade e renda nas capitais brasileiras em maio de 2020 (continua)	64
Tabela 3 – Porcentagem de pobres, coeficiente de Gini e renda domiciliar per capita no Rio de Janeiro	68
Tabela 4 – Os 20 bairros do Rio de Janeiro com maiores números de óbitos por COVID-19	69
Tabela 5 – População residente, área total e densidade demográfica do Rio de Janeiro	69
Tabela 6 – Hospitalizações por SRAG classificadas como COVID-19 até a SE 32	75
Tabela 7 – População possui algum plano de saúde ou odontologia segundo etnia no Brasil e no RJ (mil pessoas e percentual)	83
Tabela 8 – População que possui algum plano de saúde ou odontologia segundo rendimento no Brasil e no RJ (mil pessoas)	83
Tabela 9 – População que possui algum plano de saúde ou odontologia segundo rendimento no Brasil e no RJ (%)	83
Tabela 10 – Relação de hospitais de campanha no município do Rio de Janeiro, localidade, leitos, ente responsável e situação da obra	89
Tabela 11 – População de São Francisco (CA), segundo divisão étnica do censo americano, projeção 2023	108
Tabela 12 – As Fases do Plano de Ação de Equidade Social e Racial do Departamento de Planejamento de São Francisco	109
Tabela 13 – Status dos pedidos liminares em ADI por requeridos	123
Tabela 14 – Status dos pedidos liminares em ADI por requerentes	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BE – Boletim Epidemiológico

BEE – Boletim Epidemiológico Especial

CGH – *Cities for Global Health*

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

COVID – *Coronavirus Disease*

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CTR – Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos

DATASUS – Departamento de Informática do SUS

DPRJ – Defensoria Pública do Rio de Janeiro

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IML – Instituto Médico Legal

NEEPES – Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde

NIMBY – *Not in my Backyard*

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

RBJA – Rede Brasileira de Justiça Ambiental

RNDS – Rede Nacional de Dados em Saúde

SARS-CoV-2 – *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*

SIS – Sistema de Informação em Saúde

SRAG – Síndrome respiratória aguda grave

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A INJUSTIÇA AMBIENTAL	21
1.1. CONCEITOS ESSENCIAIS DO(S) MOVIMENTO(S) DE JUSTIÇA AMBIENTAL	26
1.2. EM QUE IMPORTA A JUSTIÇA AMBIENTAL	33
1.3. CRISE E RISCO NA CIDADE CAPITALISTA	36
1.4. A PERIFERIA, O CENTRO E A DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS	39
2. UMA CIDADE, MÚLTIPLAS PANDEMIAS E REALIDADES	62
2.1. A INJUSTIÇA AMBIENTAL NA PANDEMIA E OS DADOS PANDÊMICOS	71
2.2. CLASSES, ECONOMIA E PANDEMIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	76
2.2.1. A emergência de saúde pública e os hospitais de campanha no Rio de Janeiro	81
2.2.2. A responsabilização do Estado na pandemia e a necropolítica	94
3. A INJUSTIÇA AMBIENTAL E OS CAMINHOS PARA SUA SUPERACÃO	99
3.1. AS RESPOSTAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INJUSTIÇA AMBIENTAL	102
3.1.1. O Plano de Ação de São Francisco	106
3.1.2. <i>World Series Report 2022</i>	113
3.1.3. Judicialização das políticas públicas, a efetivação da justiça ambiental	117
3.1.4. <i>Critical Legal Studies</i> e a justiça ambiental	125
3.2. AS LIÇÕES DEIXADAS PELA EXPERIÊNCIA PANDÊMICA	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140

INTRODUÇÃO

O fenômeno da pandemia de COVID-19 trouxe inúmeras mudanças de perspectiva para a sociedade como um todo. Mais do que uma crise sanitária, a pandemia significou uma crise econômica e lançou um holofote sobre tantas outras já existentes. Mesmo se tratando de uma doença que a priori não distingue classes, não é de se espantar que grupos já vulneráveis sejam especialmente afetados por ela. A questão aqui, há de se frisar, vai além da distinção entre portadores de doenças e pessoas idosas, mas sim uma distinção socioeconômica, ao perceber que aqueles mais afetados não ocorre de maneira igualitária.

A experiência brasileira, especificamente a carioca, foco do presente trabalho, aponta que populações negras e de comunidades foram particularmente mais afetadas pela pandemia, entendendo-se aqui essa “afetação” como a contagem de contaminados e óbitos dentro desse recorte populacional. Certamente outros dados poderiam ser considerados, mas são estes talvez os mais expressivos e de fácil constatação: a taxa de contaminação e mortes nos grupamentos negros e de menor renda. Com isso, restaria averiguar as causas por trás dessa diferença entre as populações.

No escopo das políticas públicas adotadas, encontram-se medidas passíveis de questionamento, que reforçariam ou que teriam deixado de tratar a exposição de populações vulneráveis, sobretudo aquelas negras e de baixa renda, dos subúrbios, favelas e periferias. Como resultado, a COVID-19 incorreu em elevada quantidade de óbitos entre pobres e negros do que a elite branca carioca. Embora não seja possível encerrar o assunto, pretende-se, pelo contrário, ampliá-lo, adentrando no debate de um conceito do século XX que parece aplicar-se perfeitamente ao caso concreto: injustiça ambiental.

Não é novidade alguma o que chamam de crise da saúde pública, em que centros médicos, leitos e medicamentos parecem insuficientes (ou deficientes) em atender à população. Embora não seja um tópico a ser debatido, as denúncias de falta de verbas e problemas de gestão são comuns na mídia. Em que pese a dificuldade de se atender satisfatoriamente às necessidades de uma cidade tal qual o Rio de Janeiro, não é razoável que se aceite isso como justificativa sem investigação posterior. Afinal, aceitar isso como excludente de culpa implicaria em aceitar simplesmente que não há o que pudesse ser feito na cidade para evitar o dano. Mais que isso, significaria aceitar que a situação desenrolada durante a pandemia foi, de certa forma, “natural”. Embora não pudessem ser previstos

inicialmente todos os danos que a pandemia causaria às populações periféricas, cabe a investigação do ocorrido.

Apesar de a SARS-CoV-2 não ter criado as diferentes crises vivenciadas no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, ressaltou as profundas mazelas do sistema atual de *policy making*. As medidas de prevenção contra a COVID-19, pela natureza do próprio vírus, exigem mais do que nunca medidas como distanciamento social, higiene básica e isolamento. Se o número de leitos para o tratamento era uma preocupação desde antes do início da pandemia, também não se pode deixar de pensar nas circunstâncias que fortalecem a permanência dela. A situação habitacional das favelas, a falta de saneamento básico e a circulação dessas populações em transportes e centros comerciais lotados são apenas algumas questões a serem consideradas.

Enquanto setores de classe alta e média-alta possuem relativa adaptabilidade à pandemia, podendo realizar isolamento social em casa, laborar em *home-office* e sem grandes preocupações quanto ao que comer ou vestir, outra parcela da sociedade, menos abastada, se expôs rotineiramente sem alternativas. Não se trata de uma mera disparidade econômica entre classes, mas sim do reflexo de anos de políticas públicas higienistas, propagadoras de racismo e injustiça ambiental.

O movimento por justiça ambiental traz para essa discussão um olhar de responsabilização do Poder Público em suas escolhas. Esse movimento permite a associação do ambientalismo à questão da disparidade socioeconômica e do racismo estrutural, permitindo que a investigação pelos danos oriundos da pandemia não seja tratada de maneira isolada, mas sim correlata. Ele afasta a causalidade natural e lança sobre as políticas públicas a responsabilidade pelos ônus desiguais suportados por uma parcela significativa da população. Isso se dá através de uma perspectiva mais atual por meio da articulação de diferentes movimentos sociais¹ com a pauta ambiental, garantindo que não se perca de vista os danos causados em momento algum.

De forma objetiva, a pesquisa visa a verificação da ocorrência de injustiça ambiental no manejo da pandemia de COVID-19 no Rio de Janeiro. Nesse escopo, a análise e compreensão dos dados pandêmicos sob a óptica do movimento por justiça ambiental não é imediata e necessita ser feita por etapas. Por essa razão, buscando o melhor estudo e

¹ Estão inclusos aqui o movimento negro e suas ramificações, além de outras causas na medida em que suas pautas alcance o caráter da desigualdade socioeconômica e ambiental. Nesse sentido, é possível unificar determinadas reivindicações do movimento trabalhista, feminista, LGBTQIA+ entre outros desde que seja trate da desproporcionalidade dos ônus negativos suportados por seus grupamentos.

desenvolvimento do tema, a presente dissertação estrutura-se da seguinte forma: Em um primeiro momento é apresentado o conceito de justiça e injustiça ambiental, bem como seus conceitos essenciais. Nesse ponto, é buscado explicar o motivo pelo qual é possível tratar de injustiça ambiental em situações que não envolvam necessariamente situações de desastre naturais, bem como sua ocorrência se dá na cidade capitalista contemporânea, com a citação de alguns casos também desenvolvidos dentro do estudo do tema. Essa etapa pauta-se sobretudo nos estudos de Henri Acselrad, Félix Guattari, Carlos Walter Porto-Gonçalves e David Harvey.

Em um segundo momento, a pesquisa se volta para a pandemia em si, buscando identificar como a dicotomia entre pobres e ricos revela uma cidade de graves recortes, em que cada população vive e respira uma cidade diferente e, por consequência, uma pandemia diferente. Aqui, o estudo preocupa-se em fortalecer a afirmação de que o manejo da pandemia é um exemplo claro de injustiça ambiental. Para tanto, optou-se por tratar do ocorrido no Estado do Rio de Janeiro, apoiando-se, porém, no estudo de caso da capital do fluminense com breves reflexões acerca de como esse quadro se repete também dentro da região metropolitana da cidade. Nesse sentido, os dados de diferentes institutos e grupos de pesquisa são a fonte para esse desenvolvimento, trazendo à luz a diferença entre casos confirmados e óbitos pela COVID-19 se utilizada um comparativo econômico e racial.

O terceiro e último ponto tratado é a reflexão acerca das alternativas para a superação da injustiça ambiental, buscando novas perspectivas dentro das políticas públicas que sejam eficazes em garantir a justiça ambiental de maneira satisfatória. Nesse ponto, o estudo apoia-se novamente na bibliografia e apresenta abordagens para a justiça ambiental e políticas públicas a partir de perspectivas diversas, além de refletir sobre os aprendizados da pandemia e, com isso, dando encerramento à dissertação.

No que diz respeito ao planejamento e execução da pesquisa, optou-se por delimitar o espaço temporal ao período pandêmico, compreendendo desde março de 2020 até dezembro de 2022, visando precisão e atualidade à pesquisa. Um segundo recorte realizado trata do espaço geográfico do município do Rio de Janeiro. Embora a pesquisa não deixe de referenciar situações ocorridas no estado e no Brasil, esse foco permite controle do objeto, além de ser uma opção relevante para a pesquisa da matéria dentro do Rio. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada extensa base bibliográfica, visando a sua revisão com o objetivo de compreensão do objeto principal. Assim, foram utilizados artigos

científicos oriundos em grande parte das bases SciELO, *ResearchGate*, *Web of Science* e Google Acadêmico. Os descritores procurados variavam de acordo com as necessidades de cada etapa, tendo sido pesquisados “COVID-19”, “pandemia”, “justiça ambiental”, “injustiça ambiental”, “Rio de Janeiro”, “políticas públicas”, “hospitais de campanha”, entre outros semelhantes. Também foram pesquisados autores e obras de importância singular sobre a matéria, mesmo que seus campos de estudo particulares sejam diversos. Com esse aporte, prosseguiu-se com o levantamento, leitura e interpretação dos dados pandêmicos e demográficos, considerando informações fornecidas pelo IBGE, Datasus, Ministério da Saúde, Governo do Rio de Janeiro e Prefeitura do Rio de Janeiro. Esses dados fazem referência à população total das localidades examinadas, sua renda, além dos índices de contaminação e óbitos por COVID-19. As conclusões apresentadas são oriundas do cruzamento entre os resultados obtidos a partir da revisão bibliográfica e os dados gerados por institutos de pesquisa diversos, podendo ser utilizadas para aprofundamento futuro ou para desenvolvimento de pesquisa semelhante.

1. A INJUSTIÇA AMBIENTAL

O diálogo para a construção de cidades modernas que satisfaçam plenamente os direitos humanos parece por si só algo utópico. Embora essa aparência seja compreensível ainda mais diante do cenário atual brasileiro, é possível avançar nessa discussão por meio dos debates trazidos pelo movimento de justiça ambiental. A razão para tanto se deve ao fato de que a construção de uma sociedade sustentável de fato não se resolve apenas em medidas econômicas ou tratadas dentro de uma ecologia clássica. A visão aqui abordada sustenta que o reforço das diferenças socioeconômicas constitui hoje um dos maiores, senão o maior fator impeditivo para a reconstrução das cidades tomar forma de maneira adequada, produzindo efeitos fora da mera letra de lei.

Nesse escopo, o primeiro ponto a ser imediatamente tratado é justamente a definição de Justiça Ambiental, ao que se recorre àquela apresentada pela própria Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA):

Por Justiça Ambiental designamos o conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas (RBJA *apud* ACSELRAD, 2009)

A partir dessa definição, extrai-se que sua contraparte, a injustiça ambiental, é justamente o que se caracteriza quando determinado grupo social suporta ônus desproporcional dos reflexos negativos diversos das políticas públicas ou de sua omissão. Sendo assim, o termo não encontra sua origem ao acaso. Seu estudo aponta a existência um ânimo de que se mantenha populações particularmente mais expostas e apartadas de seus direitos ou, em uma visão talvez mais branda, a ausência de ânimo para mudar a sua situação por decorrência de um motivo qualquer. Ocorre que, independentemente de qual seja a justificativa a ser apresentada, a injustiça se manifesta na desproporcionalidade. No Brasil, por exemplo, essa discussão ganha outras camadas quando se insere uma análise étnica da população afetada negativamente, pois a mesma população sujeita a tais políticas discriminatórias também é composta majoritariamente por negros, ao que se inserem pardos, pretos e demais espectros de autoidentificação. Esse fator gera a agregação do racismo ambiental à pauta.

No que diz respeito à injustiça ambiental *per se*, a linha de raciocínio busca discutir a relação fática dos grupos afetados pela injustiça ambiental em suas diversas formas e a

própria discussão para o planejamento das cidades. É preciso, mais do que nunca, que se compreenda que as condições nas quais as pessoas mais pobres e as minorias se encontram não tem relação necessariamente com uma escolha individual ou obra do acaso, mas sim com o retrato de uma série de políticas públicas (ou sua ausência), manifestando uma impositiva injustiça ambiental.

Em outras palavras, não é por ignorância, ação individual ou mera falta de oportunidade que os mais pobres vivem em risco, seja, por exemplo, nas áreas de alta ocorrência de deslizamentos e inundações ou em áreas contaminadas onde se processam milhares de toneladas de matérias primas, resíduos e esgotos industriais e domésticos. Essa vulnerabilidade na verdade está ligada à espacialização processual da produção econômica, que transfere os maiores custos ambientais para as populações com poucas possibilidades de mobilidade e menor capacidade de organização e resistência política (NAME; BUENO, 2013, p. 3).

Afirmar a situação em que se encontram as pessoas que vivem nas cidades, por mais óbvio que possa parecer, é algo inegociável e que deve se ter em mente. A razão para tanto é que ao trabalhar a sustentabilidade dentro das cidades e, logicamente, dentro de um sistema capitalista, por exemplo, encontram-se prerrogativas falsas que intentam afastar a responsabilidade de determinados agentes sobre o estado em que vivem os habitantes. O discurso tende a repetir motes liberais (ou neoliberais), atribuindo problemas urbanos a infortúnios absolutamente imprevisíveis ou à escolha de indivíduos em permanecerem na situação degradante que for. Se descarta uma herança estamental do capitalismo moderno e os diversos fatores que forçam a permanência das pessoas em determinadas regiões e classes sociais. Em todo caso, o que se encontra presente é uma mesma reclamação pelo avanço, pelo “desenvolvimento”, ou melhor, pelo “desenvolvimentismo” (RIDENTI, 2021). Como resultado, sem que se reconheça o problema e tente se enfrentá-lo ativamente, torna-se utópico ansiar por mudanças de qualquer ordem.

Existe no estudo da justiça ambiental um intuito de se reconhecer que a distribuição de riscos ambientais, termo aqui compreendido de forma ampla, não se dá de forma “democrática” (ACSELRAD, 2009, p. 15). A discussão traz, portanto, a responsabilidade do Poder Público por suas omissões e ações discriminatórias, em que uma parcela da sociedade sofre com a ausência de políticas públicas que visem resolver seus problemas enquanto outro grupo mais abastado torna-se alvo de todas as medidas possíveis. A justiça ambiental, mesmo que organizada por conceitos específicos, encontra sua gênese, portanto, na prática, ou seja, é a resposta da articulação popular contra práticas racistas e discriminatórias e não uma discussão originalmente teórica. É o movimento do sujeito para o conceito.

Traz-se aqui uma perspectiva de que a forma como os riscos são distribuídos sujeita-se a uma visão de mercado, neoliberal e racista. Essa afirmação não se dá por mera deliberação aleatória, mas pela própria análise de como riscos socioambientais são alocados. Primeiramente, numa perspectiva internacional, é nos países subdesenvolvidos que se concentram empreitadas poluentes e de maior risco. Um dos maiores exemplos disso, talvez um dos mais claros, é a ocorrência de lixões a céu aberto em Acra, capital de Gana, cuja origem não é sequer do próprio continente, mas a somatória dos descartes de diversos países mais ricos. Para além disso, há um grave recorte de classe, onde uma pequena parcela da população consegue residir em áreas nobres com boa qualidade de vida, enquanto a maioria sobrevive na periferia com condições precárias de vida. um exemplo claro de injustiça ambiental internacional.

Como parte da solução do problema da escassez de espaço para aterros sanitários, muitos países ocidentais estão recorrendo ao envio de seus resíduos para os países em desenvolvimento, especialmente na Ásia e África, onde, supostamente, são reciclados (Coonan, 2006). Isso levanta preocupações sobre justiça ambiental (ref. capítulo 7) se o traslado interfronteiriço de lixo, que às vezes contém componentes perigosos, constitui uma troca útil entre os países envolvidos ou uma oportunidade para os países ricos encontrarem espaço para depositarem seus resíduos. (BAABEREYIR, 2009, p. 3, tradução nossa)

Essa situação, contudo, não se restringe apenas aos casos internacionais. Dentro de seus próprios países, a gestão pública frequentemente incorre na construção de políticas e espaços segregatícios. A exemplo, no Estado do Rio de Janeiro essa situação é mais facilmente perceptível em casos como a instalação do Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos (CTR) em Seropédica, município da baixada fluminense, responsável por receber os resíduos da cidade do Rio de Janeiro desde 2011. Não é mera coincidência, porém, que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) colocasse em 2010 o município no 43º lugar do ranking estadual e a capital fluminense em 2º (ATLAS BRASIL, 2022) ou que seja esta responsável por 97% do lixo (SANTOS, 2014)².

É importante esclarecer que o exemplo dos lixões, seja em Acra, seja em Seropédica, demonstra um mesmo padrão de exploração capitalista: uma lógica em que determinado grupo impõe seu poder sobre outro manifestamente mais fragilizado a fim de amenizar impactos negativos sobre si. Contudo, apesar desses exemplos, a proposta trazida pelo movimento de justiça ambiental não se resume a tais casos. Em verdade, esse retrato se repete

² Embora o caso de Seropédica seja merecedor de um estudo próprio completo, não afasta o argumento de que o CTR manifeste a diferença de poder entre cidades e suas populações, criando um exemplo claro de injustiça ambiental contemporânea.

também de maneiras relativamente mais sutis em outros casos, inclusive na pandemia de COVID-19 vivenciada nas cidades.

Através da articulação de pautas ambientais e sociais, além de questões étnico-raciais próprias, a justiça ambiental dá-se em oposição à percepção clássica de que tais pautas separadas que não guardam correlação e podem ser tratadas em isolado. A proposta apresenta um novo olhar sobre as injustiças sociais diárias, pautas de movimentos étnicos, e o próprio ambientalismo. Esse recorte possibilita o desenvolvimento de um estudo particular, que foca diretamente em quem são as populações mais atingidas pelas escolhas governamentais, que se revelam como pessoas negras e de baixa renda em sua maioria. Em posse disso, é possível tecer a afirmação sintetizada de que o movimento por justiça ambiental propõe “ambientalização dos movimentos sociais”, ou seja, a inserção do estudo ambiental nos movimentos sociais ou a própria reinterpretação de eventos atuais ou históricos (ACSELRAD, 2010).

Essa articulação de direitos civis, risco ambiental, pobreza e etnicidade advém da própria experiência da gênese do movimento nos EUA, que uniu a causa ambiental e o movimento negro. Momento chave desse levantamento foi a experiência conduzida por Robert D. Bullard em 1987 a pedido da Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ. O levantamento realizado buscou explorar onde eram feitos os depósitos de lixo tóxico nos EUA e quais as comunidades impactadas por isso. Esse levantamento revelou que a alocação de riscos socioambientais estaria associada de maneira significativa não apenas à questão econômica, mas também à divisão étnica da sociedade. Embora tenha se evidenciado a forte interligação entre classe e raça, este sobrepõe-se àquela no momento da análise. Diante desses dados, foi cunhado o termo racismo ambiental para a “imposição desproporcional – intencional ou não – de rejeitos perigosos para comunidades de cor” (PINDERHUGHES, 1996, p. 241 *apud* ACSELRAD, 2009, p. 20).

Embora o racismo ambiental não seja o enfoque necessário da pesquisa, ele se faz presente de maneira quase obrigatória ao tratar de injustiça ambiental justamente por conta do estudo dos grupos afetados. Não são apenas populações periféricas e de baixa renda, mas também pessoas negras e indígenas, que testemunham nas escolhas governamentais políticas racistas e segregatícias. Esse dado étnico não pode ser dissociado e ignorado simplesmente, sob risco de recair na propagação de um racismo estrutural. Trata-se de um ponto que

acompanha desde o início os questionamentos sobre injustiça ambiental, tão logo se questione “quem são os grupos desfavorecidos”.

A discussão sobre a injustiça ambiental, porém, não se encerra em situações pontuais como desastres ambientais e a instalação de lixões. Trazendo para uma perspectiva mais atual e própria do presente estudo, a própria pandemia da COVID-19 pode demonstrar perfeitamente como essa injustiça ocorre. Quando se enfrenta uma doença que demanda acesso a saneamento básico, distanciamento social e habitações dignas, as comunidades localizadas nas favelas do Rio de Janeiro, por exemplo, tornam-se focos perfeitos para a disseminação do vírus. Para ilustrar perfeitamente essa correlação, em agosto de 2022, no seminário online “Olhares sobre a Covid em favelas: ciência, participação e saúde pública”, promovido pela Fiocruz, foram apresentados dados alarmantes de que a população da comunidade da Maré, no Rio de Janeiro chegou a registrar sozinha o dobro de letalidades quando comparadas à quantidade total da capital fluminense (FIOCRUZ, 2022).

Embora ao tratar de um caso tal como o da COVID-19 tenha-se uma rede de fatores envolvidos, não passa despercebida a dificuldade do distanciamento social e as condições de vida nas comunidades de baixa renda de cidades como o Rio de Janeiro. No exemplo, soma-se ainda o fato de que 62,1% da população da Maré é autodeclarada preta ou parda, em oposição aos 37% assim autodeclarados na cidade do Rio de Janeiro (REDES DA MARÉ, 2022, p. 26). Essa relação serve para demonstrar que, embora cada localidade possua peculiaridades próprias, mesmo no caso de uma doença, suas vítimas não são tão aleatórias e, assim, sobressai-se um racismo e uma injustiça no manejo de políticas públicas. Em resumo, determinados grupos socioeconômicos parecem ser mais afetados pelo novo coronavírus. Se o vírus é indiferente quanto aos que afeta, resta o questionamento sobre o manejo dentro das políticas públicas.

A pandemia, portanto, se encaixa aqui para evidenciar um outro ponto igualmente preocupante: o de que as cidades precisam urgentemente de um replanejamento em diversos níveis. Mais do que uma crise sanitária, a pandemia exacerbou a crise do próprio modelo de cidade adotado em diversos lugares do mundo, o de um núcleo capitalista voltado para a produção de capital. Nesse sentido, realizar qualquer mudança no plano urbano está além de possuir legislações que guardem um futuro sustentável das cidades como defeso no art. 2º do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, 2001)

A legislação, por melhor que seja a intenção por trás de sua elaboração, não basta em si só, sendo necessário considerar sua interpretação, sua aplicação e, logicamente, as políticas públicas. É um assunto complexo e dominado por ramificações, o que torna difícil o combate às diferentes mazelas dos grandes centros urbanos, passando por saneamento básico, transporte e tantos outros problemas. Em um mundo em que as cidades ganham cada vez mais destaque, é preciso compreender que, por essa óptica, elas tornam-se não apenas um local onde a vida urbana se desenvolve, mas a própria síntese das relações sociais e ambientais modernas, um elemento indispensável para a construção da justiça ambiental. Por conseguinte, na mesma medida em que as cidades são centros para essas relações socioeconômicas diárias, também são palco para a desigualdade e para a injustiça ambiental. Isso deve ser considerado ao lidar com a elaboração de políticas públicas, sobretudo as emergenciais, tal como no caso da COVID-19.

A pauta da justiça ambiental surge aqui não como mais uma peça da dinâmica das cidades, mas sim como algo a ser constantemente observado. A razão para tanto é que, conforme há de ser oportunamente demonstrado, os esforços para a construção das políticas públicas urbanas acabam por serem esvaziados em todo ou em parte quando pensados de maneira limitada, dentro da lógica de produção vigente. Existe uma contenção tanto das políticas públicas quanto axiológica, de onde extrai-se a conclusão aparente de que os esforços para o tratamento de crises urbanas talvez estejam, em algum grau, tratando a problemática de forma equivocada.

Para melhor compreensão do conceito de justiça ambiental é preciso estudar seus conceitos essenciais, o movimento ecológico, para então analisar a injustiça ambiental no caso da pandemia de COVID-19. Optar por essa abordagem permite a fixação de significados importantes ao tratar da ocorrência de injustiça ambiental, principalmente em um caso concreto recente. Assim, quando for o momento de adentrar no estudo da pandemia propriamente dita, torna-se mais clara a leitura, permitindo que ao longo da apresentação e análise de seus dados, seja possível construir um juízo gradativo.

1.1. CONCEITOS ESSENCIAIS DO(S) MOVIMENTO(S) DE JUSTIÇA AMBIENTAL

O primeiro ponto para tratar do movimento de justiça ambiental remete ao estudo da perspectiva ecológica que permeia o assunto. Nesse sentido, a compreensão mínima de algo como um “movimento ecológico” contribui para a construção da pauta da justiça ambiental ao adotar uma perspectiva social. À medida em que a ecologia caminhava de encontro aos pleitos de diversos movimentos sociais, ainda em meados do século XX, a justiça ambiental tomava forma.

Esse esforço parte do relato histórico, mas encaminha para um breve estudo das ideias então ostentadas, compreendendo para qual caminho essa pesquisa se encaminha. Ao tratar desse histórico, é preciso assimilar um pouco da gênese do movimento ecológico brasileiro e como esse discurso encaixa-se com maestria àquele postulado pelos movimentos sociais enquanto defronta-se vorazmente contra a lógica segundo a qual a insiste-se em conduzir a “sustentabilidade urbana”.

Nessa tarefa, o ponto de partida se torna a década de 1960, momento em que os movimentos sociais fervilhavam no plano político. Esse momento permitiu uma série de diálogos que ultrapassavam reivindicações até então categoricamente “socialistas”³. O século XX, a insatisfação pública com os rumos adotados por governos ao redor do mundo permitiu a eclosão de movimentos socialistas, mas, dentro de países capitalistas desenvolvidos, essa discussão ganhou formas diferentes, adotando outras formas de organização social, reclamando direitos trabalhistas, assistência médica entre outros. À medida que as pautas aumentavam em número e intensidade, coube ao Estado institucionalizar algumas dessas mudanças, criando em meados do século as condições para que mobilizações como o movimento negro, o movimento feminino e o movimento ecológico emergissem com características autônomas. (GONÇALVES, 2020)

Isso não significa descartar a ocorrência de manifestações prévias, mas reconhecer a organização própria que se formou no campo sociopolítico. Afinal, o próprio termo no plural, “movimentos ecológicos”, já traduz a multiplicidade de eventos e processos envolvidos⁴. Mais que isso, a experiência desses movimentos nos países capitalistas permitiu que o sistema

³ Apesar do uso do termo, é preciso tomar cuidado para que se entenda que o “socialismo” aqui abordado não se refere necessariamente a um movimento uno idealizado por Marx, mas a um conjunto de movimentos sociopolíticos com raízes similares, incluindo-se o social-democrata, comunista e mesmo o anarquista. (GONÇALVES, 2020, p. 10)

⁴ A opção pelo termo no singular ao longo da pesquisa não visa minorizar as diferentes pautas ambientais atuais e pretéritas, mas simplificar o avanço do debate.

institucionalizasse determinadas questões ao invés de opor resistência, situação que levou a revoluções em países socialistas. A década de 1960 assiste, por assim dizer, não a uma revolução no modo de produção, mas a ascensão das críticas ao modo de vida, deslocando-se das pautas marxistas do proletariado para preocupar-se com sua vida dentro do sistema capitalista em si.

O movimento ecológico encontra sua gênese, portanto, na própria luta de classes, mas em 1960 reclamou por pautas da natureza, incluindo desmatamento, agrotóxicos, poluição, entre outros. Com o passar do tempo, não havia um aspecto da vida humana no qual o movimento ambiental não pudesse estar minimamente presente, mesmo que timidamente. A ecologia torna-se então uma pauta de todos e para todos, mesmo que, para a realidade ocidental e significasse operar sob o regime capitalista. Mais que isso, no caso brasileiro essa pauta desenvolveu-se em um momento ditatorial, sob um jugo imperialista repressivo marcante. Na época, a burguesia nacional aliou-se à internacional por meio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), promovendo uma noção de desenvolvimento que, em dada medida, subsiste até hoje. Chamando de “verdadeiro nacionalismo”, cunhavam a noção de que o desenvolvimento estava atrelado à entrada de capital estrangeiro. Analogamente, quando o discurso ecológico era apropriado por esses setores econômicos, perdia-se em meio ao próprio desenvolvimentismo econômico.

Com a década de 1970, o Brasil assistiu ao movimento ecológico expandir, mas era ainda incapaz de dissociar-se do desenvolvimentismo setentista da elite brasileira, cunhando o mote de que “a pior poluição é a da miséria” (GONÇAVES, 2020, p. 15), cuja interpretação, porém, está longe de causas sociais. Em verdade, o que gerou no Brasil a preocupação ecológica, se assim pode ser chamada, foi a pressão ambiental internacional, que forçou a institucionalização de algumas medidas protetivas mínimas. Assim, o movimento ecológico brasileiro gestava-se a partir do choque de incongruências entre as pautas sociais, estatais, econômicas e as verdadeiramente ambientais. Não surpreendentemente, os principais diplomas legais ambientais datam do período militar, como são os emblemáticos Estatuto da Terra (1964), o Código Florestal (1965), a Política Nacional do Meio Ambiente (1981) e Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND)⁵.

⁵ Faz-se referência aqui aos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II criados no período ditatorial. Em ambas as circunstâncias, eles chegaram a tratar da poluição e citar impactos negativos sobre o meio ambiente, sem abandonar, contudo, o perfil desenvolvimentista de ocupação territorial do país. Mesmo no que diz respeito ao reconhecimento das atividades industriais poluidoras e os impactos da urbanização, a intenção que transbordava a todo momento no II PND, por exemplo, era a “consolidação do capitalismo industrial brasileiro” como resposta ao desemprego e subdesenvolvimento. Nesse sentido, ver ANTUNES, 2019.

A modernização insustentável implantada no Brasil a partir de março de 1964 buscou dar respostas às externalidades ambientais decorrentes da rápida industrialização e urbanização, ainda que de forma parcial e quase que simbólica, muito embora tenha estimulado a ocupação da floresta amazônica por diferentes meios, em uma gritante contradição com algumas normas que, em tese, protegiam os recursos naturais. A realidade urbana, todavia, era muito clara e não poderia ser completamente ignorada. Assim, a primeira preocupação surgiu da constatação de que o crescimento econômico do País estava impondo ônus à saúde da população, decorrentes da falta de controle das condições de produção e da ausência de infraestrutura de saneamento básico para a maior parte da população. (ANTUNES, 2019, p. 11)

Durante esse período, o país assistiu um momento de apropriação econômica de recursos naturais. O objetivo era garantir que os recursos naturais pudessem ser explorados segundo os interesses do sistema. Não é por menos que foi nesse mesmo período, por exemplo, que a exploração da Amazônia ganhou força entre as pautas governamentais. Por outro lado, como é de se esperar, não havia meios de se efetivar uma proteção do meio ambiente seguindo preceitos econômicos. Assim, o Brasil da década de 1970 se resumia a um planejamento econômico pautado na intervenção estatal na economia para responder a diversas crises, sem, contudo, alcançar uma resposta que se aparta-se em qualquer grau dos interesses do governo ditatorial da época (ANTUNES, 2019).

Essa situação ecoa até o presente, tornando o movimento ecológico brasileiro uma colcha de retalhos de diferentes agentes, cada qual clamando para si o “real significado de ecologia”. O resultado é uma institucionalização que encontra entraves burocráticos persistentes, tornando difícil, mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma proteção ao meio ambiente plena. Não é surpreendente, porém, que essa discussão persista. Afinal, tratar da ecologia e sua “*eco-lógica*”, envolve dialogar com diversos objetivos que ora se recolhem a um segundo plano e ora usurpam a prioridade (GUATTARI, 2012, p. 35).

Deixando por ora a questão das legislações ambientais, percebe-se que, dentre os choques inevitáveis da ecologia, há uma assinatura típica dos movimentos sociais no movimento ecológico. Existe uma insatisfação com a realidade, ao que se reclama por mudanças por parte do Poder Público no sentido de formalizar medidas proeminentes. Contudo, para os movimentos brasileiros do século XX faltava ainda um certo diálogo, uma compreensão de como suas pautas interrelacionam-se não apenas num aspecto prático, mas também político-filosófico. Por certo, havia questões emergenciais como o próprio governo militar e sua repressão, mas isso não descarta a necessidade de estabelecer esse vínculo, mesmo que tardiamente. Uma vez feito isso, permite-se uma melhor articulação de objetivos.

O deterioramento do meio ambiente, ou melhor, das relações gerais entre subjetividade e exterioridade, traz uma necessidade emergente de se repensar a forma de condução do processo de interpretação e solução de problemas e conflitos. A razão para tanto é que o *modus operandi* em que são realizados tais processos tendem a lidar com conflitos a partir de uma óptica míope. Para além de discussões quanto a essa vontade estar submissa ou não a outros interesses, sobretudo econômicos, há uma persistente abordagem tecnocrática, preocupada com questões industriais, reflexo do próprio processo histórico ocidental. A resolução surgiria então de uma reinterpretação e articulação das ecologias do meio ambiente, das relações sociais e do homem, conforme proposto pelo filósofo e psicanalista francês Félix Guattari, assim chamada ético-política, ou, por nomenclatura do autor, “*ecosofia*” (GUATTARI, 2012).

A lógica apresentada por Guattari defende uma reavaliação em primeiro grau do sujeito em sua esfera individual, partindo de uma reestruturação psicanalítica que não se ousa esmerilhar aqui, mas que, em linhas gerais, busca a nova compreensão da própria subjetividade em tempos modernos, afastando-se de paradigmas antigos ou replicantes. Em outras palavras, a compreensão do ser humano não admitiria redução ou estagnação, precisando ser reavaliada para uma reestruturação ecológica devida. Essa é a ecologia do homem, que trabalha o micro em sua esfera limitada, compreendendo as interferências externas.

A segunda, a ecologia social, seria aquela que vai tratar diretamente da forma como as relações sociais se desenvolvem, não apenas no escopo sujeito-sujeito, mas também sujeito-objeto. É aqui que as questões primariamente urbanas se alocam, trazendo à luz questões como acesso a uma moradia digna e a própria ocorrência de pessoas desabrigadas e até mesmo excluídas da sociedade. A isso, atribui-se a indevida liberdade concedida a diferentes atores para que fomentem a proliferação da desigualdade social. Exemplo disso foram as empreitadas de Donald Trump no fim do século XX para adquirir imóveis em Nova Iorque, desabrigando, “renovando”, cobrando aluguéis absurdos, empurrando famílias pobres para as ruas (*Ibid.*, p. 26).

Em terceiro lugar, a ecologia ambiental vem com o objetivo de fechar e complementar esse grupo de relações necessariamente transversais propostas por Guattari. Essa análise importa na reavaliação das relações construídas, admitindo-se que a cultura se faz presente não apenas de forma limitada dentro de uma perspectiva individual ou social, mas que

permeia todas as ecologias, permitindo-se a estruturação do conceito *ecosofista*. Ademais, a ecologia em sua perspectiva limitada, não reflete apenas em um diálogo, mas no isolamento de si mesma. Não se vê cabimento para que o discurso ecológico continue a ser pauta minoritária, ainda mais quando, conforme visto anteriormente, é justamente no movimento ecológico que diferentes causas encontram sua unidade.

A *ecosofia* busca contrapor-se ao reducionismo generalizado que o sistema socioeconômico trata de impor continuamente, onde valores humanos e ecológicos, por exemplo, são reduzidos frente a valores econômicos, de forma que ocupam o mesmo patamar ou, em alguns casos, até inferiores ao aspecto industrial-mercantil. Se o mundo pós-Guerra teve avanços importantes em diferentes áreas do saber humano, também assistiu a aterradora redução de outros aspectos. Por uma óptica quase utilitarista⁶, por assim dizer, há a sobreposição de ganhos independentemente de perdas. A prática, contudo, poderia ser afastada por conta da lógica do “bem maior”, que, embora assim vendida, é, em verdade, guiada pelos ditames do capital, de seus detentores de recursos, não havendo em si uma busca de felicidade senão por aquela dos detentores de poderio econômico talvez.

O conceito de ecologia e permite há tempo uma amplitude considerável, de forma que, a depender da linha de pesquisa assumiria uma perspectiva totalmente diferente de outra. Não é possível pretender abordar todas as minúcias do discurso ecológico, mas é plenamente razoável defender que sua abordagem seja condizente com a inerente complexidade. Assim sendo, o ser humano, a natureza e o próprio espaço, natural ou não, constituiriam um meio-ambiente integrado, em que as relações socioespaciais são parâmetros ambientais relevantes. Negar essa compreensão é, em outras palavras, recuar diante de absurdos e ilicitudes que se maquiam de ecológicos, como a polêmica ecologia fatorial de Chicago em 1925⁷ (BEGOSSI, 1993).

Por certo existem contribuições relevantes e distantes de propostas liberais e segregatícias. É merecido o esforço em dialogar, então, essas pautas. Nesse sentido, o movimento de justiça ambiental já busca coadunar ambientalismo e pautas socioeconômicas.

⁶ Utilitarismo é a escola filosófica fundada pelo britânico Jeremy Bentham, segundo quem as decisões de um sujeito deveriam ser guiadas pelo princípio da máxima felicidade. Isso significa que deveria ser buscada a maximização da felicidade, de um “bem maior”, de forma que não importava para ele os meios, desde que ao fim fosse gerada uma felicidade maior do que a dor causada para sua realização. (SANDEL, 2020, p. 48)

⁷ Em 1925 a Escola de Chicago propôs o modelo de zonas concêntricas, em que a cidade é organizada ao redor de um centro dominado por atividades comerciais industriais e, na área residencial, os status sociais são determinados pela distância desse núcleo. (BEGOSSI, 1993).

Assim, manutenção do termo “ambiental” dentro do movimento se dá há décadas por adotar essa ampliação de significado, o que importa em uma nova forma de se entender o ambiente natural, o homem e os processos que se desenvolvem na sociedade.

À parte das propostas *pseudo-utilitaristas* ou não do capitalismo, a proposta que advém desse raciocínio de comunicar ecologias é, conforme pontuado, similar àquela desenvolvida pelo movimento de justiça ambiental, compreendo a interdependência de fatores para a compreensão total de ambiente. Assim, ao tratar de um caso de injustiça ambiental, não se está tão somente de um caso restrito aos infortúnios naturais, mas a própria conduta humana para com tudo e todos que a cercam. Há uma comunicação entre sujeito, objeto e natureza. Dessa forma, a justiça ambiental não somente trata de uma relação em que as pessoas estão sujeitas às intempéries aleatórias da natureza ou tão somente aquelas que guardem relação com ela. Há hoje um entendimento mais amplo que abarca não somente questões naturais, como também construções socioeconômicas mais complexas, visando a satisfação de necessidades e aspirações humanas.

O estudo da justiça ambiental, em contrapartida, busca, por certa óptica, a correção do rumo da sustentabilidade, possibilitando extrair uma abordagem mais próxima da realidade das cidades e sem ignorar as mazelas clássicas dos grandes centros urbanos, tais como o acesso a bens e serviços, prejudicados pela manifesta exclusão social e concentração de políticas em um agrupamento socioeconômico em detrimento de outro. Isso, vale dizer, encontra base no próprio conceito de desenvolvimento sustentável adotado pela ONU.

A satisfação das necessidades e aspirações humanas é o maior objetivo do desenvolvimento. As necessidades essenciais de um vasto número de pessoas – por comida, roupas, abrigo, empregos – não estão sendo satisfeitas, e além de suas necessidades básicas, essas pessoas têm aspirações legítimas de uma melhor qualidade de vida. Um mundo em que pobreza e desigualdade são endêmicas será sempre sujeito a crises ecológicas e outras. Desenvolvimento sustentável requer que se satisfaça as necessidades básicas de todos e estender a todos a oportunidade de satisfazer suas aspirações de uma vida melhor. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987)

Considerando essa ampla definição de ecologia e desenvolvimento que estão abarcadas de certa forma pela justiça ambiental também, há, por assim dizer, uma lógica conservadora per se, de adotar uma interpretação malthusiana das crises ambientais, que se reflete diretamente na forma como se administram as cidades. O repetitivo discurso que se enfrenta é o de que a crise é algo natural frente ao crescimento exponencial dos centros urbanos, negando de forma veemente qualquer desigualdade quanto à distribuição de riscos

ou o acesso a bens e recursos (ACSELRAD, 2009, p. 83). Por sua vez, isso se reflete na adoção de políticas que não alcançam resultados expressivos no controle e prevenção de danos em geral. Nesse sentido, o estudo da justiça ambiental propõe que os problemas socioeconômicos e ambientais possuem uma raiz unificada na própria racionalidade do sistema de produção capitalista em sua distribuição de riscos e, portanto, ao buscar soluções para quaisquer problemas urbanos, não é possível simplesmente ignorar esse dado.

Essa distribuição de riscos, não é fruto do mero infortúnio e se manifesta como prática reiterada em mais áreas do que se poderia tratar aqui. Em determinados casos, existe ainda um esforço do Governo em eximir-se de sua responsabilidade, mesmo que significa lançar risco sobre grossa parcela da população. Um perfeito recorte de falas assim, é a própria campanha encabeçada pelo Governo Federal do Brasil ainda no início da pandemia de COVID-19 em março de 2020, em que se fez questão de popularizar a *hashtag* “O Brasil não pode parar” (MIGALHAS, 2020). Na conjuntura do distanciamento social e do *lockdown*, o discurso que incentivava a flexibilização de medidas tinha um alvo posto desde os primeiros momentos para os todos aqueles trabalhadores que seriam diretamente afetados pelas medidas restritivas. Em que pese interesses políticos, é possível extrair dois pontos: Primeiramente, incentiva-se que essa camada socioeconômica menos abastada se arrisque para movimentar a economia; segundo, traz um esforço de não se envolver por parte do governo, ou seja, ao invés de incentivar os cuidados sanitários essenciais para a sobrevivência, optou-se por “deixar que o cidadão escolhesse”, uma vez que não havia ânimo na concessão de auxílios⁸. Não se trata, porém, de um caso isolado. Isso é perceptível em diversos momentos, em diferentes governos. Sempre que uma nova crise surge, seja ela econômica, energética ou sanitária, tem-se uma nova oportunidade para justificar medidas impopulares para a camada mais vulnerável da população. Isso constitui parte da lógica sistêmica.

Diante dessa realidade muito bem conhecida e enfrentada por críticos desse sistema como Henri Acselrad (2009), Felix Guattari (2012), Bruno Latour (2019), Porto Gonçalves (2020), entre outros, todo e qualquer esforço de reduzir a desigualdade socioeconômica encontra-se preso por grilhões econômicos e obstáculos infundáveis, aceitos e até promovidos pelo próprio governo. Assim, não é surpreendente que pessoas como Porto Gonçalves se coloquem manifestamente contra o desenvolvimentismo capitalista.

⁸ O chamado auxílio emergencial foi promulgado sob a Lei nº 13.982 de 2020, mesmo que tomado de incertezas quanto ao valor e duração devida, cujo formato adotado foi fruto de pressão da oposição política ao governo.

1.2. EM QUE IMPORTA A JUSTIÇA AMBIENTAL

É razoável que surja um questionamento pertinente quanto à utilidade real de se tratar de injustiça ambiental ao invés de simplesmente abordar pelo escopo da desigualdade socioeconômica e ambiental. Aqui, cabe uma explicação sobre os termos e sua utilização, justificando ao fim a escolha pelo movimento de justiça ambiental.

Uma das grandes problemáticas que se desenrola do estudo da urbanização dos grandes centros urbanos é a desigualdade socioeconômica. Por diferentes termos e legislações, nacionais e internacionais, o combate à pobreza e à discriminação em todas suas formas faz-se presente⁹. Não é por menos que mesmo dentro do movimento de justiça ambiental essa pauta possui grande força. Esse fator talvez impulse críticas no sentido de uma alegada desnecessidade da justiça ambiental, bastando, por assim dizer, que se utilize o combate à desigualdade socioeconômica e ambiental como sinônimo. Ocorre que, embora semelhantes, a justiça ambiental fornece uma perspectiva mais interessante para os fins que se pretende aqui, pois abarca os referidos termos e tece relevantes críticas para a forma de se pensar as relações socioeconômicas urbanas.

Conforme apontado anteriormente no trabalho, o movimento de justiça ambiental busca em sua gênese a unificação de pautas sociais e ambientais. Isso favorece a ambas, fortalecendo-as e apresentando uma petição una ante as autoridades. Pleiteia-se dessa forma que ao invés de lidar com uma questão social ou ambiental de forma isolada, a mesma possa ser tratada num escopo maior. Entende-se, então, que não é suficiente combater a pobreza e ainda submeter populações a ônus negativos de políticas públicas, tal como é insuficiente reduzir os ônus e manter as populações estagnadas.

A justiça ambiental põe para as políticas públicas a serem desenvolvidas uma forma diferente de elaborá-las ou executá-las ao apresentar um quadro maior ao invés de um mais limitado. Nesse escopo, o movimento por justiça ambiental traz a relevante figura da “ambientalização”. Esse termo, brevemente mencionado na seção anterior, traz a debate a

⁹ Definidos na Agenda 2030, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU são possivelmente o exemplo mais atual e proeminente de como isso ocorre no âmbito internacional. São eles: 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero e agricultura sustentável; 3. Saúde e Bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de Gênero; 6. Água potável e Saneamento; 7. Energia Acessível e Limpa; 8. Trabalho decente e crescimento econômico; 9. Indústria, Inovação e Infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima; 14. Vida na água; 15. Vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parcerias e meios de implementação.

adoção de discurso ambiental ou a incorporação de uma visão ambiental para diferentes práticas institucionais, políticas, científicas (ACSELRAD, 2010, p. 103). Essa figura, quando inserida em um discurso, induz uma mudança na forma como processos sociais, culturais e econômicos se manifestam, trazendo em algum grau o ambientalismo para a discussão.

Com esse fenômeno, a proteção ao meio ambiente populariza-se e torna-se pauta das mais diversas áreas. Assim, desde que não seja reduzida a mera maquiagem de empreitadas econômicas impopulares, a ambientalização se efetiva satisfatoriamente como uma persistente crítica à condução de pautas e projetos que, doutra forma, sequer cogitariam o ambientalismo. Dessa forma, resta apenas encontrar formas de associar temáticas e situações tão diversas à própria defesa do meio-ambiente. Como resposta, dentro do movimento de justiça ambiental, a pauta do ambiental torna-se indispensável, incorporando uma visão ampliada em que o meio-ambiente se estende às relações socioeconômicas de maneira ampla. Dessarte, não se tem uma preocupação secundária com o meio-ambiente, mas sim uma constante, com igual importância.

No Brasil, existem exemplos claros de movimentos sociais que, tendo passado por ambientalização, levam adiante um ecologismo combativo muito próximo do movimento por justiça ambiental. Incluem-se aqui, por exemplo, o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) ao culpabilizar o setor elétrico pelas pessoas atingidas por suas empreitadas ou mesmo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) quando questiona as “terras produtivas” do agronegócio que destroem a biodiversidade e a economia de pequenos agricultores (*Ibid.*, p. 106).

Trazer a justiça ambiental como ponto de suporte para o debate de questões atuais como a pandemia não é uma proposta “melhor”, se é que poderia assim ser posto. Na verdade, uma mudança epistemológica e ontológica é necessária para a reinterpretação do próprio crescimento e desenvolvimento de relações humanas e ecológicas (GUATTARI, 2012). Respondendo ao questionamento proposto no próprio subtítulo de maneira mais direta, a justiça ambiental importa precisamente na ressignificação da questão ambiental. Ela incorpora as dinâmicas sociopolíticas da justiça social em uma perspectiva onde a questão ambiental é central. Isso é algo que definição alguma de justiça socioeconômica seria suficiente por si só para trazer. É uma abordagem metodológica capaz de deslocar a pauta de uma questão econômica neoliberal para uma visão mais social. Mais que isso, dispensa-se uma interpretação mais limitada que traria o meio-ambiente como apêndice em prol de uma que o

coloque em destaque e que seja capaz através de suas críticas, de possibilitar alguma mudança nas políticas públicas, analisando um quadro geral.

A essa altura, porém, é mais do que evidente a que o movimento da justiça ambiental não elimina as crises por si só. Não é possível falar de uma mudança total e imediata da realidade sem que subitamente se esteja falando de uma utopia. Mesmo assim, a compreensão da realidade ecológica e social proposta pela justiça ambiental contribui para a conscientização e enfrentamento de velhos (e atualíssimos) problemas. Contudo, embora relevantes, esses problemas não são fatos naturais. Se o desejo é tratar da questão dentro do capitalismo, torna-se preciso compreender minimamente como as cidades operam os riscos e crises dentro desse sistema. Afinal, tratar da realidade pandêmica das cidades implica em trabalhar com os dados do próprio modelo de produção capitalista.

1.3. CRISE E RISCO NA CIDADE CAPITALISTA

O primeiro ponto que surge aqui nessa etapa é compreender, ao menos de maneira ínfima, alguns dados há anos desenvolvidos: a ciclicidade das crises capitalistas e a alocação de riscos dentro desse sistema.

No que diz respeito ao primeiro ponto, tem-se uma questão que é tratada sobretudo de um aspecto econômico. Nesse sentido, não há exatamente uma unanimidade quanto à afirmação de um ciclo econômico persistente. Há um embate histórico e filosófico que se empenha em determinar essa situação e que, respeitosamente, não nos empenhamos em esmiuçar aqui justamente por escapar ao enfoque próprio do estudo. Mesmo assim, permitimo-nos tomar a ciclicidade como um fato por uma série de fatores.

Essa argumentação encontra respaldo na própria origem do sistema capitalista, próximo ao século XVII. Claro que o aparato tecnológico em geral era muito diferente daquele encontrado no mundo moderno, sobretudo com as transformações rápidas ao longo do último século. De toda forma, a estrutura econômica permanece, embora mudem os governos e haja tentativas de remodelá-la, as sucessivas crises tão somente reafirmaram o capitalismo, levando-o a uma nova etapa. Essa posição é tal qual a sustentada por Nóbrega:

Crises existem desde que o atual sistema financeiro nasceu, por volta do século XVII. Foram mais de 300, em média uma por década [...] Felizmente, entre as crises que o mundo progride. Até porque elas são prova da inventividade, da curiosidade e do gosto pelo desafio que marcam a experiência humana. Depois das crises, a

regulação se renova. Até a próxima crise. (NÓBREGA, 2009 *apud* BOSKOVIC, 2011, p. 15)

Embora essa fala seja mais otimista, por assim dizer, a análise permanece marcante, ao reafirmar a reincidência das crises e a sobrevivência do capitalismo a cada um desses momentos. Inclusive, o próprio ganhador do Nobel de Economia de 2001 também se manifestou nesse mesmo sentido:

No decorrer dos últimos 50 anos, a ciência econômica explicou por que e sob quais condições os mercados funcionam bem – e em que situações eles não funcionam. Mostrou por que os mercados podem levar à produção insuficiente de alguns itens – como pesquisas básicas – e à superprodução de outros – como poluição. Os fracassos mais drásticos do mercado são as quedas bruscas de preços, que acontecem de tempos em tempos, as recessões e as depressões que marcaram o capitalismo no decorrer dos últimos 200 anos, que deixaram um grande número de trabalhadores desempregados e uma grande fração do estoque de capital subutilizado. (STIGLITZ, 2002, p. 267)

Semelhantemente, José Paulo Netto também leciona:

Na verdade, desde os anos 1990, em todos os continentes registraram-se crises financeiras, expressões localizadas da dinâmica necessariamente contraditória do sistema capitalista. E crises, não só as financeiras, fazem, também necessariamente, parte da dinâmica capitalista – não existe capitalismo sem crise. São próprias deste sistema as crises cíclicas que, desde a segunda década do século XIX, ele vem experimentando regularmente. E que, seja dito de passagem, não conduzem o capitalismo a seu fim: sem a intervenção de massas de milhões de homens e mulheres organizados e dirigida para a sua destruição, do capitalismo, mesmo em crise, deixado a si mesmo só resulta... mais capitalismo. (NETTO, 2012)

Diante dos argumentos apresentados por especialistas da área econômica, reafirmados também pela análise de outros autores já mencionados na seção anterior, depreende-se que o capitalismo subsiste em um modelo cíclico de crises do qual é indissociável. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável dentro desse sistema sempre encontrará crises para complicá-lo em alguma medida. Para os fins do trabalho presente, resta observar essa dinâmica e buscar forma de superar esses entraves.

As crises do capital são, antes de tudo, a pura expressão do sistema e resultado da própria lógica de movimentação de excedentes e da exploração de recursos. Dessa forma, diante da necessidade, ou melhor, do interesse em determinado bem, põe-se em prática um efeito dominó que irrompe em nova crise. Na prática isso ganha diferentes facetas conforme os fatos que o desencadearam. Mesmo quando se está diante de um caso mais gravoso como guerras, existem fatores mercadológicos comandando a operação¹⁰.

¹⁰ A exemplo, poderiam ser inseridas aqui as críticas aos interesses estadunidenses após 11 de setembro e como a guerra serve a propósitos mercadológicos também em determinado grau.

Dentro da seara ambiental, o capital encontra outras formas de manifestar-se, nem sempre chamando de crise, mas encontrando outras nomenclaturas que julgue mais apropriadas, como “desastres”. Esses assim chamados “infortúnios” costumam vir acompanhados de uma atenuação da realidade, quando, na verdade, o que se presencia é um crime ambiental¹¹. Isso é o que se extrai de casos como o rompimento de barragem em Mariana, no estado de Minas Gerais, Brasil, quando surgem quase que automaticamente questões que carecem de respostas, como se poderia ter sido feito algo para impedir ou, se constatada a omissão em algum grau, o porquê da inércia dos responsáveis.

Nesses termos, o sistema capitalista subsiste de uma relação de auto degradação e renovação, descartando conforme possível objetos e pessoas que não se demonstrem úteis ao seu próprio desenvolvimento. Aqui, resta o cerne da problemática da construção das cidades modernas, sobretudo as ocidentais: desvencilhar a dinâmica das cidades do próprio sistema capitalista. Assim, se o sistema é prejudicado, tende-se a afastar a conduta em prol de outra mais benéfica. Aliás, é também para isso que as crises servem, para protegê-lo em situações desconfortáveis, ateando fogo em si mesmo para renascer das cinzas. Estado cíclico que garante a constância de problemas antigos e a perpetuação de injustiça ambiental.

A questão que se deve ter em mente, porém, é o fato de que o modelo das cidades, embora o liberalismo assim tente argumentar, não advém de uma situação necessariamente natural. A mítica e mística mão invisível do mercado não é aquela responsável pela condução do capital. Não há uma divindade ou espírito guiando a construção dos centros urbanos em seu cotidiano de forma inescapável. Há, contudo, uma série de atores com poder socioeconômico suficiente para puxar as cordas do sistema rumo aos seus próprios objetivos. É nesse jogo de interesses que grupos menos abastados tornam-se objeto de troca. Derradeiramente, encontramos-nos em uma sociedade de riscos diversos, em que a riqueza gera ônus para serem suportados pelos menos ricos. Nesse sentido Ulrich Beck expõe:

Na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Consequentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez, sobrepõem-se os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científico-tecnologicamente produzidos. (BECK, 2011, p. 23)

¹¹ Nos termos do Glossário de Defesa Civil Nacional, desastre é “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais” (CASTRO, 1958). A problemática dos desastres comumente está no tratamento, em que se afasta a responsabilização ou a qualificação como crime ambiental, admitindo-se como obra do acaso, sem que pudesse ter sido previsto ou atenuado de alguma forma.

A forma como a sociedade de risco e as crises capitalistas se relacionam buscam seu fundamento justamente na construção da distribuição da riqueza. Da mesma forma que a riqueza socialmente produzida pode ser distribuída socialmente desigual, como aponta a crítica ao sistema capitalista, a sociedade de risco defronta-se com riscos produzidos pela modernização capitalista, cuja distribuição é também desigual. Afinal, responder como produzir riscos minimamente “aceitáveis” é um dos maiores desafios existentes dentro da cidade capitalista.

A forma de elaborar as políticas públicas atuais defronta-se com o risco, um efeito da produção social de riqueza. Em nome de atingir determinados “avanços”, sacrifica-se uma parte que possa ser dada como aceitável. Essa tolerância faz-se presente em toda medida pública que admita minimamente um dano. É o caso das infindáveis discussões sobre a poluição. A exemplo, a poluição atmosférica por veículos automotores é aceitável, desde que dentro dos limites estabelecidos¹².

Se o envenenamento chega a ser admitido, é preciso uma estipulação de limites de tolerância. Mas, então, aquilo que não se encontra nela é ainda mais importante do que o que nela se encontra. Pois aquilo que não se encontra pode ser colocado em circulação livre e desenfreadamente. (BECK, 2011, p. 79)

Perceba-se que o que importa nesse ponto não é simplesmente o que não pode poluir, mas tudo aquilo que se admite. Serve, para os fins que se pretende aqui, para expor de maneira cristalina que os riscos existem e são em alguma medida aceitos. Assim, a disputa passaria a ser pela estipulação do “razoável”. Contudo, não é possível encerrar aqui. A problemática que se enfrenta com a aceitação dos riscos vai além de simplesmente permitir que um dano ocorra em prol de um ganho teoricamente maior. Deslocando o foco para as cidades, a discussão sobre os riscos passa da aceitação à sua distribuição.

O desafio que a realidade sistêmica traz dentro do âmbito das cidades é que esses riscos não são mais meramente abstratos ou hipotéticos, mas sim um retrato assustadoramente preciso que é manifestamente percebido, mas com dificuldades para ser combatido. Esse risco espalha-se e acentua-se no urbano, sendo difundido como aceitável, mesmo que as diferenças socioeconômicas dificilmente pudessem ser mais gritantes. Em um único centro urbano, as pessoas tocam, enxergam, sentem e vivem cidades totalmente distintas.

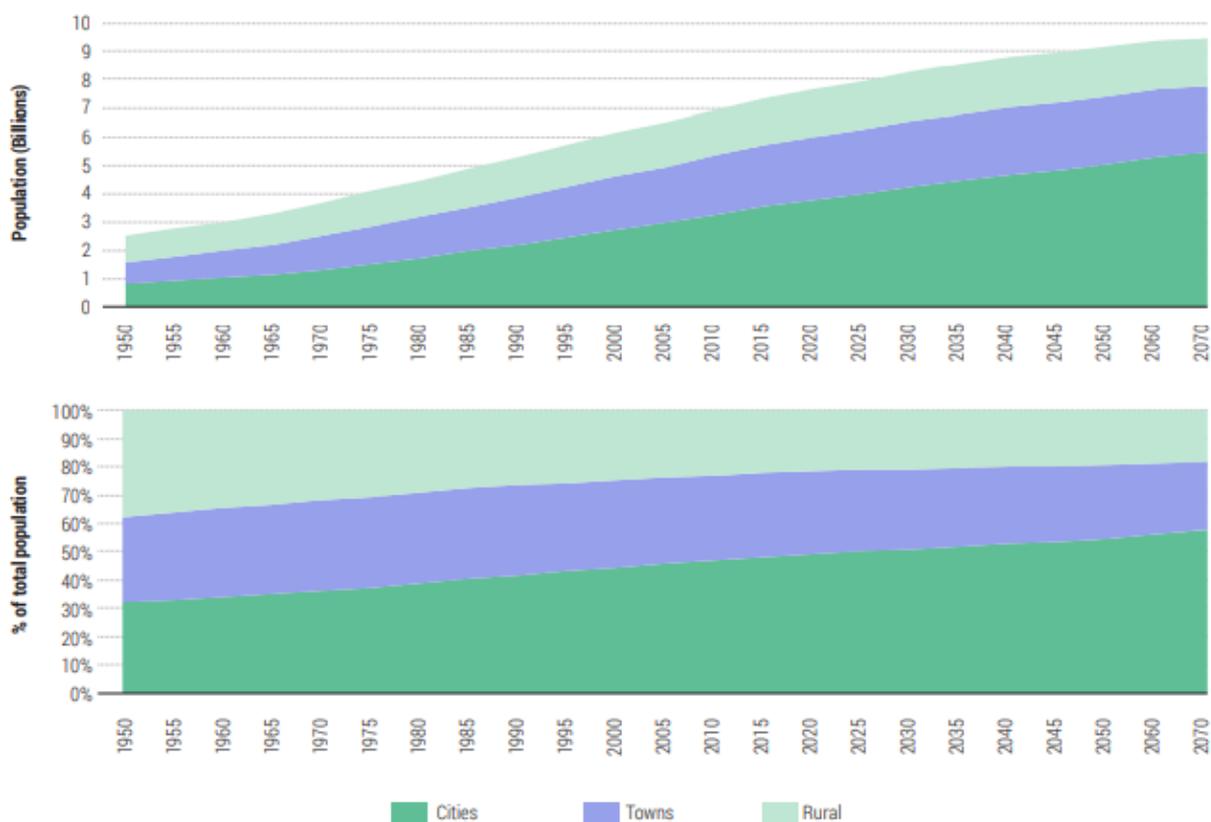
¹² Nesse exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) opera para estabelecer o que seria uma “poluição razoável” através de suas resoluções.

1.4.A PERIFERIA, O CENTRO E A DISTRIBUIÇÃO DE RISCOS

No que diz respeito à distribuição de risco e seu significado, é cabível primeiramente retornar um pouco e abordar a própria questão da organização das cidades. Nesse escopo, para os fins pretendidos, nada melhor do que tratar o próprio fenômeno de favelização. É nas favelas, nos subúrbios e nas periferias que as cidades mostram seus recortes socioeconômicos mais graves. Essa situação hoje já não é mais uma teoria pessimista da urbanização, se é que um dia pôde ser chamada assim. Em verdade, o que os números apontam é que a população urbana cresceu absurdamente.

No recente *World Cities Report 2022*¹³, a ONU-Habitat relatou que de 1950 a 2020, a população das cidades dobrou de 25% para 50% e hoje a previsão é de que até 2070 sejam 58% vivendo nas cidades ao redor do mundo. Esse decréscimo na taxa de novos cidadãos, porém, é um pouco diferente dentro da perspectiva de cada país. Nos países de renda mais baixa, a população das cidades tem um crescimento previsto de 76%, muito expressivo quando comparado aos 6% dos países de renda média alta (ONU, 2022, p. xvii)

Gráfico 1 – Crescimento urbano de 1950 a 2070



¹³ Relatório Mundial de Cidades 2022.

Fonte: ONU, 2022, p. 40

Esse expressivo crescimento das cidades é fruto das dinâmicas complexas do desenvolvimento, sobretudo o econômico e tecnológico. As cidades não apenas tornam-se destino de migrações, mas se tornam testemunhos da transformação dos habitantes através da reinvenção de cidades rurais em urbanas e a própria reurbanização de locais abandonados pelo próprio prosseguimento dos ciclos capitalistas (LEITE, 2012)¹⁴.

Conforme a população das cidades cresce e as necessidades do sistema capitalista importunam mais e mais, as cidades crescem e se “reinventam”, buscando novas formas de resolver seus contínuos problemas. A questão está na forma como esse processo ocorre. As cidades de hoje já não são aquelas tradicionais do início do século passado e, de um certo ponto de vista, também não são mais as cidades de vinte anos atrás. Nos termos de Harvey:

A cidade tradicional foi morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada de capital capaz de financiar a expansão interminável e desordenada do crescimento urbano, sejam quais forem as consequências sociais, ambientais ou políticas. (HARVEY, 2014, p. 20)

Se o “aclamado” desenvolvimento do sistema capitalista desenvolveu as cidades, tratou também de desenvolver suas mazelas. O processo impetuoso de transformação urbana implantou um caos organizacional, ou seja, um zoneamento urbano perturbador, com o agravamento das já existentes disparidades socioeconômicas. À medida que ficava evidente a incapacidade para satisfazer as demandas básicas dos habitantes.

Sob uma perspectiva brasileira, a urbanização possui características do panorama histórico do país, com fortes heranças de seu passado colonial. Guardam-se até hoje os efeitos escravocratas pré e pós-abolição. Se ontem os escravos não poderiam crescer na hierarquia social por serem objetos de mercado, apartados de sua própria humanidade, seus descendentes libertos também não receberiam apoio institucional para se manterem. As favelas cariocas, foco da presente pesquisa, são o relato pulsante de séculos de descaso que persistem atualmente, herança da ausência de políticas públicas, sobretudo daquelas que se preocupassem com a população negra da cidade. Com isso em mente, não é mero devaneio

¹⁴ Exemplos dessa reestruturação, quando ordenada, são Atelier Angus em Montral, 1978, Poblenou em Barcelona, 2000 e Mission Bay em São Francisco, 2000. Esses projetos possuem suas peculiaridades, mas visam a regeneração urbana e a reestruturação produtiva.

afirmar que a população do Rio, a depender de quem fala, poderia descrever cidades completamente distintas (GONÇALVES, 2011).

O caso carioca é o retrato emblemático da disparidade socioeconômica brasileira e, diante da dificuldade de se agregar o povo ao Rio de Janeiro, mantém-se uma política “veladamente” segregatória. A população de baixa renda possui um direito à cidade relativizado, evidenciado no transporte, saúde, trabalho e até no lazer. Para o sistema, sua importância estaria na mão de obra, no capital que circula. Contudo, seguindo esse mesmo delineado, a elite permanece em seus recintos, detentora de verdadeiro poderio econômico (e político). A cidade, então, organiza-se nessas duas “classes”, com poucos pontos de flexibilização. Em verdade, apesar do que a classe média brasileira almeja (e até pensa) ser, há na cidade um zoneamento claro. Os bens e serviços não são para todos, mesmo que devessem ser.

No que diz respeito à cidade do Rio de Janeiro, esta apresenta ainda uma situação de importância singular: o que poderia ser tratado como “periferia” em outros centros urbanos, desenvolvendo-se à margem das zonas de destaque econômico, aqui ocorre não apenas “ao redor”, em localidades como Zona Norte, Zona Oeste ou na Baixada Fluminense, mas no centro de localidades abastadas em uma perspectiva socioeconômica. Contudo, a existência de favelas encravadas nessas localidades, não significa que essas áreas de menor poderio econômico são devidamente atendidas por bens e serviços. Pelo contrário, mesmo quando localizadas em regiões como a Zona Sul da cidade, as favelas e comunidades de forma geral permanecem periféricas, não geograficamente, mas socialmente.

Não ignoremos que em muitas áreas do espaço que hoje é recoberto pela cidade do Rio de Janeiro foram ocupadas por comunidades negras seja à época da escravidão, seja como estratégia de sobrevivência numa sociedade que abolindo a escravidão não democratizou o acesso à terra e ainda quis fazer a higienização/branqueamento, o que significa dizer que a abolição da escravatura não se deu pelo amor à liberdade e aos negros, mas “para inglês ver”. (PORTO-GONÇALVES, 2011, p. 4)

Não se instalam cercas físicas, mas criam-se tantas barreiras quanto possível for para que o pobre permaneça em “seu lugar”. Com isso, o Rio de Janeiro torna-se uma cidade em que o recorte de classes não é apenas estatístico ou histórico, mas gráfico, visualmente perceptível tão logo a câmera se desloque minimamente dos cartões postais que convenientemente recortam ou desfocam as favelas.

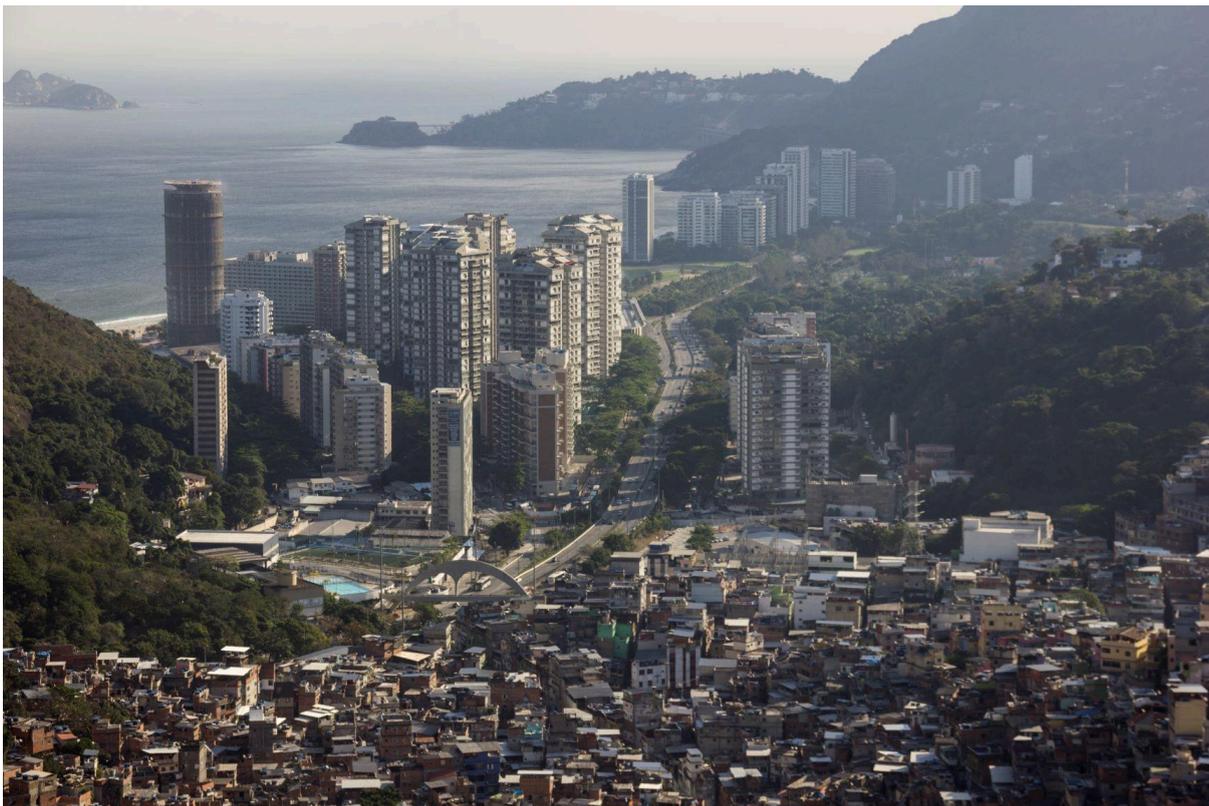


Figura 1 Rocinha e São Conrado, bairros do Rio de Janeiro, vistos a partir da favela.

Ao contrário do discurso meritocrata, as condições de vida na cidade não são as mesmas. As políticas públicas sociais tentam, de certa maneira, amenizar essa realidade e, de fato, são bem-sucedidas em determinadas ocasiões:

O caso brasileiro é paradigmático. Aqui, as políticas de transferência de renda reduziram pela metade as taxas de pobreza em cerca de dez anos. Aumentos reais do salário mínimo e novas oportunidades econômicas criadas durante o ciclo decrescimento econômico também tiveram impacto na vida cotidiana, na medida em que os “emergentes” começaram a disputar espaços e bens de distinção reservados até então às classes médias estabelecidas. [...] Entre 2002 e 2013, a desigualdade de renda no Brasil, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu de 0,59 para 0,53 (CEPAL, 2014). No que diz respeito às desigualdades relacionadas às categorizações raciais e de gênero, mesmo que tenham permanecido expressivas, houve uma importante redução das assimetrias de renda durante os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores. (COSTA in. PIRES, 2019, p. 54)

A problemática que envolve a disparidade centro-periferia é que, embora as políticas sociais tenham seu impacto para transformação de realidades, ainda não foram capazes de solucionar a desigualdade. Não é simples atribuir uma única explicação para esse fenômeno, mas por certo é difícil solucionar uma divisão de classe que ultrapassa séculos. Mais que isso, mesmo que o socorro venha sob a forma de uma política de redistribuição de renda básica, periferia e centro continuam sendo tratados como estirpes totalmente diferentes.

Por essa razão, ao se pesar a distribuição de riscos, a periferia, em razão de suas origens histórico-culturais, torna-se a primeira a ser sacrificada. Evidentemente esse processo nem sempre se dá de forma notória, sobretudo atualmente, mas as lições sobre higienismo nas cidades brasileiras permanece. A exemplo, documentário “O Desmonte do Monte” de Sinai Sganzerla traz uma pesquisa considerável sobre a destruição do Morro do Castelo no Rio de Janeiro, região ocupada principalmente por escravos libertos e seus descendentes no início do século XX. O centro da cidade do Rio de Janeiro precisava ser “limpo” para que a então capital da República pudesse brilhar como uma cidade nova, a face do progresso brasileiro. Com isso, a população que lá residia foi obrigada a mudar-se, mas sem receber indenização alguma dos governantes. Os ideais de branqueamento da nação eram totalmente desinibidos e difundiam a ideia de que “o Brasil não poderia ser uma nação civilizada e desenvolvida porque o calor e a mistura de raças tinham desandado e isso tornou a população brasileira preguiçosa, indolente e desregrada” (O DESMONTE DO MONTE, 2018).

O discurso higienista permanece entranhado no Brasil sob outra roupagem e ajuda hoje a “justificar” a distribuição de riscos, que se dá em geral por razões socioeconômicas. Esses chamados riscos são oriundos da teoria de Ulrich Beck (2011), em que se afirma que não é possível, dentro do mundo capitalista e desenvolvimentista moderno, não se falar de riscos. A modernização é parte integrante da realidade industrial e das cidades. Tomando isso como base, os riscos também são, assim como o conflito e as inseguranças sociais, biográficas e culturais. (BECK, 2011).

O que Beck denomina sociedade de risco é, portanto, a sociedade em que o Estado, enquanto gestor de riscos, determina a sua distribuição dentro da sociedade, ou seja, quem arcará com o preço do impulso de modernização. Aqui, aborda-se a separação de riscos “visíveis e previsíveis” e riscos “invisíveis e imprevisíveis” (concreto e abstrato respectivamente). A caracterização de um ou de outro se pauta na existência de conhecimento científico sobre a causa em questão de forma que a incerteza leva à abstração. O desenvolvimento dentro da sociedade de riscos implica, por assim dizer, na aceitação desses “reflexos da modernização”, sendo responsabilidade do Estado sua distribuição e, por consequência, seus resultados.

Considerando a inevitabilidade do risco na modernidade industrial e capitalista, resta distribuí-lo de forma igual. A questão é que isso dificilmente ocorre e o risco volta-se sobre o lado mais frágil, fragilidade essa, exprimida pelas condições socioeconômicas. Dessa forma,

os centros urbanos, sendo palcos para as relações sociais em geral, também são o centro dessa dinâmica de riscos e injustiça ambiental. Não se trata de um cenário distante ou casuístico, mas de uma tendência da cidade no modelo de produção ocidental.

Não é uma novidade a existência de pobreza nos centros urbanos e tampouco o é a diferença gritante entre classes sociais. Contudo, como visto ao longo do capítulo, para se afirmar a existência de injustiça ambiental é preciso mais do que isso. É preciso tratar da relação desproporcional entre os ônus suportados por parcelas distintas da população em razão das ações ou omissões de governantes e de políticas públicas. Do contrário, seria tão somente mais um nome para a desigualdade socioeconômica de maneira genérica.

Um ponto interessante a ser trazido aqui é a demonstração de que a injustiça ambiental é um dado muito mais presente do que aparenta. Para além da pandemia, a ser melhor abordada em capítulo próprio, é possível trazer outros episódios em que a injustiça ambiental ocorre. Para isso, é possível analisar uma série de conjunturas dos centros urbanos que reforçam essa ocorrência de maneira reiterada.

Certamente, determinados casos ganham maior visibilidade no cotidiano como os já mencionados CTR em Seropédica, no estado Rio de Janeiro e o lixão em Acra, Gana. Contudo, a injustiça ambiental pode ser lida também como um dado constante das cidades e que precisa ser a todo tempo observado e combatido. Em ambos os casos, não faltam exemplos a serem tratados.

Em um primeiro momento, é possível tratar das conjunturas genéricas em que pode se manifestar a injustiça ambiental. A exemplo, tem-se própria questão da moradia nos grandes centros. A habitação digna e de qualidade é pauta antiga e que encontra força em praticamente todo caso que resvale minimamente sobre o local que as pessoas escolhem (ou são forçadas) morar.

O estudo desenvolvido por Raquel Rolnik (2019) põe em destaque o que poderia ser a primeira parada da injustiça ambiental na cidade contemporânea: a situação da moradia no meio urbano ao longo dos anos. O que o estudo das habitações durante os séculos XX e XXI revela é justamente a forma como diferentes governos em distintas partes do globo manejam as populações urbanas de acordo com seus próprios interesses, ou melhor, de acordo com um interesse político e financeiro de alta relevância ao tratar das habitações. Nesse esquema, os cidadãos não são mais sujeitos de direito clássico, por assim dizer, mas tornam-se peças em

um tabuleiro mercadológico, consumidores para os mais distintos fins do capital (ROLNIK, 2019, p. 29). A questão que entra em cheque com essa cosmovisão capitalista é a própria garantia de direitos básicos do ser humano. São violações contra sujeitos de baixa renda em geral, “compensadas” por vantagens econômicas destinadas a pessoas físicas e jurídicas detentoras de maior poderio.

Em uma primeira visualização, a moradia e a injustiça ambiental parecem guardar tão somente como similaridade a crítica ao capitalismo talvez, mas, em verdade, é uma das questões mais postas a debate no meio das organizações e pesquisadores do movimento por justiça ambiental. Isso se dá pela forma como a ocupação urbana acaba por se concretizar no decorrer do tempo, com a concentração de populações específicas em determinados pontos da cidade. O aumento da especulação imobiliária e a adoção de políticas públicas para incentivar o deslocamento de determinado grupo não é necessariamente ilegítimo dentro da lógica capitalista do sistema. Contudo, essa afirmação não faz com que as medidas, sejam elas quais forem, tornem-se menos criticáveis de alguma forma. Muito pelo contrário, torna-se um dever lembrar que a partir do momento em que as políticas públicas se tornam segregatícias e imputam descabidos ônus a uma população, restringindo o acesso de cidadãos a bens e serviços, direitos seus, pode tratar-se de um caso de injustiça ambiental. As políticas públicas nessas circunstâncias são igualmente a danação e a salvação de grupos inteiros, ficando a cargo delas promover a injustiça ou encerrá-la.

De toda sorte, a questão da moradia é apenas mais um dado a ser somado na ponderação acerca da injustiça ambiental contemporânea em casos não denunciados ou genéricos. Porém, ao voltar-se para os casos que há acompanhamento de alguma natureza por grupo de pesquisa ou extensão, percebe-se a multiplicidade dos relatos, assim como sua gravidade. É a partir daqui que os riscos e situações hipotéticas transfiguram-se em casos concretos, dotados de forma, rosto e cor. A cidade contemporânea não é mais um “barril de pólvora” sob longínquo risco de uma possível explosão, mas sim um tonel fervendo em chamas cada vez mais altas.

Para tentar entender esse aterrador quadro, uma ferramenta relevante é o próprio Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) em parceria com o Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde (NEEPES) e a Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP). De acordo com o levantamento do grupo, são pelo menos 622 casos denunciados e acompanhados de

injustiça ambiental, sendo aproximadamente 33,92% apenas no eixo Sul-Sudeste. Desses, 53 casos foram registrados no estado de São Paulo e 41 no Estado do Rio de Janeiro e, em ambos os casos, a ocorrência se volta para zonas urbanas.

No que diz respeito às populações afetadas, os relatos são tão diferentes quanto possível. Para tomar ciência dessa magnitude, tem-se abaixo a tabela construída a partir do referido Mapa de Conflitos, onde prezou-se pelas ocorrências de injustiça ambiental registradas e acompanhadas dentro do Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 1– Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
Parque Estadual Cunhambebe: Povos indígenas de Mangaratiba lutam por cogestão e pela demarcação de seu território	Mangaratiba (RJ)	Povos indígenas	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Especulação imobiliária, Implantação de áreas protegidas, Indústria do turismo	Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - coação física	Alteração no ciclo reprodutivo da fauna, Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Pesca ou caça predatória
RJ - A luta de trabalhadores rurais sem terra pelo Assentamento Osvaldo de Oliveira	Macaé (RJ)	Trabalhadores rurais sem terra	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - coação física, Violência - lesão corporal	Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental
RJ - Além da exposição à contaminação decorrente das atividades de um complexo químico industrial, população da Baixada Fluminense ainda recebe lixo tóxico de Cubatão, São Paulo	Belford Roxo (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais, Operários	Atuação de entidades governamentais, Indústria química e petroquímica	Acidentes, Doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida	Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Apesar de reconhecidos oficialmente, quilombolas de Santa Rita do Bracuí continuam a lutar contra empresa que tomou seu território	Angra dos Reis (RJ)	Quilombolas	Especulação imobiliária, Indústria do turismo	Falta de atendimento médico, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Centenas de sem-teto lutam por moradia e direitos após serem ilegalmente despejados de ocupação de sete anos	Rio de Janeiro (RJ)	Comunidades urbanas, Moradores em periferias, ocupações e favelas	Atuação de entidades governamentais, Especulação imobiliária, Hidrovias, rodovias, ferrovias, complexos/terminais portuários e aeroportos	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Favelização
RJ - Cidade dos Meninos: décadas de contaminação e doença versus o desejo da moradia	Duque de Caxias (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais	Agrotóxicos, Atuação de entidades governamentais, Indústria química e petroquímica, Políticas públicas e legislação ambiental	Doenças não transmissíveis ou crônicas, Falta de atendimento médico, piora na qualidade de vida	Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Comunidade do Horto Florestal luta contra especulação imobiliária e remoção do Jardim Botânico	Rio de Janeiro (RJ)	Comunidades urbanas	Atuação de entidades governamentais, Especulação imobiliária, Implantação de áreas protegidas	Piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território
RJ - Comunidade Quilombola da Ilha de Marambaia é pressionada pela Marinha, grupos acadêmicos e parte da imprensa com argumentos ambientalistas e preconceitos para sair de seu território, marco histórico do fim da escravidão no Estado	Mangaratiba (RJ)	Quilombolas	Atividades pesqueiras, aquicultura, carnicultura e maricultura, Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público	Falta de atendimento médico, Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Erosão do solo, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Comunidade Quilombola da Pedra do Sal, berço de Donga, Pixinguinha e João da Baiana, luta para ter seu espaço garantido	Rio de Janeiro (RJ)	Quilombolas	Ação missionária	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional
RJ - Comunidade Vila Autódromo luta há décadas contra a prefeitura por direito à cidade, contra a especulação imobiliária	Rio de Janeiro (RJ)	Comunidades urbanas, Pescadores artesanais	Especulação imobiliária, Políticas públicas e legislação ambiental	Acidentes, Piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Assoreamento de recurso hídrico, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional, Poluição de recurso hídrico
RJ - Comunidades urbanas, pescadores artesanais, organizações e movimentos sociais se mobilizam para impedir que o Terminal Portuário de Ponta Negra destrua a sociobiodiversidade de Maricá	Maricá (RJ)	Comunidades urbanas, Pescadores artesanais	Atuação de entidades governamentais, Hidrovias, rodovias, ferrovias, complexos/terminais portuários e aeroportos, Petróleo e gás - transporte	Piora na qualidade de vida, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Falta de saneamento básico, Favelização, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Construção de Complexo Petroquímico (COMPERJ) promete empregos e progresso, mas afeta 11 municípios, traz riscos à população e contrapõe os Executivos com o TCU e o MPF, que questionam a obra	Itaboraí (RJ)	Comunidades urbanas, Pescadores artesanais	Atuação de entidades governamentais, Indústria química e petroquímica	Acidentes, Doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida	Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Cooperativa dos Catadores de Itaoca; ONG Onda Solidária; Centro Pró-melhoria do Anaia Pequeno	São Gonçalo (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores do entorno de lixões, Moradores em periferias, ocupações e favelas	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem, Atuação de entidades governamentais, Políticas públicas e legislação ambiental	Acidentes, Desnutrição, Doenças não transmissíveis ou crônicas, Doenças transmissíveis, Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Erosão do solo, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo, Poluição sonora
RJ - Despejo de produto tóxico por indústria no Rio Paraitinga, em Resende, deixa mais de 20 mil pescadores sem poder trabalhar por meses e afeta o abastecimento de água de 700 mil pessoas	Volta Redonda (RJ)	Moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais, Pescadores artesanais	Indústria química e petroquímica	Acidentes, Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Diferentes comunidades do Parque Serra da Tiririca lutam pelo direito de permanecer na área e desenvolver suas atividades, principalmente e, agrícolas	Niterói (RJ)	Agricultores familiares, Caiçaras, Pescadores artesanais, Quilombolas	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Especulação imobiliária, Implantação de áreas protegidas	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional
RJ - Fragilidade no processo de licenciamento ambiental do Complexo Portuário de Açu coloca em risco comunidades de 32 municípios dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro	São João da Barra (RJ)	Agricultores familiares, Pescadores artesanais	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Hidrovias, rodovias, ferrovias, complexos/terminais portuários e aeroportos, Indústria química e petroquímica, Mineração, garimpo e siderurgia, termoeletricas	Doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Erosão do solo, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Indústria a ser implantada ameaça moradores de Paracambi e a bacia do Guandu de contaminação química	Paracambi (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais, Moradores do entorno de lixões	Atuação de entidades governamentais, Indústria química e petroquímica	Acidentes, Contaminação química, Doenças não transmissíveis ou crônicas, piora na qualidade de vida	Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Jardim Gramacho - catadores de materiais recicláveis lutam pelo direito ao trabalho, apesar das condições de marginalização, doenças e insalubridade	São João de Meriti (RJ)	Catadores de materiais recicláveis, Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Pescadores artesanais	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem, Atuação de entidades governamentais, Políticas públicas e legislação ambiental	Doenças não transmissíveis ou crônicas, Doenças transmissíveis, Piora na qualidade de vida	Assoreamento de recurso hídrico, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Moradores da Vila União de Curicica lutam contra remoções e por indenizações justas	Rio de Janeiro (RJ)	Comunidades urbanas, Moradores em periferias, ocupações e favelas	Especulação imobiliária, Hidrovias, rodovias, ferrovias, complexos/terminais portuários e aeroportos, Indústria do turismo, Megaeventos, Políticas públicas e legislação ambiental	Piora na qualidade de vida, Violência - coação física, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Favelização
RJ - Moradores de Seropédica lutam contra instalação de aterro sanitário	Rio de Janeiro (RJ)	Agricultores familiares, Moradores do entorno de lixões	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem, Atuação de entidades governamentais, Políticas públicas e legislação ambiental	Acidentes, Doenças não transmissíveis ou crônicas, Doenças transmissíveis, Piora na qualidade de vida	Erosão do solo, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Moradores do entorno de lixões sofrem com problemas ambientais e de saúde pública	Rio de Janeiro (RJ)	Moradores do entorno de lixões	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem	Acidentes, Doenças respiratórias, Doenças transmissíveis, piora na qualidade de vida	Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - No Morro das Andorinhas, moradores centenários resistem às pressões de uma visão de meio-ambiente e que desrespeita a própria lei	Niterói (RJ)	Caiçaras	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Implantação de áreas protegidas, Políticas públicas e legislação ambiental	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional
RJ - Ocupação Manoel Congo luta para que as obras de requalificação do imóvel sejam realizadas	Rio de Janeiro (RJ)	Comunidades urbanas, Moradores em periferias, ocupações e favelas	Especulação imobiliária	Piora na qualidade de vida, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território
RJ - Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba é ameaça à subsistência da população	Carapebus (RJ)	Moradores em periferias, ocupações e favelas, Pescadores artesanais	Especulação imobiliária, Implantação de áreas protegidas, Políticas públicas e legislação ambiental	Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Assoreamento de recurso hídrico, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Pesca ou caça predatória, Poluição de recurso hídrico

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Pescadores artesanais da APA de Maricá lutam contra a instalação de mega resort	Maricá (RJ)	Pescadores artesanais	Especulação imobiliária, Indústria do turismo	Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Assoreamento de recurso hídrico, Erosão do solo, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Pescadores artesanais e suas famílias têm direitos violados ao serem obrigadas a viver sob o controle do Exército em Imbuhy	Niterói (RJ)	Aquicultores, Pescadores artesanais	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Políticas públicas e legislação ambiental	Falta de atendimento médico, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - coação física	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional
RJ - Pescadores artesanais sofrem ameaças, violências e até morte, ao defender seu direito ao trabalho na Baía de Guanabara	Magé (RJ)	Pescadores artesanais	Atuação de entidades governamentais, Indústria química e petroquímica, Petróleo e gás - transporte	Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - assassinato, Violência - lesão corporal	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Assoreamento de recurso hídrico, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Poluição de recurso hídrico

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Pescadores artesanais, quilombolas e outros moradores do entorno da Baía de Sepetiba: sem peixes, expostos a contaminações e ameaçados por milícias ligadas a empreendimentos em construção	Rio de Janeiro (RJ)	Aquicultores, Caiçaras, Marisqueiras, Operários, Pescadores artesanais, Quilombolas, Trabalhadores rurais sem terra	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Hidrovias, rodovias, ferrovias, complexos/terminais portuários e aeroportos, Mineração, garimpo e siderurgia, Minerodutos, oleodutos e gasodutos, Políticas públicas e legislação ambiental, termoeletricas	Acidentes, Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - assassinato	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Assoreamento de recurso hídrico, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Pesca ou caça predatória, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Pescadores lutam para garantir sua subsistência	Rio de Janeiro (RJ)	Caiçaras, Comunidades urbanas, Marisqueiras, Moradores em periferias, ocupações e favelas, Pescadores artesanais	Atuação de entidades governamentais, Indústria química e petroquímica, Petróleo e gás - exploração, Petróleo e gás - refino, Petróleo e gás - transporte, Políticas públicas e legislação ambiental	Acidentes, Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida	Desmatamento e/ou queimada, Erosão do solo, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo, Poluição sonora
RJ - Petrópolis: Comunidade São João Batista teme ser soterrada por deslizamento de terra e lixo	Petrópolis (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais, Pescadores artesanais	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem, Atuação de entidades governamentais, Políticas públicas e legislação ambiental	-	Erosão do solo, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - População de Itaboraí luta por seus direitos na justiça	Itaboraí (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores de bairros atingidos por acidentes ambientais, Pescadores artesanais	Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público, Indústria química e petroquímica, Petróleo e gás - transporte	Acidentes, Doenças não transmissíveis ou crônicas, Doenças transmissíveis, Falta de atendimento médico, Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - População de Miguel Pereira sofre com o descarte sem tratamento dos resíduos sólidos do município	Miguel Pereira (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores do entorno de lixões	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem, Atuação de entidades governamentais, Políticas públicas e legislação ambiental	Acidentes, Doenças transmissíveis, piora na qualidade de vida	Erosão do solo, Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo
RJ - Pressionados pela explosão imobiliária, a família Pinto preserva a Mata Atlântica e luta pelo reconhecimento do Quilombo do Sacopã, na cidade do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro (RJ)	Quilombolas	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação
RJ - Quilombo de Preto Forro continua aguardando a titulação sob violência e ameaças	Valença (RJ)	Quilombolas	Pecuária	Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - coação física	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (continua)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Quilombolas de Alto Camorim lutam por território contra especulação imobiliária e "grandes eventos"	Rio de Janeiro (RJ)	Quilombolas	Atuação de entidades governamentais, Especulação imobiliária, Implantação de áreas protegidas, megaeventos, Políticas públicas e legislação ambiental	Insegurança alimentar, piora na qualidade de vida, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação
RJ - Quilombolas do Alto da Serra do Mar lutam pela titulação das terras onde vivem há mais de três décadas	Rio Claro (RJ)	Quilombolas	Especulação imobiliária	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional
RJ - Quilombolas lutam por território de direito e contra a especulação imobiliária na Rasa, em Búzios	Armação dos Búzios (RJ)	Quilombolas	Especulação imobiliária, Indústria do turismo	Piora na qualidade de vida	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território
RJ - Tentativa de construção de aterros de lixo no Rio de Janeiro no bairro de Paciência e no município de Seropédica enfrentam protestos dos moradores, ambientalistas, do Ministério Público, do TCU e da Aeronáutica	Seropédica (RJ)	Moradores de aterros e/ou terrenos contaminados, Moradores do entorno de lixões	Aterros sanitários, incineradores, lixões e usinas de reciclagem, Atuação de entidades governamentais, Políticas públicas e legislação ambiental	Doenças não transmissíveis ou crônicas, Doenças transmissíveis, Piora na qualidade de vida	Falta / irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental, Poluição atmosférica, Poluição de recurso hídrico, Poluição do solo

Tabela 1 – Casos de injustiça ambiental registrados no Estado do Rio de Janeiro (conclusão)

Nome	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
RJ - Trabalhadores rurais Sem Terra aguardam regularização de assentamento pela Justiça	Campos dos Goytacazes (RJ)	Trabalhadores rurais sem terra	Agroindústria, Monoculturas	Piora na qualidade de vida, Violência - assassinato, Violência - coação física, Violência - lesão corporal, Violência psicológica	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Precarização/riscos no ambiente de trabalho
RJ - Índios Guarani-Mbyá sem espaço para viver em Paraty se instalam em área protegida de Cambonhas, decididos a preservar sambaquis, mas sofrem violência e lutam contra a expulsão	Paraty (RJ)	Povos indígenas	Atuação de entidades governamentais, Construção civil, Especulação imobiliária	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - lesão corporal	Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional
RJ – Comunidades de Rádio Sonda e Maracajás, na Ilha do Governador, enfrentam remoções de suas habitações centenárias e lutam pelo direito à moradia e contra a Aeronáutica	Rio de Janeiro (RJ)	Comunidades urbanas, Moradores em periferias, ocupações e favelas	Atuação de entidades governamentais, Atuação do Judiciário e/ou do Ministério Público	Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça, Violência - coação física	Falta de saneamento básico

Fonte: Mapa dos Conflitos (ENSP; NEEPES; FIOCRUZ, 2022)

A extensão dos casos de injustiça ambiental apenas dentro do Estado do Rio de Janeiro é diversificada o suficiente para que se dedique um estudo inteiro apenas sobre cada um dos casos, mas essa não é a proposta do presente trabalho. Apesar disso, é possível tecer algumas conclusões sobre a matéria em questão. Um primeiro ponto que se extrai de maneira nítida é a discrepância entre as ocorrências segundo a localidade. Dos quarenta e um casos em

acompanhamento registrados como injustiça ambiental, treze são na cidade do Rio de Janeiro, ou seja, 31,7% dos casos. Esse valor por si só pode aparentar não ser tão significativo, mas ao levar em conta que o segundo município com mais casos registrados é Niterói, com apenas três casos, tem-se ideia da proporção do problema.

Embora não haja pretensão restritiva na construção do Mapa de Conflitos, é notável o fato de que o município com maior desigualdade socioeconômica é também aquele que possui maior ocorrência de injustiça ambiental. É perceptível também que os casos relativos à capital fluminense envolvem não apenas situações tradicionalmente ambientais, mas também questões manifestamente urbanas como especulação imobiliária, habitação e afins.

Cumprir destacar aqui que a tabela em questão não se ocupa de descrever os pormenores de cada situação sob acompanhamento. Apesar disso, todos os casos registrados são situações de injustiça ambiental em ocorrência atual, mesmo que a problemática tenha começado há anos.

Também é interessante perceber que em todos os casos existe uma expectativa de que o Poder Público resolva a situação tomando uma política positiva em socorro às populações afetadas (ex.: demarcação indígena em Mangaratiba – RJ) ou cessando a política pública que deflagrou a própria injustiça ambiental (ex.: CTR em Seropédica – RJ; lixão de Miguel Pereira – RJ). A razão para tanto resta justamente na responsabilidade das diferentes esferas de governos, suas repartições e agentes a promoção de uma sociedade mais igualitária em que os direitos sejam respeitados.

Ao se tratar dos resultados da injustiça ambiental, é perceptível que se fala de impactos socioambientais e que envolvem questões diversificadas e não restritas apenas a flora e fauna, por exemplo. Tratar de injustiça ambiental importa em reconhecer a sociedade como parte integrante do ambiente. Assim, seja no âmbito do saneamento básico, demarcação e ocupação de terras, degradação ambiental ou na própria pandemia, essas questões podem ser convertidas em um problema de injustiça ambiental se presentes os fatores necessários.

Não se trata de agregar apenas mais uma nomenclatura, mas de estabelecer uma análise mais ampla e correta das injustiças diárias. O propósito de se trazer os números das denúncias de injustiça ambiental e suas causas permite uma visão ampliada de como se dão essas denúncias em situações atuais. Serve para afastar a referida impressão de excepcionalidade das ocorrências e, aliado à percepção mais geral de como a injustiça

ambiental pode se deflagrar com facilidade em situações como o próprio direito à moradia e à cidade, torna-se cada vez mais claro como que uma pandemia tal qual a COVID-19 poderia também figurar dentre os objetos de estudo do movimento por justiça ambiental. Trata-se, resumidamente, de uma necessária reinterpretação dos fenômenos que ocorrem diariamente nos centros urbanos e que por diversas vezes são lidos com naturalidade e inevitabilidade.

2. UMA CIDADE, MÚLTIPLAS PANDEMIAS E REALIDADES

No caso da COVID-19 existe um terreno relativamente complicado a ser explorado. Por um lado, tem-se uma pandemia, com impossibilidade de prever com exatidão seus efeitos. Em contrapartida, é perfeitamente possível formular que se trata de mais um caso de injustiça ambiental na distribuição de riscos. De toda forma, existem algumas análises que podem ser realizadas a partir dos acontecimentos do período, sobretudo 2020. Para explorar esses eventos e prosseguir nessa discussão, cabe recapitular os acontecimentos.

No final de 2019, foi descoberta uma nova variante da SARS na província de Wuhan. Os sintomas, quando manifestados em sua forma mais branda, assemelhavam-se aos de uma gripe comum, o que fez com que fosse necessário determinado tempo até que o vírus foi identificado de fato. Nesse tempo, boa parcela da população local já estava contaminada pelo SARS-CoV-2, causador da COVID-19. Essa nova doença possuía um diferencial de outras doenças em circulação: Apesar da mortalidade relativamente baixa, cujo risco crescia de acordo com comorbidades e idade do infectado, o patógeno se espalhava com relativa facilidade entre diferentes hospedeiros, se propagando por via aérea e hídrica e contaminando humanos caso entrasse em contato com boca, nariz ou olhos. Esse fator faria com que a endemia se transformasse em uma epidemia rapidamente e em poucos meses fosse reconhecida como uma pandemia de fato pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020 em nota oficial de Tedros Ghebreyesus, diretor-geral da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2020)¹⁵.

A reação à COVID-19 foi global. Cada governo ao redor do mundo optou por diferentes táticas de acordo com a realidade de cada país e na medida que novas descobertas científicas eram feitas. Evidentemente, essa afirmação possui suas exceções, mas que não cabem no presente momento. Um consenso da comunidade científica global foi o fato de que a melhor forma de combater a pandemia, que ainda não possuía qualquer tipo de vacina ou medicamento comprovadamente eficaz, seria atenuar ao máximo sua transmissão, achatando a curva de contaminação¹⁶. Para tanto, foi pensado pelo uso de máscaras, distanciamento social, quarentena e *lockdown*, apoiando-se ainda na promoção de higienização correta de mãos e

¹⁵ A elevação da categoria considera: extensão geográfica, transmissão do patógeno, altas taxas de “ataque”, mínima imunidade populacional, novidade, infecciosidade, contágio e severidade (MORENS *et al.*, 2009)

¹⁶ Proporção de “contaminados x tempo”. Gráfico utilizado junto com a análise da capacidade do sistema de saúde para delimitar o quantitativo máximo suportado pela rede médica.

produtos de mercado, além do álcool etílico 70% como produto indispensável ao que em breve seria chamado de “novo normal”.

Quando a COVID-19 se tornou um problema internacional, restou ao Brasil também tomar um posicionamento mais assertivo com relação à pandemia, adotando medidas públicas para frear o avanço da doença e auxiliar no tratamento de enfermos. Tratando-se de um país que já possuía um Sistema Único de Saúde (SUS), com serviço gratuito e universal, seria possível pressupor de maneira otimista que, apesar do sucateamento, fosse mais fácil enfrentar a doença. Infelizmente, não foi assim que seguiu a questão. Apesar do país já possuir um sistema de saúde público e gratuito, na prática, a rede não parecia ter meios suficientes para suportar o quantitativo de internações hospitalares, cujo prenúncio já fora visto em outros países da Ásia e Europa.

A questão da pandemia no Brasil, porém, é maior do que a capacidade da rede pública e medidas restritivas. O país testemunha de norte a sul problemas semelhantes com a desigualdade socioeconômica, com alta concentração de riqueza em determinados centros urbanos, mas também com alta concentração de pobreza. A disparidade de classes implica na limitação de espaços e direitos dentro das cidades e, para os fins de estudo da pandemia, significa lidar com mais de uma realidade na hora de se tratar da doença.

Esse retrato da sociedade brasileira levou a um quadro aterrador em que os efeitos das políticas urbanas segregatícias adotadas ao longo de anos acirraram-se com a doença. Assim, quanto maior o centro urbano analisado, quanto mais graves seus recortes sociais, maiores as dificuldades inerentes em tratar da pandemia. Em última análise, para muitos desses grupos, as políticas públicas a serem adotadas seriam a única forma de se nivelar minimamente essa disparidade e garantir a sobrevivência. A razão para tanto é que além dos grupos de risco da pandemia, constituído por pessoas com comorbidades e idosos principalmente, a pobreza tornou-se um fator extra.

Segundo o “Mapa da Nova Pobreza” (2022), desenvolvido pela FGV a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil chegou à marca 62,9 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza em 2021, 9,6 milhões a mais que em 2019. Sem o socorro das políticas públicas de combate à pandemia, os riscos enfrentados por essas pessoas desde 2020 apenas se agravam. Considerando a realidade pandêmica, isso significa afirmar que existiam

aproximadamente sessenta milhões de pessoas em um grupo de risco artificial, produzido pelo sistema e reforçado por uma gestão pública que não desempenhou esforços suficientes para socorrê-los.

Partindo para um estudo mais próximo da realidade, o que a pandemia deixou evidente foi o fato de que hoje, no Brasil, não é possível referir-se à COVID-19 como uma situação única que impactou a todos igualmente. A cidade em si é uma estrutura complexa, palco de transformações sociais, econômicas, culturais e ambientais e seu estudo é capaz de revelar muito sobre suas mazelas contemporâneas. A segregação socioeconômica da cidade cria espaços diferentes para diferentes pessoas.

A forma como a pandemia afeta pessoas de baixa e alta renda é um dado perceptível pelo Brasil como um todo, de forma que as cidades com maiores quantidades de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, por exemplo, acabaram por ter maiores taxas de óbitos por habitantes. Isso, porém, não foi algo descoberto apenas no fim da pandemia. Um estudo realizado para o Mapa das Desigualdades entre as Capitais ainda em maio de 2020 revelou que conforme a população da cidade era mais pobre, maior a mortalidade enfrentada.

Segundo o levantamento, cidades que apresentavam maior população com pessoas abaixo da linha da pobreza (US\$ 5,50 por dia, segundo o Banco Mundial), também registraram elevada mortalidade. Nessa ordem, São Luís, Recife e Manaus são algumas cidades com elevada pobreza e que registraram grandes números, registrando mais de 40 óbitos a cada 100 mil habitantes. Paralelamente, as capitais estaduais com melhores indicadores socioeconômicos sofreram impactos manifestamente menores, vide Florianópolis.

Tabela 2 – Mortalidade e renda nas capitais brasileiras em maio de 2020 (continua)

Capitais	Mortes confirmadas	População estimada (2019)	Mortalidade (100 mil)	Proporção de pessoas com rendimento domiciliar per capita menor que US\$5,5 por dia
Aracaju	33	657.013	5,0	26,65
Belém	952	1.492.745	63,8	27,05
Belo Horizonte	36	2.512.070	1,4	12,66
Boa Vista	60	399.213	15,0	25,05
Campo Grande	6	895.982	0,7	12,05
Cuiabá	5	612.547	0,8	12,95
Curitiba	34	1.933.105	1,8	8,35
Florianópolis	6	500.973	1,2	4,09
Fortaleza	1.503	2.669.342	56,3	23,98

Goiânia	36	1.516.113	2,4	8,82
João Pessoa	89	809.015	11,0	23,10
Macapá	87	503.327	17,3	39,15
Maceió	166	1.018.948	16,3	30,85
Manaus	1.094	2.182.763	50,1	31,13

Tabela 02 – Mortalidade e renda nas capitais brasileiras em maio de 2020 (conclusão)

Capitais	Mortes confirmadas	População estimada (2019)	Mortalidade (100 mil)	Proporção de pessoas com rendimento domiciliar per capita menor que US\$5,5 por dia
Natal	46	884.122	5,2	23,35
Palmas	4	299.127	1,3	24,30
Porto Alegre	26	1.483.771	1,8	10,02
Porto Velho	67	494.013	13,6	21,18
Recife	743	1.645.727	45,1	31,41
Rio Branco	67	407.319	16,4	25,56
Rio de Janeiro	2.375	6.718.903	35,3	11,39
Salvador	246	2.872.347	8,6	22,30
São Luís	448	1.101.884	40,7	32,02
São Paulo	3.238	12.252.023	26,4	12,62
Teresina	45	864.845	5,2	29,34
Vitória	68	362.097	18,8	10,76
BRASIL	20.131	210.147.125	9,58	25,00

Fonte: Programa Cidades Sustentáveis, mapa da Desigualdade, 2020

A disparidade a nível nacional pode parecer efeito de profundas diferenças entre estados e cidades pelo país, afinal, o Brasil possui uma proporção continental e uma extensa população com características diversas. Contudo, não se trata de um quadro perceptível apenas ao comparar-se capitais do Nordeste e do Sul do país, mas sim, um fenômeno que se repete em todo o território nacional.

Os dados da pandemia permitem denotar que a depender de fatores como raça, gênero, renda, moradia etc., uma mesma cidade torna-se uma colcha de retalhos, com espaços muitas vezes sobrepostos, mas restritivos. Por essa razão, ao tratar da COVID-19 em uma região tal qual a região metropolitana do Rio de Janeiro, trazendo uma perspectiva mais regionalizada, não se está a falar de uma pandemia, mas de múltiplas pandemias. Em outras palavras, a pandemia nas favelas da capital fluminense é completa e absurdamente distinta daquela vivida na Zona Sul e Barra da Tijuca, por exemplo. Semelhantemente, os municípios da região metropolitana também possuem uma experiência distinta da capital e de Niterói, municípios de maior IDH-M do estado.

Antes de avançar sobre a pandemia, é importante compreender o retrato dessa cidade dividida. Nesse sentido, um ponto de partida interessante é a demonstração de como essas múltiplas realidades coexistem ao passo de que se digladiam no cotidiano. Afinal, disso decorre em grande parte os desafios de lidar com uma pandemia em um centro tal como a capital fluminense.

Na seção anterior, foram realizadas algumas ponderações mais gerais sobre problemas comuns dos centros urbanos que podem ser tratados dentro do espectro da justiça ambiental. Isso serviu para que se tenha uma prévia noção de como a injustiça ambiental ocorre nas cidades em diferentes formas. Com isso em mente, transportar esse raciocínio para a pandemia de COVID-19 torna-se mais fácil. Para tanto, adota-se aqui a abordagem da pandemia em seu momento mais crítico, o ano de 2020, trazendo o retrato do Estado do Rio de Janeiro com a comparação entre dados como IDHM e renda dentro das diferentes regiões.

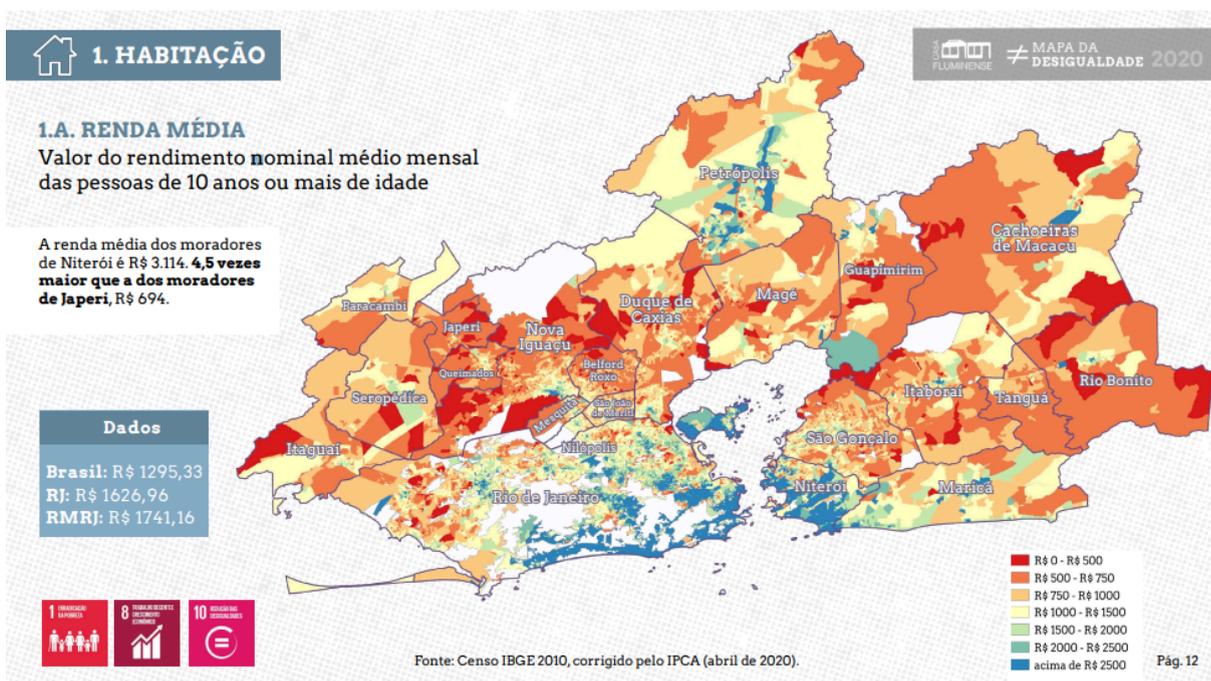


Figura 2 Renda média na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro Mapa da desigualdade (CASA FLUMINENSE, 2020)

Logo aqui, percebe-se a concentração de renda do estado dirigindo-se para a capital e a cidade de Niterói, ambos ocupando o 2º e 1º lugar no ranking do IDH-M¹⁷ de 2010¹⁸ (ATLAS BRASIL, 2022). Não seria um problema tão alarmante, não fosse a absurda desigualdade que o mapa revela, onde a concentração de renda acima de R\$ 2.500,00 era manifestamente sinalizada essencialmente em Niterói, nos bairros nobres do Rio de Janeiro e em pequenas ilhas pelo restante do estado, como o centro de Petrópolis. Daqui, surge a polêmica central: a disparidade entre as zonas em azul para as em vermelho e laranja, maioria da região metropolitana, onde a renda foi apontada como R\$ 0,00 a R\$ 1.000,00.

Contudo, os dados de renda são apenas parte da problemática. O mapa da desigualdade elaborado pela Casa Fluminense (2020) revela, por exemplo, que mesmo no que diz respeito ao saneamento básico, essencial para o controle da contaminação durante a pandemia, a situação da região metropolitana do Rio de Janeiro era precária em sua maioria.

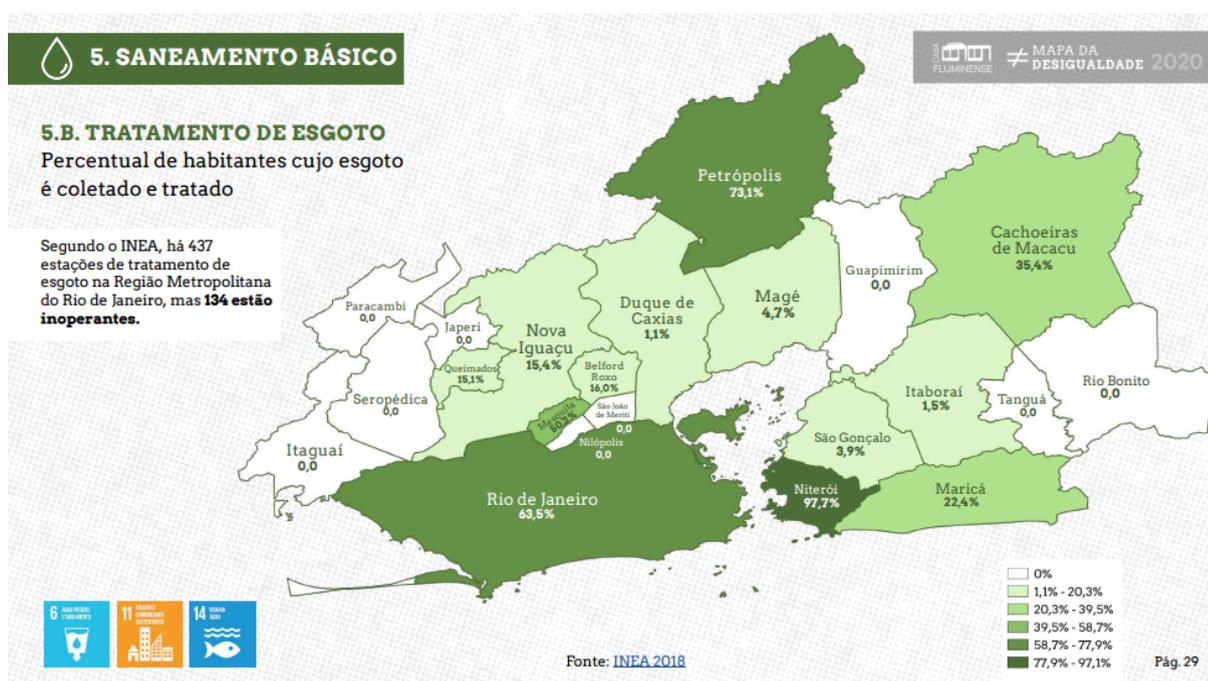


Figura 3 Coleta e tratamento de esgoto na região metropolitana do Rio de Janeiro, Mapa da desigualdade (CASA FLUMINENSE, 2020)

¹⁷ O IDH-M é um levantamento que considera três indicadores do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

¹⁸ O último levantamento de IDH-M feito pelo IBGE no estado foi realizado em 2010, tendo sido acompanhado de estudos secundários para auxiliar as pesquisas desde então.

O estudo dos dados da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro é extenso, mas permite um vislumbre da desigualdade manifesta. Com isso, não é difícil perceber que a elaboração de políticas públicas na região, sobretudo aquelas desenvolvidas durante um período de crises como o ocasionado pela pandemia, precisariam levar em consideração as múltiplas realidades enfrentadas. Não é possível pressupor que as condições de vida de alguém da baixada fluminense são próximas às de alguém residente em Niterói, por exemplo. Não é por outra razão que uma das maiores discussões foi acerca das limitações como a distanciamento social e *lockdown*. Mesmo que absurdamente necessárias para achatar a curva de contágio, não é possível ignorar o fato de que as famílias, sobretudo as periféricas, necessitariam de algum apoio. Afinal, *home office* não é uma realidade de todos e muitos precisaram se expor mesmo enquanto não havia qualquer previsão de vacinação.

Trazendo para a óptica da pandemia, essas diferenças apenas se acentuaram. Novamente, a pandemia não foi a responsável por criar a profunda disparidade socioeconômica do Estado do Rio de Janeiro, mas com toda certeza expôs essas diferenças. Determinadas localidades de menor renda tornam-se particularmente mais afetadas. Contudo, isso pode não ser muito evidente ao se analisar um quadro geral dos números da pandemia por município da região metropolitana, pois a capital fluminense, apesar de ser o segundo melhor IDH-M da região, também é aquele que concentra o maior número de casos e óbitos. A cidade concentra aproximadamente 1.3 milhões de casos e 38 mil óbitos (RIO DE JANEIRO, 2023) por conta da COVID-19. Assim, é razoável questionar qual a explicação para isso e, ao que aponta a pesquisa, é a própria demografia do município, onde a quantidade de habitantes nas zonas de menor renda é consideravelmente superior às localidades de maior renda. Assim, embora o primeiro mapa apresentado indique uma renda alta na cidade, ela se restringe a regiões nobres, evidenciado pelos abruptos recortes nele, enquanto a Zona Oeste e Zona Norte da cidade apresentam uma renda mínima consideravelmente inferior. Nesse sentido, cabe observar as duas tabelas abaixo:

Tabela 3 – Porcentagem de pobres, coeficiente de Gini e renda domiciliar per capita no Rio de Janeiro

	% de pobres	Coeficiente de Gini	Renda domiciliar per capita (em R\$ por mês de julho de 2010)
ERJ	26,0	0,599	990,72
Rio de Janeiro	20,9	0,639	1.414,19
Centro e Zona Sul	12,2	0,626	2.865,27

Zona Norte	22,7	0,538	903,36
Zona Oeste	23,8	0,637	1.186,17

Fonte: SEBRAE, 2015

Essas discrepâncias ecoam também no manejo da pandemia, de forma que, do número absoluto de óbitos por região, apenas dois bairros da Zona Sul figuram na contagem, sendo eles Copacabana em 4º lugar com 1.208 mortes e Botafogo em 20º lugar com 422 óbitos. Os demais são todas localidades da Zona Oeste e Zona Norte da cidade.

Tabela 4 – Os 20 bairros do Rio de Janeiro com maiores números de óbitos por COVID-19

Posição	Bairro	Região Administrativa	Número de Óbitos
01	Campo Grande	Zona Oeste	2.162
02	Bangu	Zona Oeste	1.377
03	Tijuca	Zona Norte	1.221
04	Copacabana	Zona Sul	1.208
05	Realengo	Zona Oeste	1.128
06	Santa Cruz	Zona Oeste	1.109
07	Barra da Tijuca	Zona Oeste	861
08	Taquara	Zona Oeste	749
09	Jacarepaguá	Zona Oeste	716
10	Irajá	Zona Norte	692
11	Guaratiba	Zona Oeste	549
12	Recreio dos Bandeirantes	Zona Oeste	539
13	Paciência	Zona Oeste	523
14	Vila Isabel	Zona Norte	517
15	Senador Camará	Zona Oeste	510
16	Freguesia (Jacarepaguá)	Zona Oeste	491
17	Pavuna	Zona Norte	456
18	Praça Seca	Zona Oeste	428
19	Padre Miguel	Zona Oeste	422
20	Botafogo	Zona Sul	422

Fonte: EPIRIO (Observatório epidemiológico da cidade do Rio de Janeiro), 2023. Elaborado pelo autor.

Uma possibilidade que poderia ser extraída desses números é de que a causa para essa discrepância estaria na população dos bairros em questão. Apesar disso, essa hipótese não se sustenta. Dentre os principais motivos que podem ser listados, tem-se o fato de que a Zona Oeste, embora possua Campo Grande, o bairro mais populoso, com 328.370 habitantes (SEBRAE, 2015), não é a região mais populosa como um todo.

Tabela 5 – População residente, área total e densidade demográfica do Rio de Janeiro

	População	Área (km²)	Densidade Demográfica (hab/km²)
ERJ	15.989.929	43.780	365
Rio de Janeiro	6.320.446	1.225	5.161
Centro e Zona Sul	1.303.785	133	9.794
Zona Norte	2.645.526	260	10.185
Zona Oeste	2.371.135	832	2.851

Fonte: SEBRAE, 2015

Se levado em consideração apenas fatores populacionais, o esperado seria uma presença mais marcante de bairros da Zona Norte entre as maiores taxas de óbito, coisa que não ocorreu. Santa Cruz, terceiro maior bairro em população, com 217.333 habitantes (Ibid.), figura na 6ª posição, ao contrário do que uma mera estimativa populacional poderia indicar. Não apenas isso, Copacabana, em 4º, embora seja um bairro da Zona Sul, espelha um microcosmo da desigualdade urbana e, embora seja um bairro com alta quantidade de idosos, não foi o bairro com maior ocorrência de morte média de pessoas em idade avançada¹⁹ (FIOCRUZ, 2020). É o bairro com a maior densidade demográfica da cidade, com 35.858 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2020). Mais que isso, é dividida entre residências de luxo e as comunidades de Cantagalo e Pavão Pavãozinho, cada uma com 15 mil e 5 mil habitantes respectivamente segundo o último censo do IBGE. Além das favelas serem espaços de menor concentração de renda, são áreas de alta densidade populacional e baixa cobertura de direitos essenciais como saneamento básico, o que reforça a ocorrência de casos na região.

A desigualdade urbana é um assunto que poderia ser estendido de maneira quase indefinida, mas não é o objetivo central aqui. Independentemente dos dados que os indicadores socioeconômicos apontem, a expectativa razoável seria que, nos casos de desigualdade acentuada, onde cada parcela da população está sujeita a uma mesma pandemia em diferentes graus, o Poder Público auxiliasse as famílias no que coubesse, seja no âmbito econômico, seja no sanitário, adotando medidas cabíveis para minimizar os danos a serem sofridos pela população.

Afirmar que uma cidade tal qual o Rio de Janeiro não é uma, mas múltipla não é um eufemismo, mas sim reconhecimento e respeito a todos que compõem sua população e que

¹⁹ Para exemplificar, um comparativo dos óbitos de idosos em domicílios no período de 2017-2019 e 2020 demonstrou que apesar da elevada quantidade de idosos em Copacabana, os óbitos concentram-se em Méier, Madureira, Jacarepaguá, Bangu e Campo Grande, com expressiva diferença absoluta na média (FIOCRUZ, 2020)

anseiam por seus direitos. O Rio é tão plural quanto o povo que nele habita, seja em gênero, raça, orientação sexual ou afim.

A afirmação do direito à cidade para todos já foi superada pela expressão “cidade para todas e todos”, dando conta da questão de gênero na luta pela cidade. Não se trata de mera deferência ou modismo sobre a questão de gênero, mas o reconhecimento de que homens e mulheres e pessoas trans vivenciam a cidade de formas diferentes, têm acesso à diferentes espaços e ocupam diferentes lugares na cidade. Logo, é próprio de um direito urbanístico plural reconhecer essas experiências e reconhecer que as lutas dos gêneros precisam de caminhos diferentes, o que não significa segmentação da sociedade; mulheres, homens e pessoas trans, assim como não binários, devem se envolver conjuntamente nas discussões e lutas por direito de cada uma dessas pluralidades. A diversidade racial está presente nas cidades brasileiras e é necessário pensar um direito urbanístico que contemple também essa pluralidade e a pluralidade de espaços acessíveis e lugares ocupados. Em que lugares moram e podem morar negras e negros e negros trans? Em que espaços podem circular e circulam pardas, pardos e pardos trans? Índios e quilombolas têm direito à cidade? Caiçaras e trabalhadores rurais tem acesso à cidade? Uma cidade para todos, ou uma cidade para todas e todos condensa e esconde uma gama de realidades que é melhor representada pela noção de “cidade para a pluralidade”, com toda a dificuldade em se vocalizar a expressão. (DOMINGUES, 2022)

No que diz respeito à pandemia, as ações e omissões governamentais necessitam de especial atenção. Resta aqui o questionamento sobre o quanto o governo, seja em qual esfera for, foi capaz de contornar esses danos e em que medida ele fez justamente o oposto. É aqui, na decisão sobre quem vive e quem morre que reside a aceitação dos riscos, sua efetivação e a ocorrência de injustiça ambiental.

2.1.A INJUSTIÇA AMBIENTAL NA PANDEMIA E OS DADOS PANDÊMICOS

Até aqui, o presente capítulo ocupou-se de evidenciar como a pandemia trouxe diferentes perspectivas para diferentes populações. Não seria razoável de maneira alguma pressupor que as condições de vida e os problemas na periferia de uma cidade tal qual o Rio de Janeiro sejam iguais aos das zonas nobres. O mesmo pensamento poderia ser transportado para uma visão ampliada da Zona Metropolitana com relação à capital ou Niterói. Os desafios a serem enfrentados são distintos na mesma medida em que as necessidades o são também. Ocorre que, embora essas afirmações vão de encontro à própria disparidade socioeconômica, não significam por si só que ocorreu uma injustiça ambiental necessariamente. Assim, o questionamento a ser desenvolvido aqui é como a pandemia, ou melhor, o seu manejo pelas políticas públicas, pode tratar se de um caso de injustiça ambiental.

Ao longo da pesquisa, por mais de uma ocasião afirmou-se que a pandemia de COVID-19 pode ser investigada sob o olhar do movimento por justiça ambiental. Contudo, esse esforço não é necessariamente simples, uma vez que não foi o Poder Público o responsável por deflagrar a pandemia. Não se trata da construção de um lixão, por exemplo, com uma verificação mais simples de causa e efeito e responsabilização de agentes. Para dizer a verdade, a pandemia é dotada de uma considerável imprecisão em muitos aspectos. É impossível prever com exatidão quantos morrerão ou serão afetados, da mesma maneira que é impossível ter um controle absoluto sobre os efeitos das medidas a serem adotadas. A questão, contudo, é que ainda é possível estimar-se razoável precisão quais grupos serão mais ou menos afetados pelas políticas públicas. Isso, vale dizer, é parte do próprio processo de elaboração de políticas públicas, o *policy making*.

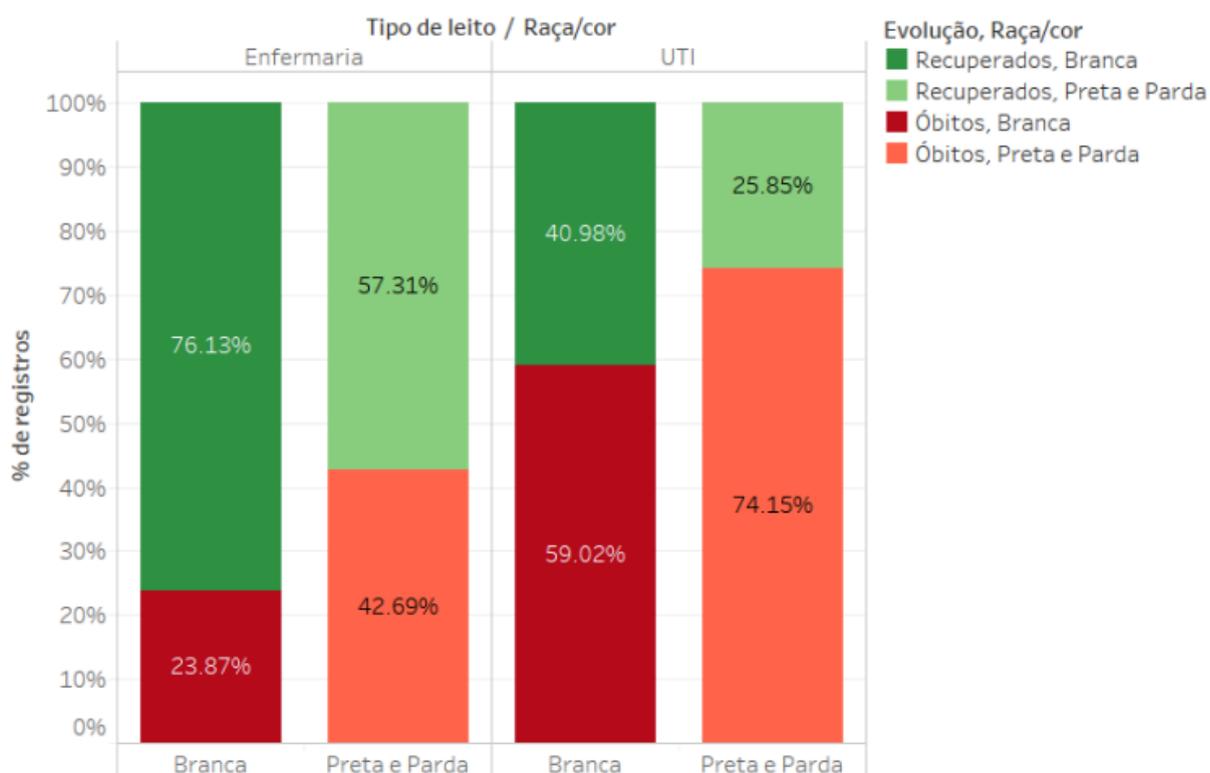
No caso da pandemia, tem-se uma circunstância a ser considerada também. Não se trata de algo distante e hipotético, mas iminente. Os grupos de risco já eram conhecidos e as vulnerabilidades socioeconômicas também. É preciso ter em mente que “a pandemia não é causada por um país ou um morcego, como querem nos fazer crer. Ela é fruto de um modelo de desenvolvimento predatório, fonte de processos de adoecimento e crises ambientais sistêmicas” (RBJA, 2020). O Poder Público, embora não seja o deflagrador da doença, é responsável por sua contenção e pela minimização de danos. Quando as políticas desencorajam medidas sanitárias ou quando escolhem claramente um grupo em detrimento de outro, não resta alternativa a não ser investigar a ocorrência da referida injustiça ambiental.

Durante o período, a RBJA chegou a lançar uma carta política sobre o assunto, tendo monitorado as situações de injustiça ambiental no Brasil. Afinal, as situações de injustiça ambiental pré-existent não cessaram por conta da doença. Em muitos casos, atores políticos empenharam-se em tentar aprovar propostas controversas aproveitando-se do período, como é o caso do marco temporal indígena, questão também em observação pela RBJA. No que diz respeito à pandemia em si, o primeiro ponto que se deve ter em mente é o questionamento de “quem são as pessoas mais atingidas?”.

Afirmar que o vírus não escolhe suas vítimas tem alguma verdade se considerado dentro de um ambiente isolado, sem interferência de fatores externos. O que se deu no manejo da pandemia, porém, foi uma incidência concomitante de múltiplos fatores, alguns por ação ou omissão governamental, de onde se extrai a ocorrência de injustiça ambiental. De toda forma, existem algumas coisas que podem ser trazidas aqui para tratar do assunto.

O primeiro dado aqui resvala na população que veio a óbito no período pandêmico. Retomando a perspectiva do racismo ambiental, em determinado momento da pandemia, a população negra que morreu por conta da pandemia chegou a 55%, enquanto os brancos foram apenas 38% maior que a população branca no mesmo período (FIOCRUZ, 2020). Em um segundo estudo, desenvolvido pelo Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde da PUC-Rio, é apontado que as taxas de recuperação e óbitos diferem mesmo comparando os dados de enfermarias e UTI (unidade de tratamento intensivo).

Gráfico 2 – Óbitos e recuperações de pretos, brancos e pardos em enfermaria e UTI na pandemia de COVID-19



Fonte: Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS), PUC-Rio, 2020

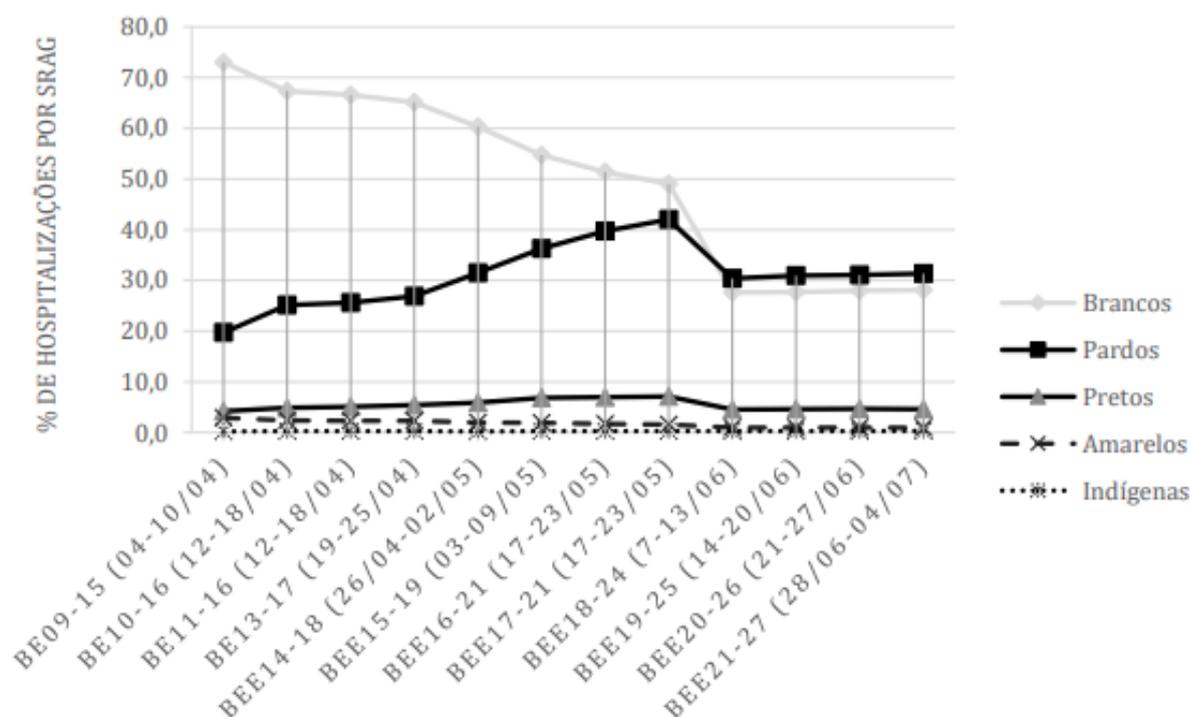
Esse quadro ecoa também nos óbitos segundo a renda, onde as populações mais pobres foram as que tiveram maior taxa de mortalidade (PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2020). A importância desse dado é compreender que as populações negras e periféricas pertencem com frequência a um mesmo grupamento.

Ao longo da pandemia, o governo emitiu múltiplos Boletins Epidemiológicos (BE), um acompanhamento relativo às contaminações e óbitos durante o período da pandemia.

Dentre os dados apontados, estavam os casos de síndrome respiratória aguda grave (SRAG), um dos quadros resultantes da contaminação pelo SARS-CoV-2 e a causa de muitos óbitos durante a pandemia, razão pela qual a demanda por respiradores em hospitais foi tão alta. A partir do BE-09, referente à 15ª semana epidemiológica (entre os dias 04 e 10 de abril de 2020), esses mesmos dados passaram a tratar de critérios étnicos, sendo o BE-13 aquele que passou a incluir a SRAG como decorrência da COVID-19. À época do Boletim Epidemiológico Especial (BEE) 16 e 17, referentes à 21ª semana (entre os dias 17 e 23 de maio de 2020), os dados já revelavam as hospitalizações com dados mais completos, incluindo raça, gênero e faixa etária.

A importância desses dados para o estudo está no fato de que permitem uma compreensão ampliada dos casos e o acompanhamento das populações afetadas. Por meio dos BE e BEE, é possível traçar a evolução da pandemia. Mesmo que com alterações quanto à forma de contagem, que passaram de percentuais a números absolutos no BEE-18, ainda é possível compreender o desenvolvimento da doença e elaborar um gráfico para auxiliar na compreensão. Nesse sentido, tem-se o seguinte gráfico elaborado a partir desses dados por Edna Maria Araujo *et al.* (2020):

Gráfico 3 – Distribuição das hospitalizações por SRAG, segundo raça/cor, entre Boletins Epidemiológicos 09 e 21, Brasil, 2020



Fonte: Boletins Epidemiológicos de nº 09 até 21 divulgados pelo Ministério da Saúde. Elaborado por ARAUJO *et al.* (2020)

Partindo do gráfico acima, percebe-se que a pandemia, considerando apenas os BE e BEE divulgados pelos órgãos públicos, no decorrer da pandemia as hospitalizações entre brancos, negros e pardos sofreu uma inversão. No caso específico do BEE-26, por exemplo, é possível extrair a seguinte tabela a partir dos dados apresentados pelo Ministério da Saúde:

Tabela 6 – Hospitalizações por SRAG classificadas como COVID-19 até a SE 32

Raça/cor	Internações em número absoluto	Internações em percentual
Branca	85.590	≅30,8%
Preta	13.023	≅4,7%
Parda	89.949	≅32,3%
Amarela	2.924	≅1,1%
Indígena	904	≅0,4%
Ignorado	46.274	≅16,6%
Sem informação	39.050	≅14,1%
Total	278.714	100%

Fonte: Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica da Gripe. Dados atualizados em 10 de agosto de 2020 às 12h. Elaborado pelo autor.

Percebe-se a partir da referida tabela que a proporção de pretos e pardos hospitalizados chegou a 37% em contraste aos 30,8% de brancos, isso para não mencionar os amarelos, indígenas ou a questão daqueles cuja cor foi ignorada ou não informada. Comparado ao gráfico anterior, percebe-se uma nítida troca de proporções entre as populações. Parte disso pode ser atribuído à própria natureza do vírus, que se manifestou primeiramente entre as elites, que ajudaram a transportar o patógeno entre os países e que acabou difundindo-se entre a população com o passar do tempo, sobretudo aquela de baixa renda, mais vulnerável à pandemia desde antes de sua instauração. Como bem coloca Henri Acselrad, “apesar de sua capacidade muito maior de se defender dos riscos sanitários, esses grupos de maior renda não conseguiram se ver imunes à contaminação, além de terem sido eles próprios os primeiros a difundir o vírus” (SBS, 2020).

Na percepção de Porto-Gonçalves (2021), existe uma diferença desproporcional entre os ônus suportados pela população mais abastada e aquela mais pobre, vulnerável à contaminação pelo vírus como um todo:

O caráter assimétrico das relações sociais e de poder da sociedade se mostrou sobretudo no segundo momento da pandemia, com a contaminação comunitária. As classes médias e ricas da sociedade, é dizer, aquelas que se apropriam da maior parte da riqueza que, no fundo, é produzida por todos, desfrutam de condições que lhes permitem se proteger de uma eventual contaminação mantendo isolamento social e tendo condições de higiene tanto ambientais (urbanísticas, como acesso a água, energia, coleta de lixo, saneamento básico) como pessoais (lavar as mãos, usar máscaras e usar álcool em gel). São os que precisam sair de casa para trabalhar, diga-se de passagem, não só para ganhar o pão de cada dia, mas também para produzir a riqueza desfrutada por todos ainda que de modo desigual, os que ficam mais expostos à aglomeração nos transportes coletivos, quase sempre de péssima qualidade e, assim, mais expostos à contaminação pelo Coronavírus. (PORTO-GONÇALVES *et al.*, 2021, p.4)

Há, conforme a análise dos dados permite constatar, uma opção deliberada em escolher aqueles que não de perecer ou não perante o vírus. Não obstante, não se verifica durante a pandemia uma política pública pandêmica que ao menos tentasse atenuar as disparidades socioeconômicas. Mesmo o auxílio emergencial do Governo Federal não constitui medida suficiente para garantir um enfrentamento da COVID com a redução de seus impactos sobre populações vulneráveis. Enquanto a fala de que “a doença não escolhe” pode até ser verdade, os governantes, porém, permanecem com o poder para traçar a linha de quem será ou não afetado e o quanto será.

No Brasil, como vimos, a desigualdade social, como pobreza e moradia inadequada, e a falta de acesso a serviços públicos essenciais, como água e esgoto, são diretamente responsáveis pela disseminação do vírus. As mortes, são de responsabilidade não do vírus, mas do obscurantismo na condução da “política sanitária” nacional, na falsa dicotomia saúde-trabalho e em toda sorte de ações que vêm caracterizando a necropolítica. (DOMINGUES, 2022)

Diante desses dados é notória a desigualdade socioeconômica na cidade e a vulnerabilidade de pessoas negras e pobres ante a pandemia de COVID-19. Contudo, ainda não está totalmente respondida a questão da injustiça ambiental. Afinal, onde teriam ocorrido as falhas do Poder Público? Nesse sentido, a questão torna-se um tanto quanto complexa, uma vez que o manejo da pandemia encontrou entraves em diferentes esferas federativas.

2.2. CLASSES, ECONOMIA E PANDEMIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se em um plano estadual, o governo do Rio de Janeiro chegou a incentivar algum nível de distanciamento social e o *lockdown*, no âmbito nacional o presidente da República

agiu manifestamente na contramão. Em uma postura deliberadamente neoliberal, optou-se por mascarar a realidade dos danos da doença e sua gravidade, incorrendo em uma espécie de golpe estatístico, um “racismo a qualquer custo”, que desapareceu com corpos, em sua maioria negros e pobres, na tentativa de minimizar uma crise global (SBS, 2020.).

A prática dogmática capitalista permeou as políticas públicas, pondo um socorro imediato à economia, sobretudo das grandes empresas, enquanto a população de “menor relevância” era sacrificada.

As denúncias de dificuldades no acesso à renda emergencial por trabalhadoras e trabalhadores autônomos e em situação de desemprego se acumulam. Enquanto isso, medidas de auxílio para o setor aéreo e um conjunto de ações econômicas em apoio a bancos podem custar até R\$ 650 bilhões aos cofres públicos. De um lado, demora nos pagamentos do Auxílio Emergencial feitos pela Caixa Econômica Federal, filas desordenadas, barreiras tecnológicas e a falta de cobertura para inúmeras famílias empobrecidas são problemas amplamente noticiados. De outro, os bancos seguem ampliando juros e reduzindo prazos para financiamentos. A atitude não apenas reduz a circulação financeira, como também fragiliza a concessão de crédito a pequenos e médios empreendimentos, asfixiados pela crise econômica. (RBJA, 2020)

A preocupação com a economia sobrepôs-se à própria preocupação com a vida humana, ou melhor, com algumas vidas humanas. Aceitou-se a possibilidade de óbito desses grupos vulneráveis socioeconomicamente, sejam eles idosos, negros, índios, trabalhadores das periferias ou qualquer outra variante. Se de um lado as pessoas agonizavam em desespero, do outro, os gritos não passavam das grades dos condomínios. Mais que isso, para o trabalhador urbano de baixa renda, principalmente se informal, ficar em casa sem receber auxílios era o mesmo que uma sentença de morte. O discurso de que “o Brasil não pode parar” tem seu atrativo inegável. Para muitos era preferível arriscar-se na loteria da COVID do que passar fome em casa. Além do mais, para um país que elegeu representantes neoliberais e de extrema direita, não é de se espantar que muitos acatassem as falas de governantes negacionistas. Mesmo nos casos daqueles que não apoiassem inteiramente o governo, a ideia de um *lockdown* para quem não tem condições de se manter é simplesmente impensável e não consegue comunicar com as grandes massas.

A conjunção de uma política neoliberal, o desmonte do SUS²⁰, o negacionismo, desinformação e descrédito da ciência tornaram o período pandêmico em um vespeiro de intrigas e morte (LATORRACA *et al.*, 2021). A problemática que surge aqui é que, em

²⁰ No que diz respeito ao desmonte do SUS, embora não se pretenda abordá-lo aqui em extensão, trata-se do reflexo de uma série de políticas particularmente neoliberais que visam, dentre outras coisas, a mercantilização da saúde, com incentivo à iniciativa privada na gestão de serviços hospitalares e farmacêuticos, com uma sensível redução da participação estatal nos serviços de saúde (PAIM, 2015; MORAES, 2018).

decorrência disso, os holofotes se voltam para as posturas de determinados líderes políticos e deixam de lado a discussão de políticas públicas de auxílio às populações necessitadas. Mais importante do que as falas do ex-presidente Jair Bolsonaro, dignas de todo repúdio, é o próprio funcionamento da máquina pública durante o período e como se deram as escolhas de quais setores e populações receberiam subsídios.

Um aspecto que pode ser tratado aqui é a própria situação dos inúmeros decretos emergenciais emitidos por conta da pandemia e em que medida eles interferem no *policy making* e na própria ordem socioeconômica. Norma Valêncio (SBS, 2020), professora do PPG de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), preocupa-se e põe a debate a questão de como os municípios, por exemplo, em virtude da decretação de emergência, ganham acesso a uma forma menos burocrática de licitação, permitindo a celebração de contratos emergenciais de compra de produtos e prestação de serviços. Embora não se negue a emergência da pandemia, a deliberação de novos usos para os recursos correntes do município, permitiria uma situação de risco em que a ausência de maior controle das contas públicas cria uma esfera de poder e de trocas político-econômicas que impacta tanto a sociedade, quanto o próprio jogo eleitoral. Essa situação de exceção gerada pela pandemia é, portanto, um risco para a própria população, que se vê refém da obscuridade dos contratos que nem sempre tem como interesse o melhor interesse da população.

Nos últimos 15 anos, em torno de 75% dos municípios brasileiros, portanto, três quartos dos municípios brasileiros, decretaram situação de emergência ou de calamidade pública mais do que uma vez. Alguns deles, de maneira reiterada. Houve municípios que decretaram situação de emergência mais de 30 vezes em 15 anos. [...] De maneira ambígua, viver em exceção do ponto de vista dos fluxos operativos da máquina pública do poder executivo é a forma normal como a administração pública de muitos municípios brasileiros hoje vive. (SBS, 2020)

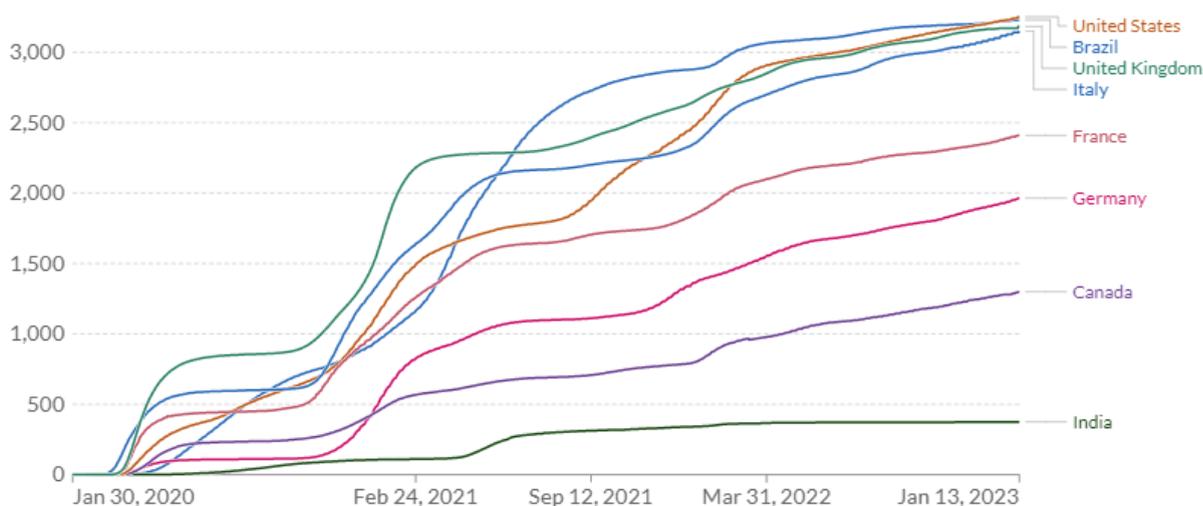
Essa realidade construiu uma situação em que as populações são, mais do que nunca, reféns das políticas públicas. A crise instaurada pela pandemia traz um contexto de disputa de poderes por conta da ameaça do vírus e com isso, falta aos administradores das políticas um pensamento desprendido de suas próprias realidades e contextos sociais, que seja capaz de enxergar as desigualdades da sociedade urbana principalmente e permita uma visão do todo. Essa missão, porém, torna-se dificultosa por conta do sistema em que opera, o capitalismo. Mesmo as recomendações básicas de higiene tornam-se um problema quando se está tratando de uma sociedade na qual ainda se discute a questão do saneamento básico. Por essa mesma razão, o esforço em avaliar e as políticas públicas pandêmicas não é e tampouco deveria ser restrito a uma análise exclusivamente econômica ou classicista.

No que depende da perspectiva econômica, a máquina pública voltou-se para socorrer bancos e empresas privadas em detrimento das populações de baixa renda, mais vulneráveis ou o próprio fortalecimento do SUS, mecanismo chave para o controle dos danos da COVID-19. A escolha deliberada em priorizar o setor privado em detrimento do suporte às populações de baixa renda constitui um dos grandes fatores que denotam injustiça ambiental. A omissão estatal, aqui considerada como uma espécie de política pública ou, minimamente, um reflexo dela, garantiu que a situação de risco se agravasse durante o período, mesmo que houvesse desde antes a ciência das fragilidades pré-existentes das massas mais vulneráveis.

Em sua análise, Henri Acselrad (2020) expõe que o Brasil durante a pandemia se transformou no que chamou de “laboratório para o darwinismo social”. Isso significa que o país se tornou palco para a sobrevivência dos “mais aptos”. O problema é que essa seleção está longe de uma seleção natural de qualquer tipo. Não se trata de um projeto de mais aptos simplesmente, mas de uma nefasta teoria de superioridade de classes, raças e culturas, que implica em uma série de discursos igualmente reprováveis, que buscam tratar a desigualdade e o higienismo como um fato natural. O que importa para os fins do que se presenciou nos anos de pandemia, sobretudo 2020, foi o desenvolvimento de um projeto neoliberal brasileiro que, embora não tenha sido inventado para a COVID-19, foi nela que encontrou forças, com a existência de um Estado mínimo para socorrer a empresas.

As políticas públicas desenvolvidas no âmbito da pandemia procuraram reservar uma atuação mínima do Estado para lidar com a crise sanitária. A ausência de um investimento maior para medidas de auxílio aos vulneráveis somado ao negacionismo de um Estado mínimo em um país com desigualdade aguda deu aporte para que o Brasil se tornasse o país com o segundo maior número de óbitos totais em 2023, tendo por mais de um ano, de 16 de junho de 2021 a 13 de dezembro de 2022, o ingrato primeiro lugar como o país com mais mortes por decorrência da pandemia de COVID-19.

Gráfico 4 – Casos confirmados de COVID-19 acumulados de 2020 a 2023



Fonte: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data, Our World in Data

O que se depreende de tais fatos é que as políticas públicas adotadas, enviesadas por fatores mercadológicos, transformaram o Brasil no centro global de COVID-19, sendo o país a permanecer por mais tempo com a maior mortalidade do mundo. Os investimentos limitados na contenção da doença não são mera denotação opinativa, mas uma percepção possível ao comparar o país com outros em situação socioeconômica semelhante:

Ao fazer uma comparação entre os orçamentos do governo federal em 2019 e 2020, entende-se que um dos motivos pelos quais o Brasil é hoje o segundo país em número de mortos pela COVID-19 é decorrente da forma como o Estado brasileiro gerenciou seus recursos em prol desta emergência de saúde internacional. O projeto de Lei do Orçamento de 2020 (PLN 22/2019), o primeiro elaborado pelo governo Jair Bolsonaro, foi um dos mais restritivos dos últimos anos. Essa agenda de austeridade reflete na maneira como o país vem gestando os investimentos públicos em prol da emergência sanitária, de modo que, dentre as dez maiores economias mundiais, o Brasil mobilizou o percentual mais baixo de seu PIB (11,2%) no enfrentamento a COVID-19. Mesmo frente aos países emergentes, o Brasil ainda figura atrás de Chile, Peru, República Dominicana, Coreia do Sul, entre outros. (MELO; RODRIGUES, 2021, p. 144)

Como se já não fosse suficiente a questão dos investimentos públicos que deixaram de ser direcionados para a crise pandêmica, a injustiça ambiental não se restringe apenas à percepção da ausência de suporte financeiro do Poder Público aos grupos vulneráveis. Considerando o próprio desmonte da máquina pública e do próprio SUS, somado às ações contraproducentes do governo, não seria de se espantar que, embora o Brasil possuísse um sistema de saúde gratuito e universal, não seria o bastante para acomodar a população, sobretudo sem um amortecimento da curva de contaminação e nos estágios mais críticos, ainda antes das primeiras vacinas.

Diante da crise pandêmica, os hospitais de campanha ganharam destaque como pontos emergenciais e públicos de complementação ao SUS. Contudo, mesmo no que deveria ser um exemplo de atendimento às necessidades da população periférica, é possível verificar mais uma vez a interferência das doutrinas neoliberais e na promoção das políticas públicas. Nesse sentido, cabe tratar do emblemático caso dos hospitais de campanha na capital e no Estado do Rio de Janeiro, que, embora o governador se posicionasse diferentemente do governo federal, ao menos quanto às medidas restritivas, não bastou para reduzir os escândalos que se seguiram. Os hospitais cariocas e fluminenses, seja em sua construção, manutenção ou fechamento se mostraram como um dos exemplos mais concretos de injustiça ambiental no contexto da COVID-19 e a razão para tanto ultrapassa as investigações de corrupção, pois resvala diretamente na parcela da população que mais necessitava desse serviço.

2.2.1. A emergência de saúde pública e os hospitais de campanha no Rio de Janeiro

O primeiro ponto a ser tratado aqui é o dado que talvez mais chame atenção e aquele que mais importe ao fim: o aterrador contraste entre os óbitos no Rio de Janeiro segundo a situação socioeconômica. Nesse sentido, retomam-se os dados iniciais do presente capítulo que demonstram a divisão das classes nas diferentes regiões da cidade. Em seguida, sobrepõem-se os dados dos óbitos em cada região. Com isso, revela-se o panorama das regiões onde aconteceram mais óbitos.

Aqui, são necessárias algumas ponderações relevantes: apesar de toda a pesquisa ao longo dos anos de pandemia, não foi possível até o momento (e dificilmente será) estabelecer uma causa específica para os óbitos. Mesmo a identificação de onde/quem a pessoa contraiu a doença já é inviável desde o início de da pandemia. Dessa forma, aparenta de início ser um esforço infrutífero alinhar os ônus da pandemia e a classe, mas não é necessariamente verdade. A razão para tanto se dá no fato que, embora seja praticamente impossível encontrar uma justificativa direta para todas as mortes na pandemia, a multiplicidade de circunstâncias agravantes para a população socioeconomicamente desprivilegiada pobre é incontestável. Inclusive, isso é um dado reconhecido pela própria ONU em seu relatório sobre a pandemia (ONU, 2021).

Enquanto as elites mantinham-se seguras em seus lares e em regime de *home office*, a periferia era lançada na linha de frente, em transportes públicos lotados. Esse fator por si só já

aumenta as chances de contaminação, uma vez que inexistem álcool em gel ou máscara que proteja efetivamente em um BRT²¹, trem ou metrô cuja ocupação excede em muito aquela prevista, sobretudo em um período no qual o afastamento social era regra de sobrevivência fortemente aconselhada pela própria OMS. Mais que isso, as medidas restritivas e de prevenção para COVID-19 não foram pensadas para a realidade periférica e seus problemas. Assim, mesmo que fosse possível guardar uma recomendação sanitária, muitas outras se encontrariam prejudicadas pelas circunstâncias fáticas.

Um segundo ponto relevante está na própria estrutura das moradias urbanas periféricas, de forma que não é incomum que comunidades de baixa renda sofram com a falta de acesso à água e precisem, sobretudo nas favelas, partilhar casas que naturalmente impedem qualquer tipo de isolamento satisfatório. Como já mencionado, as medidas recomendadas e adotadas não servem para todos, mas sim para determinados. Parafraseando a professora Norma Valêncio, não é razoável querer que uma sociedade em que ainda se está discutindo saneamento básico cumpra satisfatoriamente as recomendações da OMS (SBS, 2020).

Com relação ao objeto específico desta seção, é possível tecer algumas considerações preliminares. Primeiramente, no que tange enfrentamento à pandemia, antes que o Estado do Rio de Janeiro tomasse providências, já tinha sido formulado um plano de contingência nacional, bem como a emissão do primeiro boletim epidemiológico do Ministério da Saúde acerca do “novo Coronavírus”. Isso significa que mesmo antes que o governo do Rio começasse a pensar em alternativas, pressupõe-se que algumas outras já estariam sendo estudadas e postas em prática como o decreto da Emergência em Saúde de Importância Nacional (ESPIN) (BRASIL, 2020).

Diante do aumento do número de casos e da insuficiência de leitos, muitos países se viram forçados a construir hospitais de campanha para o tratamento da população, além de toda a logística envolvida na compra de materiais médicos como respiradores. No Brasil, essa situação não seria diferente.

O Brasil adota um modelo de Sistema Único de Saúde, formalizado sob a Lei 8.080/90 e efetivado através de esforços contínuos de diferentes agentes. No intuito de garantir o direito fundamental à saúde, esse sistema surge, segundo o artigo 4º da referida lei como “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas

²¹ “*Bus Rapid Transit*” ou “Ônibus de Trânsito Rápido”. É um meio de transporte viário adotado há anos no Rio de Janeiro, onde ônibus de maior capacidade circulam em vias exclusivas.

Brasil	59705	628	2610	10803	19382	9413	8494	8376
Rio de Janeiro	6514	101	292	1136	1948	1039	987	1011

*Salário(s)-mínimo(s)

Fonte: Pesquisa Nacional de Saúde 2019, IBGE

Tabela 9 – População que possui algum plano de saúde ou odontologia segundo rendimento no Brasil e no RJ (%)

	Total	Sem rendimento até 1/4 do SM*	Mais de 1/4 a 1/2 do SM	Mais de 1/2 a 1 SM	Mais de 1 a 2 SM	Mais de 2 a 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 SM
Brasil	28,5	3%	7,5%	17,7%	35,7%	54,8%	72,2%	88%
Rio de Janeiro	37,7	9,1%	13,1%	23,2%	39,4%	63,6%	74,3%	89,8%

*Salário(s)-mínimo(s)

Fonte: Pesquisa Nacional de Saúde 2019, IBGE

Os dados do IBGE permitem avaliar que a cobertura privada aumenta conforme a renda. Assim, enquanto na população com renda superior a 5 salários-mínimos se encontra uma cobertura de quase 90% tanto no Brasil quanto no RJ, este número decai absurdamente à medida que a renda diminui. Mesmo na população dentro da faixa de 1 a 2 salários-mínimos, o maior recorte em números absolutos sob cobertura, com aproximadamente 19.382.000 no Brasil e 1.948.000 no Rio de Janeiro, equivale respectivamente a apenas 35,7% e 39,4% da referida população.

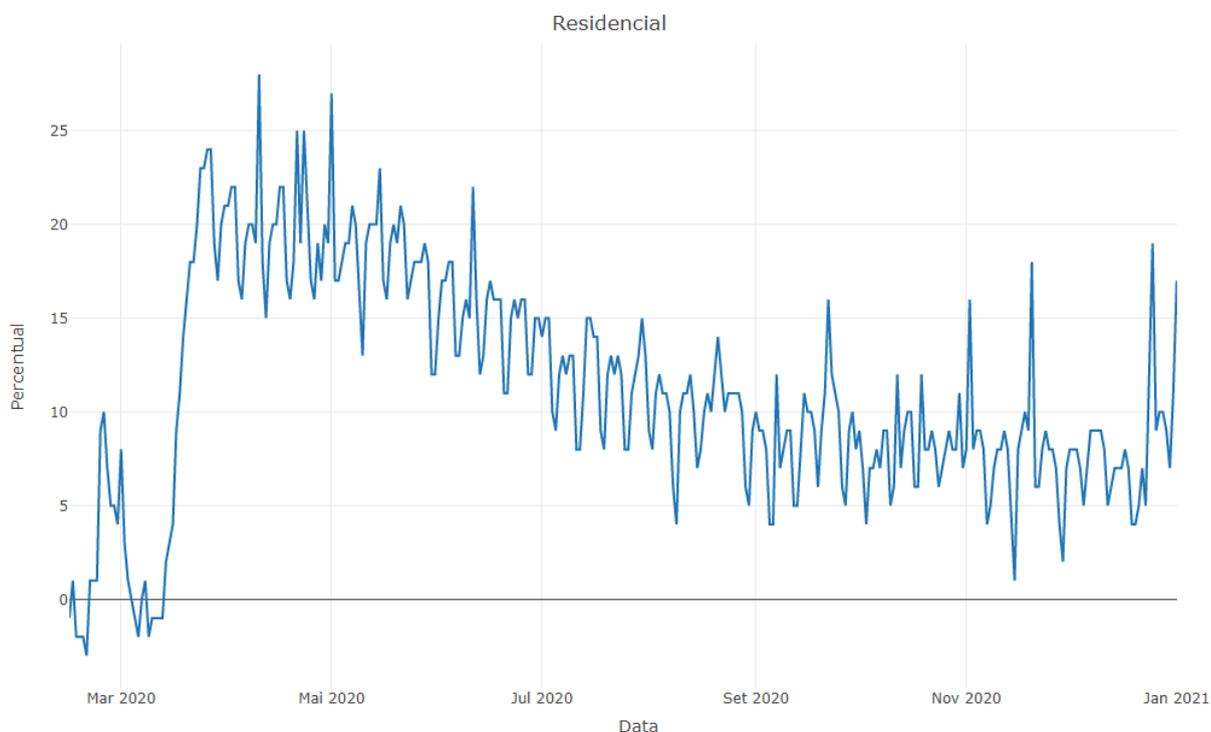
Embora a ausência de plano de saúde não signifique que a pessoa necessariamente não utiliza serviços médicos particulares, é um indicativo de sua dependência dos serviços públicos e gratuitos, sobretudo nas populações de baixa-renda, que não possuem meios para arcar com o serviço de saúde privado. O problema que esse quadro traz é justamente conseguir operar o SUS de forma a satisfazer essa demanda e isso se torna, por inúmeros fatores, uma tarefa árdua. Os dados hospitalares disponibilizados pelo Ministério da Saúde apontam que em 2019 a quantidade de leitos de internação dentro da rede SUS equivalem a 294.968 no país inteiro e 21.311 no Estado do Rio de Janeiro. Apesar disso, os leitos na rede privada ainda equivalem a 135.634 em todo o país, ou seja, menos da metade ofertada pelo Poder Público (BRASIL, 2019).

Em que se pese o sucateamento do sistema e as dificuldades de manutenção, o SUS ainda possuiria uma grande relevância no combate à pandemia. Enquanto EUA e alguns

países europeus dependiam da rede privada, a população brasileira tinha acesso à rede pública. Contudo, ao se avaliar o quadro da pandemia ao redor do mundo, um fato era inescapável: as redes hospitalares poderiam não comportar uma demanda súbita de grande parcela da população e, diante de uma rápida incidência acumulativa da doença, seria inescapável a superutilização do SUS e o colapso dos serviços de saúde (SANTOS *et al.* 2021).

Uma medida para o achatamento da curva de contaminação foi a redução da circulação de pessoas no estado em serviços não essenciais. Contudo, isso não perdurou por muito tempo. Como é possível de se observar em gráfico disponibilizado pela FIOCRUZ (2021), a circulação residencial de pessoas no Estado do Rio de Janeiro em 2020 subiu de aproximadamente 10% durante o Carnaval para 24% em 27 de março, uma das maiores medições do período.

Gráfico 5 – Circulação residencial de pessoas no Estado do Rio de Janeiro de fevereiro de 2020 a janeiro de 2021



Fonte: MonitoraCovid-19, Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (FIOCRUZ, 2021)

Diante disso, foi acordado que as instalações do SUS não bastariam para o tratamento da doença e, logo, surgia a necessidade de implementação de outras medidas. Nesse sentido, visando a garantia do direito à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal de 1988, surgiu a política pública dos hospitais de campanha, uma medida já adotada em vários países e pertinente no quadro brasileiro. Uma dessas medidas traduziu-se na lei nº 8825/2020 do Estado do Rio de Janeiro, então sob governo de Wilson Witzel, política pública que autorizou a construção dessas unidades hospitalares emergenciais em todo o estado fluminense, permitindo a requisição bens e serviços até que a situação fosse sanada.

No âmbito legal, a política pública de construção dos hospitais de campanha não possui falha imediatamente visível. Embora a excessividade de estados de emergência adotados por municípios seja algo a ser observado com cautela (SBS, 2020), não se verifica um problema evidente no caso da pandemia. Pelo contrário, se trata de uma política pública amparada por diferentes dispositivos que fundamentam sua existência como o artigo 15, XIII da Lei nº 8.080/90 citado pela Lei Estadual nº 8.825/2020 e a própria ESPIN. Contudo, o problema não se encerra aqui. No caso presente, é a partir da execução que encontramos os problemas da implementação dessa política pública.

Um ponto essencial anterior à construção de novas unidades hospitalares, seria a contenção dos casos antes de seu agravamento e, uma vez que os casos positivos ultrapassassem a marca de 100, seria dado início a uma fase de mitigação para reduzir os óbitos e casos graves, bem como garantir que o SUS operasse dentro de seus limites. (CENTRO DE OPERAÇÕES DE EMERGÊNCIAS EM SAÚDE PÚBLICA, 2020, p. 7). Nesses termos, o COE-nCoV parecia estar bem coordenada, bastando que fossem seguidas suas recomendações.

Neste momento de formulação da agenda, prevaleceu a proposição de articulação entre atores governamentais do âmbito nacional na tomada de decisão, buscando articular instituições e constituir competências técnico-epidemiológicas para as intervenções. (SANTOS *et al.*, 2021)

Ao aprofundar o planejamento dos órgãos competentes, é possível concluir que havia formas para que se impedisse uma superlotação dos hospitais públicos. Contudo, fato é que isso não bastou para controlar a contaminação. Independentemente de possíveis e razoáveis críticas à administração nas diferentes esferas do governo, já não era mais simples controlar os casos e, sem leitos, o número de óbitos aumentaria exponencialmente (como de fato aconteceu).

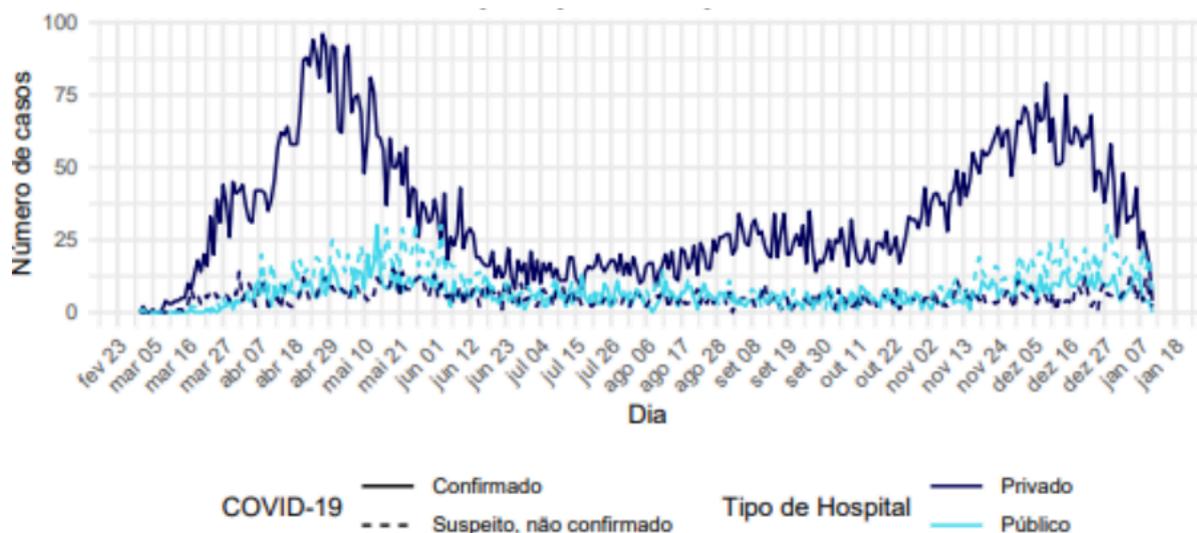
Com a formulação das alternativas, era preciso realizar a tomada de decisão, um processo no qual “os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2017, p. 40). Para que ela ocorra, é preciso o suporte da maioria do legislativo, um consenso entre diretores de agências ou uma decisão judicial (DUNN, 2018). No caso em análise, a curva de casos e óbitos elevada, o governo do Estado do Rio de Janeiro resolveu por estudar a adoção de hospitais de campanha para suprir as necessidades em meio à pandemia. Conforme bem pontua Santos:

Assim, atenta-se que a rápida incidência acumulativa por COVID-19 é capaz de provocar superutilização dos sistemas de saúde, especialmente dos serviços hospitalares e seus leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), sugerindo-se a formulação dos planos de contingência e de estratégias e ações de contenção do avanço da doença, reforço do sistema de vigilância e ações de prevenção e controle da pandemia. A literatura científica internacional, referente a contingência hospitalar aponta para desafios correlacionados à escassez de leitos e suprimentos, impactos à rede de atenção que exige aumento da capacidade instalada, abertura de hospitais de campanha e recrutamento de pessoal para retaguarda assistencial. (SANTOS *et al.*, 2021).

Aqui cabe observar que tentou-se fazer uso de um sistema de comparações sucessivas, em que os hospitais seriam instalados e permaneceriam abertos enquanto houvesse demanda. Isso possui uma lógica inegável, ainda mais pensando no fato de que se trata de uma medida emergencial e que, uma vez superada a pandemia, não haveria mais razão para manter hospitais abertos. Contudo, apesar de verdadeira a afirmação, o que se perceberia no âmbito dessa política pública seria uma falha alarmante.

Dos 1.800 leitos prometidos ainda em março de 2020, o governo do Rio de Janeiro levou meses para entregar tão somente 42 de 200, todos localizados no Leblon, bairro nobre da capital fluminense. Na mesma ocasião, foi alcançado o pico de 2000 mortes. Mais surpreendente ainda foi quando na metade do primeiro ano de pandemia, várias unidades começaram a ser fechadas, isso para não mencionar aquelas que deixaram de ser entregues. Em verdade, era tão somente um recuo antes da piora da pandemia, conforme o gráfico abaixo demonstra perfeitamente:

Gráfico 6 – Internações novas diárias de casos suspeitos e confirmados de infecção por COVID-19 em UTIs Adulto por tipo de hospital, fevereiro de 2020 a janeiro de 2021



*Utilizando a DATA DE INTERNAÇÃO na UTI como referência.

Fonte: Relatório COVID-19 Epimed Solutions 12/01/2021 (RIO DE JANEIRO, 2021)

Um ponto a ser destacado na questão dos hospitais de campanha, ou Unidade de Saúde Temporária para assistência hospitalar, é o fato de que sua localização é, *a priori*, determinada de maneira genérica pela Portaria 1514/2020 do Ministério da Saúde. Nela, é determinado o seguinte:

Art. 5º O Hospital de Campanha é unidade temporária que deve ser implantada em: I - anexo a unidades de saúde hospitalares permanentes; II - equipamentos urbanos como estádios de futebol ou centro de convenções; III - áreas abertas, desde que vinculados a estruturas hospitalares pré-existentes; ou IV - qualquer estrutura existente que o comporte, readequado para o perfil de atendimento a que se destina. § 1º Em qualquer situação de implantação especificada no caput, o Hospital de Campanha deve garantir o acesso aos serviços técnicos, tais como Central de Material e Esterilização (CME), lavanderia e laboratório disponibilizado na Rede de Saúde e promover referência a alta complexidade, garantindo tempo de resposta oportuno. § 2º O Hospital de Campanha deve contemplar espaço físico, equipe assistencial e de apoio técnico, equipamentos médico-hospitalares, mobiliários e insumos, condizentes com as atividades a serem realizadas. § 3º Devem ser observadas, quando couber, as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e as recomendações da Organização Mundial da Saúde - OMS. (BRASIL, 2020)

Ocorre que, conforme é perceptível, trata-se de uma norma de orientação genérica, ficando a cargo de cada Ente a escolha da localidade adequada de acordo com a portaria do Ministério da Saúde. Para além disso, tem-se um fator que chama muito a atenção. Primeiramente, o serviço prestado pelo SUS, embora seja universal, destina-se a uma população que não possui como fácil alternativa o acesso aos serviços médicos da iniciativa privada. Levando em conta o perfil socioeconômico dos habitantes da Baixada Fluminense e da Zona Oeste do Rio de Janeiro, é de se esperar que essa população seja mais dependente dos

serviços médicos gratuitos. Quando os hospitais erguidos se apresentam escassos, longe dessas áreas e os em funcionamento tiveram ajuda da Rede d’Or para funcionarem em áreas nobres, a conclusão aparente é que se tem um socorro à elite.

Afirmar que a localização dos hospitais de campanha do Rio de Janeiro está longe de ser otimizada não é um dado novo. Apesar da presente pesquisa não se determinar a investigar os desdobramentos geográficos e matemáticos cabíveis, é possível encontrar trabalhos completos que adotam um mesmo entendimento sobre os hospitais de campanha cariocas: há uma grosseira diferença entre a projeção das unidades segundo uma distribuição equânime e aquela encontrada na realidade (SILVA, 2020; SOARES, 2021). Caso a instalação das unidades tivesse por objetivo atender de fato às populações mais vulneráveis, poderia ter realizado projeção da contaminação em razão do número de habitantes em situação de risco. Com isso, seriam minimizadas as viagens até um hospital de campanha, bem como o risco de exposição e de agravamento (SOARES, 2021).

Em uma projeção matemática, encontram-se duas variantes principais: aumentar os gastos públicos para erguer mais hospitais e atender à população ou limitar as despesas e instalar menos unidades (SILVA, 2020). Apesar do Estado do Rio de Janeiro nunca ter verbalizado essa escolha de maneira expressa, o resultado derradeiro acabou por ser a construção de apenas dois dos sete hospitais originalmente prometidos pelo Poder Público: Maracanã e São Gonçalo (BRASIL, 2021), incorrendo na exposição das populações mais afastadas, algo que dentro da realidade carioca, implicaria no deslocamento até o Maracanã, caso dependesse apenas desse hospital, que chegou a ser anunciado pelo então governador do estado como “referência no tratamento dos casos de COVID-19 na Zona Norte” (GLOBO, 2020).

Trazendo a matéria para uma perspectiva mais restrita à capital do Rio de Janeiro, encontra-se o total de 5 hospitais, sendo um de responsabilidade do Governo Federal e outro da Prefeitura do Rio. De forma a visualizar o quadro geral dos hospitais na capital, a tabela abaixo deve ser observada:

Tabela 10 – Relação de hospitais de campanha no município do Rio de Janeiro, localidade, leitos, ente responsável e situação da obra (continua)

Unidade	Localidade	Leitos prometidos	Ente responsável	Situação
----------------	-------------------	------------------------------	-----------------------------	-----------------

Estádio Célio de Barros	Maracanã (Zona Norte)	400 (80 CTI)	Estado do RJ	Aberto em 09/05/2020, com 170 leitos, aumentado nas semanas seguintes. Fechado em 16/10/2020 após decisão judicial.
Terreno do 23º Batalhão da PM	Leblon (Zona Sul)	200 (100 UTI)	Estado do RJ (parceria público-privada)	Aberto em 25/04/2020, com capacidade inicial de 30 leitos, normalizado para 200 na semana seguinte. Fechado em 08/2020.
Parque dos Atletas	Jacarepaguá (Zona Oeste)	200 (50 UTI)	Estado do RJ (parceria público-privada)	Entregue atrasado em 11/05/2020. 100 leitos iniciais e 200 ao final do mês. Fechado em 08/09/2020.

Tabela 10 – Relação de hospitais de campanha no município do Rio de Janeiro, localidade, leitos, ente responsável e situação da obra (conclusão)

Unidade	Localidade	Leitos prometidos	Ente responsável	Situação
Fiocruz	Manguinhos (Zona Norte)	200 (180 UTI)	Governo Federal	Aberto em 19/05/2020. Hospital de alta complexidade. Ainda em funcionamento.
Hospital de campanha do Riocentro	Barra da Tijuca (Zona Oeste)	500 (100 UTI)	Prefeitura do Rio de Janeiro	Aberto em 05/2020. Chegou ao máximo de 400 leitos e teve 200 desmobilizados ainda em julho de 2020. Fechado em 01/2021

Fonte: Conselho Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Elaborado pelo autor.

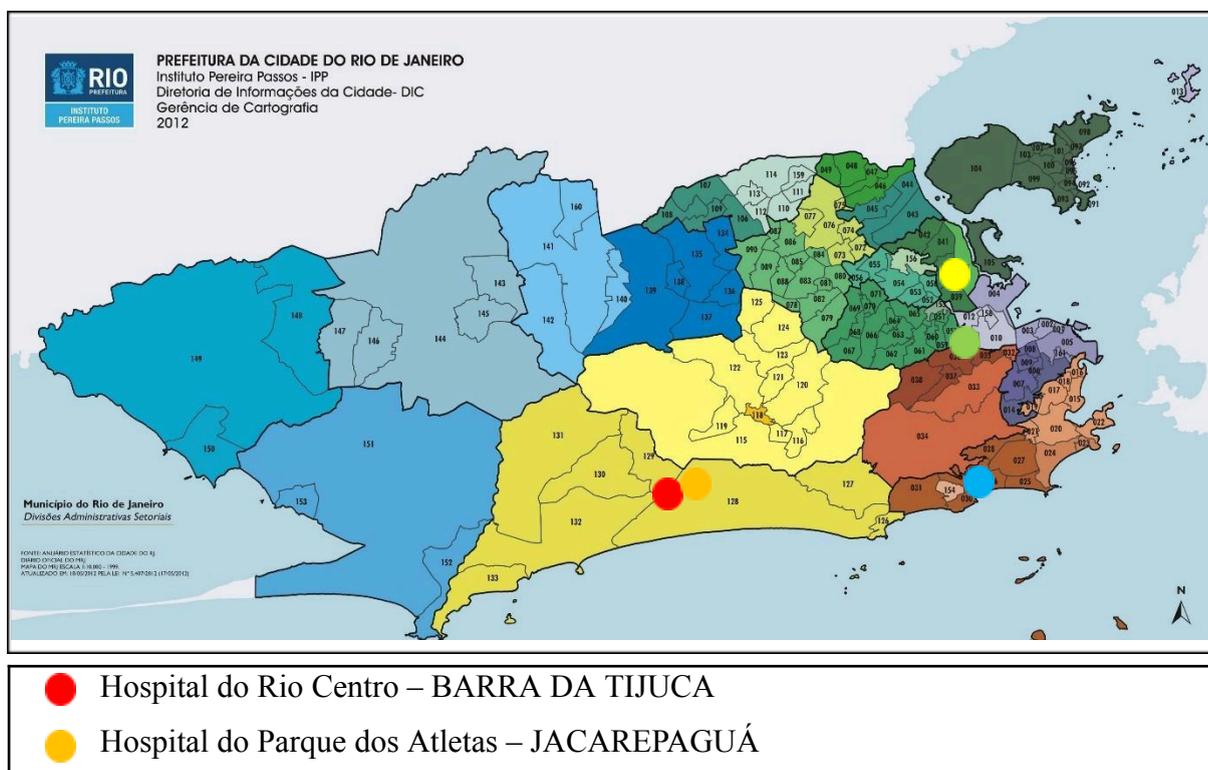
Um primeiro ponto que deve ser alertado aqui é a manifesta dificuldade de localizar informações precisas e de confiança acerca dos hospitais de campanha. Nesse sentido, foi observado na pesquisa que a maior fonte de informações parece ser aquela dos hospitais localizados na capital fluminense, mas inexistente uma base de dados unificadas disponível ao público com o histórico das unidades hospitalares erguidas para o atendimento de pacientes da COVID-19. Determinadas instituições realizaram um acompanhamento mais exemplar nesse campo, como a Fiocruz, além do trabalho jornalístico desempenhado pela mídia de maneira geral. Esse fator tornou difícil um acompanhamento preciso da situação dos hospitais de campanha.

Outro ponto observado é o fato de que os escândalos na construção e administração dos hospitais de campanha pode ter impactado na disponibilização da situação das unidades emergenciais, de forma que, apesar da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro ter divulgado com alguma precisão os hospitais e leitos planejados, não se ocupou de explicar o fechamento e atrasos de maneira satisfatória (RIO DE JANEIRO, 2020). Dessa forma, as explicações acabaram por ficar a cargo das notas e conferências de imprensa realizadas pelo Governo do RJ.

No que diz respeito às razões para o fechamento das unidades de maneira tão breve, ainda em meio à pandemia possui diversos fatores, muitos ainda sob investigação judicial. Um dado em comum, contudo, parece apontar para os gastos da construção e administração dos hospitais de campanha de maneira geral (GLOBO, 2020; AGÊNCIA BRASIL, 2021). Nesse sentido, é uma questão complexa dentro do direito urbanístico o financiamento de políticas públicas necessárias. Embora as necessidades sejam conhecidas, a execução de políticas públicas para solucionar o problema demanda recursos dos quais a máquina estatal não necessariamente dispõe. Por isso, as concessões e parcerias público-privadas (PPP) podem servir como um caminho para a facilitação desse processo, algo que, conforme visto, ocorreu também nos hospitais de campanha. Inclusive, o estudo acerca dessas operações com participação da iniciativa privada e sua recorrência dentro das atividades estatais de maneira geral não são uma novidade da pandemia, embora ela tenha revelado determinados riscos desse modo de administração do Poder Público²² (BOGOSSIAN, 2020).

²² Nesse escopo, determinados contratos acabam categorizados como “irrequilibráveis”, ou seja, situações em que os contratos firmados pelo Poder Público com a iniciativa privada implicam em quadros de desequilíbrio

Voltando-se para a questão da localidade, constata-se outro ponto de particular interesse: os hospitais de campanha erguidos pelo Poder Público, com ou sem PPP, para além de todos os atrasos e leitos nunca concluídos, não possuíam uma localização pensada para a população como um todo. Isso fica evidente ao observar o mapa do Município do Rio de Janeiro sobreposto com o local dos hospitais de campanha.



financieiro das contas públicas, como VLT Carioca, Porto Carioca e, no caso presente, a construção dos hospitais de campanha (BOGOSSIAN, 2020).

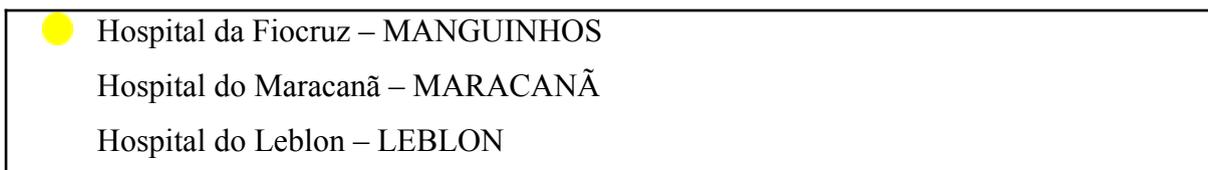


Figura 4 Mapa do Município do Rio de Janeiro e a localização de seus hospitais de campanha e da Fiocruz.

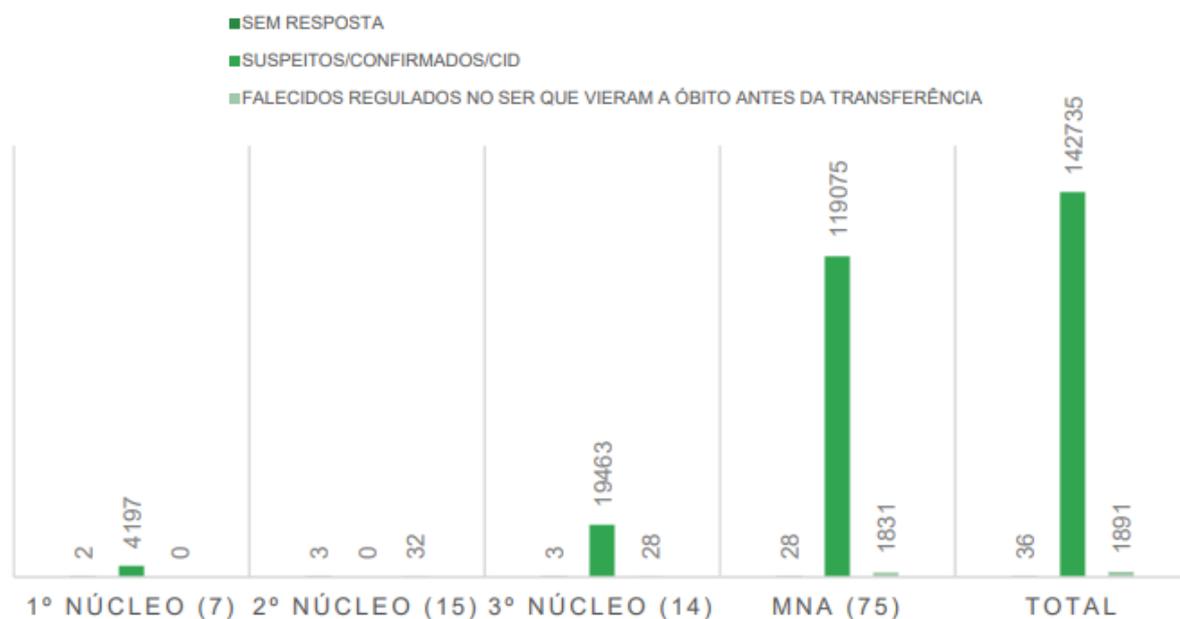
É notório o vazio do mapa com relação à escolha dos locais para os hospitais de campanha. Para os moradores de bairros da Zona Oeste, por exemplo, esse trajeto implicaria em longa exposição no trem ou em ônibus, considerando que tenham condições de chegar em tempo viável. Se comparada a figura acima à porção do mapa apresentado na figura 02 da seção anterior, percebe-se que, apesar de dois hospitais terem sido erguidos na Zona Oeste (Barra da Tijuca e Jacarepaguá), ambos se concentraram em regiões particularmente mais abastadas e afastadas de onde a maior parte da população, negra e de baixa renda, residia. Com relação aos demais, são unidades que não teriam como suprir a demanda das populações de baixa renda da cidade.

É preciso deixar claro outra situação também no que diz respeito ao protocolo dos hospitais de campanha, vide portaria Nº 1.514 de 15 de junho de 2020 do Ministério da Saúde. O encaminhamento de pessoas para os centros não seria arbitrário e deve ser levada em conta a rede SUS pré-existente. Entretanto, em que se considere o encaminhamento de unidades públicas de saúde aos centros emergenciais, ainda não é capaz de explicar a discrepância entre demanda e localização.

Há também de ser considerado é que para a caracterização de uma injustiça ambiental, basta tão somente que a política pública imponha ônus negativos ou seja ausente, garantindo a existência da injustiça ou sua continuidade. Não importam aqui, portanto, as justificativas para a não entrega de hospitais ou afim, devendo o Poder Público ser responsabilizado na medida do dano ocorrido.

Outro ponto que pode ser trazido aqui é o fato de que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) chegou a realizar um estudo para identificar uma série de pontos relativos à pandemia de COVID-19 e o atendimento dentro do Sistema Estadual de Regulação (SER), organizado pelo Sistema Estadual de Saúde (SES). Dos casos avaliados pela registrados em aguardo por vaga, 1.891 vieram a óbito antes de conseguirem transferência, representando 44,5%, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Casos inseridos no SER com falecimento na unidade de saúde ou durante o transporte



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ), 2020

Os dados organizados do SER e SES organizados pela DPRJ fortalecem a perspectiva de que muitas pessoas vieram a óbito enquanto estavam aguardando atendimento ou transferência. Nesse ponto, ao abordar os riscos da pandemia, percebe-se que não há uma precisão dos resultados das ações do Estado. Não seria possível prever quem ou quantos viriam a óbito com exatidão e quantos poderiam ter sido salvos. O risco aqui ganha uma faceta que pode tender a anular juízo sobre as ações e omissões do Poder Público por se tratar de uma pandemia.

Certamente, não foi o governo carioca responsável por deflagrar o vírus, mas, na medida daquilo que lhe cabia, é plenamente possível questionar até onde seus esforços foram satisfatórios para a contenção da pandemia. Numa perspectiva nacional, a situação é ainda mais caótica, uma vez que, embora houvesse emergência de saúde pública, o governo federal deu-se ao trabalho de incentivar o fim das medidas de contenção e o retorno ao trabalho (MIGALHAS, 2020).

Há de se relembrar que apenas a construção de hospitais jamais foi a única medida contra a COVID-19. Inclusive, havia ciência de que a construção de unidades em caráter emergencial apenas para o tratamento da COVID-19 ao invés de uma estruturação da rede

hospitalar existente era uma opção economicamente inviável, tendo ocorrido múltiplos pareceres que desaconselhavam tais medidas, salvo situações tal qual a da Fiocruz, cujo hospital voltou-se para atendimentos de complexidade e funcionamento pós-pandemia.

Semelhantemente, a presença de hospitais não é indicativa de saúde por si só. Contudo, seria um devaneio ignorar que a existência de leitos para atendimento é essencial ou que o *lockdown* desempenhou seu papel. Seguindo esse raciocínio e os acontecimentos de 2020, é possível extrair que as medidas do Poder Público demonstraram um atendimento às necessidades da elite, deixando que a população suburbana corresse seus próprios riscos. Esses dados são apenas uma parte da problemática que envolve a ocorrência de injustiça ambiental no manejo da pandemia. Uma problemática que merece ser ponderada, mesmo que brevemente é a própria responsabilização do Estado.

2.2.2. A responsabilização do Estado na pandemia e a necropolítica

Um desafio a ser enfrentado ante a qualificação de injustiça ambiental na pandemia é resolver o que pode ser obtido a partir desses resultados. Com isso, pelo menos duas opções se demonstram perfeitamente pertinentes: buscar meios e mecanismos para fiscalização de políticas públicas de forma que não promovam direta ou indiretamente a injustiça ambiental, algo a ser tratado no último capítulo. Outro caminho é evidenciar a responsabilidade do Estado e afastar o discurso da inevitabilidade de danos, este, merecendo um pequeno espaço aqui.

Embora a pesquisa não tenha por objetivo discutir conceitos da responsabilização do Poder Público no manejo da COVID-19, é possível extrair alguns pontos relevantes. A pandemia não é simplesmente uma obra do acaso com mortes escolhidas segundo uma série de fatores aleatórios. Em que se pese a existência pontos de difícil compreensão, o desenrolar da COVID-19 não demonstra um “sistema caótico”²³ como um todo, mas sim um sistema com interferências constantes que guiam os acontecimentos de acordo com determinado interesse, mais especificamente, o do capital. Isso significa que, durante a pandemia, a agenda pública, principalmente no âmbito federal, adotou uma postura em favor da eliminação de determinados grupos e da manutenção de outros. Essa afirmação, embora grave, traz a debate

²³ Pautado na Teoria do Caos de Edward Lorenz, se trata de um sistema em que os acontecimentos são impossíveis de serem previstos.

a chamada necropolítica, algo que caminha de forma intrinsecamente ligada à injustiça ambiental como um todo, dada a prevalência de um grupo e seus interesses sobre o outro.

Achille Mbembe, historiador camaronense, é responsável por cunhar o termo da necropolítica e aborda a sua caracterização velada na modernidade. Segundo a linha de raciocínio do autor camaronense, a relação construída pelo Estado com seus governados era e é uma na qual o poder, a soberania, se encontra definida pelo poder de matar, o poder de decidir quem vive e quem morre. Essa soberania, entendida aqui dentro de um aspecto micro e diferenciada do estabelecido no Direito Internacional e Constitucional, traz à discussão a forma pela qual o Estado mantém seu poder. “Nesse caso, a soberania é a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é “descartável” e quem não é”. (MBEMBE, 2020, p. 41).

Essa narrativa é mais perceptível em ações como guerras, mas a modernidade permite a existência de outras formas de dominação, pelas quais o Poder Público regionaliza os povos e desde o início demarca ao que cada um deles terá acesso, mesmo que isso signifique a morte. É através dessa perspectiva de biopolítica e geopolítica que se tece a construção da chamada necropolítica. No que se refere à pandemia de SARS-CoV-2, isso pode ser pensado ao analisar as medidas efetivadas e a quem elas atendiam. A exemplo, permitiria questionamento sobre o motivo de determinados hospitais de campanha terem sido construídos aonde foram e a razão pela qual as maiores taxas de contaminados e mortos se encontram justamente onde há menor concentração de renda e maior concentração de pessoas negras.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que homens e mulheres pretos e pardos têm restrições sociais em maior proporção quando comparados a homens e mulheres brancos. A análise por raça/cor referente ao trabalho informal, por exemplo, indica que é significativamente maior a participação da população negra em ocupações informais (47,3%) em comparação com os trabalhadores brancos (34,6%), sendo que pessoas negras possuem rendimento médio domiciliar per capita de R\$ 934, diante do rendimento médio de R\$ 1.846 das pessoas de cor ou raça branca. (SANTOS *et al.*, 2020)

Soma-se à provocação anterior, através de uma fala do próprio Mbembe, vale dizer, que a forma como essa necropolítica se constrói se dá também pela assunção de determinados riscos de forma consciente, apesar do resultado (MBEMBE, 2020, p. 12). Afinal, diante dos dados estudados até o momento, é necessário abordar a razão pela qual aqueles que mais morrem são pertencentes a uma mesma classe social marginalizada ao longo da história, enquanto outras classes possuem uma recuperação manifestamente maior.

Esses questionamentos levantados pelo estudo da necropolítica não são para mero comentário teórico, mas cumpre um papel importante: apontar que as políticas públicas desempenhadas durante a pandemia e a injustiça ambiental decorrente de sua ação ou, por muitas vezes, de sua omissão, não ocorrem sem que o Poder Público opte por assim atuar. Evidentemente, essa discussão pode se desdobrar de maneira quase infundável, mas existem algumas questões que podem ser apontadas aqui.

Primeiramente, há uma complexa discussão acerca do próprio modelo federativo brasileiro e a atuação de cada ente ao longo da pandemia. Enquanto o Município do Rio de Janeiro ainda teve relativo sucesso em cumprir sua parte com relação ao planejamento dos hospitais, mesmo que não isento de críticas, o Governo do Estado do Rio de Janeiro parece ter falhado veementemente em seu planejamento, deixando de construir hospitais diversos. Soma-se a isso o papel ignóbil do Governo Federal, a falta de cooperação entre esferas e a animosidade entre o Presidente da República e o então governador Wilson Witzel. Apenas isso, já tornaria a discussão complexa, mas também merecedora de aprofundamento próprio em um desdobramento posterior.

Tendo por foco o fato de que o Estado, enquanto garantidor de direitos, é aquele dotado de poder para criar/reforçar injustiças ou, em igual medida, saná-las. Contudo, não é possível se impor a um governo, seja ele qual for, que responsabilize ilimitadamente por todas as mortes. Não seria razoável exigir do Estado a ausência de danos decorrentes de uma pandemia. Contudo, a partir do momento em que o governo, não importa a esfera, deixa de adotar as medidas necessárias em seu alcance e, sem qualquer justificativa, segue uma cartela político-econômica consciente de seus riscos, torna-se perfeitamente exigível a sua responsabilização.

No que diz respeito à relação entre a responsabilidade do governo do Estado do Rio de Janeiro no manejo da pandemia, principalmente na questão dos hospitais de campanha, tem-se um perfeito exemplo e como a responsabilização do Estado pode ocorrer. Por certo, é impossível delimitar as mortes que poderiam ter sido evitadas caso as políticas públicas não reforçassem estigmas socioeconômicos e ambientais. Não há meios de se precisar quais vidas seriam salvas pela vacinação ou pela adoção correta de medidas restritivas e sua viabilização. No que tange aos hospitais construídos e desmontados, a situação não é muito diferente, uma vez que não há como se precisar a diferença que faria caso as políticas públicas tivessem sido adotadas de outra forma.

Em uma esfera jurídica, é possível tratar de uma responsabilização cível objetiva do Estado, trazendo à memória que o atual ordenamento jurídico não admite essa tese objetiva para a responsabilização penal. Apesar disso, a seara administrativa reconhece essa modalidade com base na teoria do risco administrativo, nos ditames do próprio art. 37, §6º CRFB/88. Para tanto, requer um tripé de dano, conduta, dano e nexos causal. Inclusive, no caso dos hospitais de campanha do Rio de Janeiro é possível estabelecer a conduta do Poder Público e o dano em questão.

Novamente, mesmo que se compreenda a série de infortúnios ocorridos na construção dos hospitais, não se pode negar a responsabilidade por parte do Estado do Rio de Janeiro. De forma pontual, teríamos: 1 – Conduta omissiva do Estado ao não construir os hospitais prometidos; 2 – Dano nas mortes decorrentes da falta de leitos da rede pública, 44% dos óbitos segundo levantamento da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (SANCHES, 2020). (CARVALHO, 2022, p. 186)

O problema que aqui surge é que, nesta hipótese do risco administrativo e da busca por responsabilização, não há a determinação clara de um nexos causal direto e explícito, por assim dizer. Isso poderia servir como argumento para isentar o Estado se somado à questão da imprevisibilidade do dano.

A partir deste ponto, restaria o questionamento sobre o que responsabilizar o Estado se o nexos causal é difícil de ser estabelecido. Nesse sentido, uma saída plenamente possível seria responsabilizar o Poder Público pela falha na prestação de serviços, quanto mais em um momento crítico como uma pandemia. Em situações similares com resultado morte e falha na prestação de serviços, há julgados que apontam diretamente para esse sentido. Em 2014, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios emitiu informativo de jurisprudência sob nº 295²⁴ em que se reconhecia a responsabilização cível do Estado por omissão no socorro por parte de bombeiros, somada à imperícia do IML na autópsia, o que impossibilitou definir a causa da morte. Na decisão em questão, foi reconhecida a inexistência de nexos causal, mas responsabilizou-se o Estado independentemente de tal elemento. Mesmo que não fosse possível definir a morte como sua responsabilidade, existia um dever de prestação de serviço que não ocorreu como deveria.

O problema que persiste, porém, é que essa saída para a responsabilização do Estado não reflete necessariamente o cerne do problema, ou seja, não enfrenta a necropolítica ou a prática de injustiça ambiental em si. Embora compreensível dentro dos ditames do atual

²⁴ Acórdão n.º 831198, 20080110616045APC, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Revisora: VERA ANDRIGHI, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/11/2014, publicado no DJE: 18/11/2014. Pág.: 206

ordenamento jurídico, essa tese põe em segundo plano a discussão de um Direito mais amplo para favorecer uma versão mais formal e que não avança a discussão. Essa crítica não implica em abolir de maneira alguma o ordenamento jurídico, mas de colocar em discussão até que ponto é razoável que se busquem tangentes ao invés de adentrar na questão.

É ótimo que o Estado e seus agentes respondam pelas condutas, omissivas ou não. É de se esperar que haja alguma reparação pelas mortes, pelo sofrimento causado durante a pandemia. Contudo, mesmo que ocorra uma eventual responsabilização, não deixa de ser um resultado agridoce, de certa forma, que diante de inúmeras pesquisas apontando a efetividade de vacinas, medidas preventivas e tratamentos hospitalares, o Poder Público ainda possa escapar de ser responsabilizado pelas mortes decorrentes de suas políticas. De certa forma, o normativismo jurídico acaba por reforçar esse cenário.

3. A INJUSTIÇA AMBIENTAL E OS CAMINHOS PARA SUA SUPERAÇÃO

No início da pesquisa, foram traçadas as definições para a injustiça ambiental. Nesse esforço, foi demonstrada a importância do desenvolvimento e aprofundamento da temática justamente com o objetivo de não esvaziar as lutas sociais urbanas de seu significado e de sua relevância sob o prisma ambiental. Somado a isso, foram demonstrados exemplos da ocorrência da injustiça ambiental nos centros urbanos e sua diversidade, explicitando a abrangência possível da discussão e como esses dados não são meros acontecimentos do passado, mas algo que necessita ser observado com constância.

Transpondo para a reflexão sobre a pandemia, buscou-se demonstrar a pertinência de se discutir as políticas públicas da pandemia como deflagradoras de injustiça e racismo ambiental. Através da análise dos dados de óbitos e infectados, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro e na Região Metropolitana, tornou-se possível perceber como a doença atingiu de forma manifestamente diversa a população e como esse impacto coincide com os demonstradores sociodemográficos de renda. Mais que isso, os hospitais de campanha da cidade funcionam como dado visível para a consideração das áreas que receberam menor suporte durante o período, apesar de serem regiões mais vulneráveis e de maior população.

Contudo, embora a constatação do problema seja fator importante, não implica automaticamente em sua superação. Nesse sentido, considerando que não há mais o que se fazer quanto aos hospitais de campanha, o esforço atual reverte-se para a compreensão dos resultados obtidos projetando possíveis mudanças. Isso significa pensar no combate à injustiça ambiental em associação com as políticas públicas brasileiras, observando-se para tanto o que a pandemia deixa como legado para políticas públicas futuras. Assim, resta avaliar as possibilidades diante desse retrato dos centros urbanos e como, ou onde, buscar as alternativas para a superação da injustiça ambiental.

Tratar de injustiça ambiental, sobretudo no âmbito da pandemia, parece um caminho de discussões infundáveis, com a promoção de um cenário um tanto pessimista de que é inevitável para as cidades se livrarem da injustiça ambiental. Em parte, esse raciocínio não é inteiramente errado. Ao trabalhar com as cidades dentro do sistema capitalista, não é possível simplesmente ignorá-lo ou propor que não existem mazelas próprias de um modelo de produção que reforça a desigualdade. Ao tratar, por exemplo, de um estudo que busque entender a pobreza urbana, não é simplesmente possível analisá-la de uma única óptica, sendo

um “conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas” (SANTOS, 2020).

É plenamente razoável que se questione a essa altura se existe alguma perspectiva de mudança para o cenário urbano no que diz respeito à injustiça ambiental. Nesse sentido, a resposta pode não ser agradável imediatamente. Tomando como base o Mapa de Conflitos Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil desenvolvido pela NEEPES, ENSP e FIOCRUZ, esses dados devem compor parte da realidade brasileira por muitos anos, ao que se considera que esse trabalho só “perderia” sua razão de existir ante uma revolução de se trabalhar o sistema-mundo, acompanhado de uma sensível alteração das políticas públicas e sua forma de desenvolvimento e execução (LEROY et. al, 2013).

A partir do momento em que a estrutura urbana é modelada segundo preceitos segregatícios e capitalistas, seria irreal não reconhecer tais dados. Mais que isso, averiguar superação da injustiça ambiental resvala na superação da desigualdade socioeconômica como caminho necessário para extinguir o problema de vez, considerando a forma como se compõem os casos de injustiça ambiental. Em uma análise mais precisa, a solução lógica seria a ruptura com o modelo de produção dos centros urbanos pautado em um capitalismo predatório e submetido a um neoliberalismo assombroso.

Pontuar a situação do capital é reconhecer a lógica de mundo atual, que desponta há gerações de maneira imperiosa, com a promoção de extremos e competições em meio a cíclicas crises, reinventando-se continuamente. É um sistema no qual as diferenças de classe tornam-se parte integrante, o que dificulta ainda mais esforços que tenham por objetivo combatê-lo. Nesses termos:

O capital é um processo, e não uma coisa. É um processo de reprodução da vida social por meio da produção de mercadorias em que todas as pessoas do mundo capitalista avançado estão profundamente implicadas. Suas regras internalizadas de operação são concebidas de maneira a garantir que ele seja um modo dinâmico e revolucionário de organização social que transforma incansável e incessantemente a sociedade em que está inserido. O processo mascara e feitichiza, alcança crescimento mediante a destruição criativa, cria novos desejos e necessidades, explora a capacidade do trabalho e do desejo humanos, transforma espaços e acelera o ritmo de vida. Ele gera problemas de superacumulação para os quais há apenas um número limitado de soluções possíveis. (HARVEY, 2016, p. 307)

Dentro de um sistema capitalista, a reclamação por direitos sociais torna-se pauta de combate diário. É a partir daqui que surge no ambiente urbano a necessidade de organização da classe trabalhadora, das pessoas de baixa renda, bem como a reinterpretção e ampliação

de suas pautas, buscando apoio e tratando de garantir que suas eventuais conquistas não retrocedam (HARVEY, 2014). Perceber as barreiras sistêmicas é o primeiro passo para que se possa buscar por alternativas que garantam os direitos de toda a população, principalmente a parcela pertencente a grupos vulneráveis. É um esforço de reafirmação do próprio Estado Democrático de Direito, para que essas pessoas não sejam ignoradas dentro do planejamento de políticas públicas ou que suas vozes não sejam minimizadas por conta de sua condição econômica.

O Estado republicano e democrático não é mero espelho da sociedade; na verdade ele reflete as próprias assimetrias e relações de poder existentes. Sofre, portanto, influências por parte dos grupos sociais que detêm o poder econômico e político e dominam os meios de comunicação de massa. A chamada ‘opinião pública’, que sistematicamente repercute, amplifica e legitima a voz desses grupos dominantes, é entendida, sem maior questionamento, como a expressão da sociedade em geral. Um Estado de Direito deve assegurar que os interesses diferentes e até contraditórios das classes e dos grupos e setores sociais possam coexistir e, ainda, deve garantir a cidadania dos setores marginalizados e fragilizados. Diante de uma economia capitalista que não coloca outra alternativa ao desenvolvimento senão ela própria e que conduz os Estados a um inevitável enredamento, de bom ou mau grado, nas teias do mercado global, qual espaço de questionamento sobra à sociedade? E de que sociedade se está falando? Que vozes e interesses estão presentes nesse debate? Que futuro se está construindo? (LEROY *et al.*, 2013, p. 294)

Diante das dificuldades impostas pelo capitalismo, uma alternativa a se pensar seria a necessidade de explorar outro modelo socioeconômico para as cidades. A problemática dessa acima é justamente elaborar um plano teórico que se concretize em vias práticas em centros urbanos imersos no sistema-mundo vigente. Esse é um esforço contínuo das Ciências Humanas e Sociais, que não poderia ser tratado por completo neste trabalho e tampouco tal tentativa é almejada aqui. Dessa forma, a pesquisa encontra um obstáculo com o qual não poderia lidar de maneira satisfatória, ou melhor, um que simplesmente não é possível de ser respondido e executado de maneira simples, haja vista sua complexidade inerente.

Com isso, de maneira a não se desdobrar em problematizações paralelas, deixa-se anotada essa dificuldade sistêmica, enquanto a busca volta-se para a discussão de “saídas de resistência”, ou seja, resoluções que embora possam contrariar interesses capitalistas, ainda encontram força para serem executadas dentro do próprio sistema. Com isso em mente, existem caminhos que podem propor uma resolução mínima para os casos de injustiça ambiental, ou melhor, um “tratamento”. Nesse sentido, são as políticas públicas o ponto de exame da questão.

Se a organização e pressão popular proposta por Harvey (2014) é um meio de combate e efetivação de mudanças dentro da cidade, é razoável que se prossiga com a indagação de

como executar e concretizar essas alterações na realidade urbana. Partindo da perspectiva de que as políticas públicas possuem um papel de identificar, avaliar e solucionar problemas públicos (SECCHI, 2017), a sua execução pode, em seus efeitos, ser garantidora de justiça ambiental ou promotora de desigualdades. Com isso em mente, questiona-se quanto à capacidade das políticas públicas de adotar a pauta da justiça ambiental rumo a uma superação da injustiça ambiental.

Nesse esforço, é preciso entender que políticas são essas e como poderiam ser trabalhadas, ao menos em um campo teórico. Somando-se a reflexão sobre os próprios ensinamentos obtidos com a pandemia, espera-se ter um panorama mais completo do problema da injustiça ambiental e dos caminhos para combatê-la através da efetivação de políticas públicas viáveis.

3.1.AS RESPOSTAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INJUSTIÇA AMBIENTAL

A injustiça ambiental, enquanto problema público, demanda uma resposta através de políticas que possam combatê-la eficazmente. Diante disso, constrói-se um questionamento central de “qual a resposta das políticas públicas para a injustiça ambiental?”. Contudo, para examinar qualquer solução possível, propõe-se um esforço breve para esclarecer alguns pontos adotados nessa etapa. Primeiramente, ao tratar de políticas públicas e de seus agentes, tem-se um termo de amplo significado que não pode ser restringido tão somente a uma frase ou autor de maneira simples.

Embora não seja objeto do trabalho examinar as definições para política pública ou tratar de sua teoria, é indispensável destacar que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p.5). Contudo, essa fala não impede que discussões surjam. Afinal, apesar dessa dificuldade, ainda é preciso adotar uma postura. Sendo assim, para os fins que se propõe neste trabalho, traz-se aqui o conceito basilar elaborado por Leonardo Secchi:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] é uma orientação à atividade ou passividade de alguém; as atividades ou passividades também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2017, p.2)

Apesar de simples, essa definição é capaz de suprir as necessidades iniciais do estudo. Para além disso, ela serve bem ao propor uma definição ampla que pontua a política pública ao redor de dois elementos fundamentais, sendo a intencionalidade e o problema público. Talvez isto seja o mais próximo de um senso comum dentro da disciplina de análise de políticas públicas. No demais, há discussões com relação a outros pontos. Um dos principais é a com relação a quem pode promover as políticas públicas. Alguns, como Maria Paula Dallari Bucci, alinham as políticas públicas à atuação de agentes públicos, de forma que não seria possível sua elaboração por atores privados, por exemplo (BUCCI, 2006). Mesmo reconhecendo a influência de terceiros, seria o Estado aquele detentor dos meios para elaborar e garantir o cumprimento de políticas.

Para além dessa “abordagem estatista”, Secchi (2017, p.3) trata ainda de uma abordagem multicêntrica, cujo raciocínio aponta para uma visão mais “moderna” em que se reconhece que atores privados podem também compor políticas públicas, mesmo que talvez não disponham de todas as ferramentas. Dentre os argumentos dessa vertente, está o fato de que, ao permitir que ações de agentes privados possam ser lidas como políticas públicas, superam-se discussões preliminares sobre personalidade jurídica do agente que elaborou a política em questão.

Para os fins em que se pretende no trabalho atual, a visão inicial de Secchi é suficiente, mas para o aspecto técnico, opta-se pela visão mais clássica. Uma vez que a cobrança das políticas públicas necessárias a encerrar uma condição de injustiça ambiental são, ao menos em uma perspectiva brasileira, algo que recai sobre o Poder Público. Não significa, porém, negar a existência de influências de agentes privados e de transformações promovidas por eles. As parcerias e concessões para o setor privado apontam para seu crescente papel no âmbito administrativo e, conseqüentemente na execução de políticas públicas.

O próprio setor hospitalar, por exemplo, possui grande participação privada e recebe amplos subsídios nacionais e internacionais para garantir a sua estruturação e funcionamento (SILVA, 2022). Semelhantemente, no âmbito da pandemia, como demonstrado anteriormente, a participação de capital da Rede d’Or e de outras empresas no Rio de Janeiro, por exemplo, garantiu a construção e operação de hospitais de campanha. A questão aqui é que, no que diz respeito à sua exigibilidade, as políticas públicas são próprias da esfera pública, algo que pode não ser necessariamente verdade com relação à iniciativa privada. Por essa razão, para que se

possa determinar e cobrar um agente específico, adota-se, mesmo que com ressalvas, a doutrina de Maria Paula Dallari Bucci.

Para o que interessa a pesquisa, a definição resumida do que se entende e almeja por política pública é “um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito” (FREIRE JÚNIOR, 2005, p. 47).

Superada a etapa de teoria geral, o esforço de encontrar nas políticas públicas um esforço para satisfazer à pauta da justiça ambiental aponta para situações interessantes. Dentro dos casos específicos de combate à injustiça ambiental, exemplos práticos e teóricos já foram desenvolvidos e permitem algumas observações interessantes ao se tratar da superação da injustiça ambiental.

Um primeiro ponto aqui a ser notado é a inviabilidade de uma única política pública que atenda de maneira adequada ao movimento por justiça ambiental como um todo. Essa conclusão parte do ponto que é preciso delimitar um problema público para tratá-lo de maneira eficaz, definindo seu planejamento (BUCCI, 2006). Em segundo lugar, a amplitude característica da injustiça ambiental permeia campos muito diversos, que vão desde questões étnico-raciais a problemas ambientais e habitacionais (ACSELRAD, 2009). Contudo, isso não significa abandonar o problema e aceitar a sua existência como um dado imutável da realidade urbana carioca.

O panorama proposto pelas políticas públicas que aqui se almeja é a adoção de um conjunto de ações que, cada qual em seu campo determinado, possa caminhar para combater a injustiça ambiental. A exemplo, é possível tratar de políticas públicas habitacionais como método de assegurar a justiça ambiental. Isso ocorre quando essas políticas minimizam a exposição de populações negras e de baixa renda, facilitando o seu acesso a moradias dignas, em que possam usufruir de bens e serviços da cidade tal qual cidadãos de zonas mais abastadas economicamente (BRAGA; FARIA, 2017). Ainda dentro dessa premissa, a busca pela moradia digna atende tanto a um direito constitucional quanto a tratados internacionais²⁵.

²⁵ Nesse sentido, destaca-se o artigo 6º CRFB/88, que define a moradia como um direito social fundamental, bem como o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH). Adicionalmente, tem-se o Comentário nº 4 do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1991, que define moradia adequada como sendo aquela a possuir segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

As políticas habitacionais são um bom demonstrativo justamente por permitirem uma extensa avaliação das legislações e ações implementadas durante décadas, com o estudo do que deu certo ou errado. Não significa dizer que toda política habitacional foi ou é eficazmente uma medida de justiça ambiental, mas que em alguns casos pode sim ter contribuído para esse fim. Embora não seja objetivo aqui debruçar-se sobre essas medidas, o acesso de pessoas de baixa renda a moradias pode ser visto como uma maneira de promover a democratização da cidade. Nesse escopo, destaca-se, por exemplo, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Lei nº 11.977/2009), que facilita o acesso de famílias pobres a moradias em todo país com faixas de financiamento em que as populações, com especial prioridade para mulheres responsáveis por unidade familiar, com a formalização de contratos realizados em seus nomes²⁶ (PACHECO, 2019).

Outro exemplo de como as políticas públicas podem satisfazer às demandas sociais e a uma pauta de justiça ambiental consequentemente, está dentro do próprio SUS. Embora o programa disposto na Lei 8.080/90 não preveja uma política de justiça ambiental, o oferecimento de tratamento médico e hospitalar à população atinge determinados objetivos em comum com ela. O SUS, enquanto política pública, é resultado direto de movimentos sociais contra a ditadura, bem como uma resposta à crescente pobreza rural e principalmente urbana (SANTOS, 2013). Por mais que ele enfrente obstáculos incontáveis, incluindo reiteradas tentativas de seu desmonte, é inegável o papel ímpar que essa política possui por seu atendimento público, gratuito e universal (PAIM, 2015; MORAES, 2018). Isso, aliás, reflete-se mesmo no manejo da pandemia de COVID-19, de forma que, apesar das falhas no atendimento, a rede pública ainda teve grande impacto, levando a ponderar o que poderia ter acontecido caso não houvesse o SUS.

Um ponto a ser destacado que é o fato de que, embora o PMCMV e o SUS possam atender em dada medida a pautas sociais, por permitirem o acesso da população pobre a bens e serviços que de outra forma dificilmente teriam acesso, elas não são necessariamente políticas públicas de justiça ambiental por não serem previstas assim e tampouco terem por objetivo a erradicação da injustiça ou racismo ambiental. Apesar disso, em ambas as situações, tem-se um exemplo de como as políticas públicas podem servir ao movimento e,

²⁶ “Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (...) IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.” (Lei nº 11.977/2009)

por que não, adequarem-se para implementá-lo oficialmente, uma vez que não estão distantes de seus objetivos.

Em um escopo maior, contudo, as políticas públicas necessitam de uma observância constante quanto às suas metas. Ao alinhar as políticas públicas com o movimento por justiça ambiental tem-se uma contramedida até para movimentos antiprogressistas, que insistem em uma manutenção de “avanços refreados”, com pautas tais como as do ambientalismo de mercado, que desconsidera os conflitos socioeconômicos em favor de uma perspectiva essencialmente capitalista (LEROY *et al*, 2013). Conforme exposto em seção anterior, a justiça ambiental possui anseios maiores que o mero normativismo e, embora deva ser incentivada a formalização de seus objetivos até como forma de segurança jurídica, ele precisa estar presente em todos os momentos de uma política pública, seja ela qual for.

Conduzindo a pesquisa para um estudo um pouco mais completo, é razoável voltar à pergunta inicialmente proposta de “qual a resposta das políticas públicas para a injustiça ambiental?”. Uma vez compreendido o papel que as políticas públicas já possuem em um aspecto geral para a efetivação de objetivos do movimento por justiça ambiental, avança-se a investigação para identificar exemplos teóricos e práticos de políticas públicas em planejamento, execução ou já encerradas, seja em âmbito nacional ou internacional, ponderando ao fim sua aplicabilidade no quadro carioca e brasileiro como resposta à injustiça ambiental.

3.1.1. O Plano de Ação de São Francisco

Ao buscar exemplos de medidas cabíveis, é preciso precaução para não se espelhar em realidades muito distantes daquela contrastada sob risco de assumir um planejamento utópico. Quando se trata de observar cidades dos EUA, um alerta surge quase imediatamente. Apesar disso, existem pontos interessantes a serem observados no país em questão justamente por conta de sua história com o movimento por justiça ambiental, sendo também um dos lugares onde a pauta encontra mais força em muitos aspectos.

O primeiro que pode ser mencionado aqui é o esforço adotado em São Francisco, na costa Oeste. A cidade desde 2000 vem passando por uma reforma estrutural visando o desenvolvimento sustentável em regiões ignoradas pelo desenvolvimento econômico urbano tradicional (LEITE, 2012). Dando continuidade ao projeto, em cumprimento à *Senate Bill No.*

1000 de 2016 do estado da Califórnia, essa legislação previu de maneira expressa que as cidades em todo o estado deveriam adotar medidas de combate à injustiça ambiental. A legislação, dentre outras linhas, determinou que as regiões deveriam adotar um plano de desenvolvimento estruturado. Nesses termos:

O plano geral consistirá em uma declaração de políticas de desenvolvimento e incluirá um diagrama ou diagramas e texto estabelecendo objetivos, princípios, padrões e propostas de planos. O plano deve incluir os seguintes elementos: (...) (h) (1) Um elemento de justiça ambiental, ou metas, políticas e objetivos relacionados integrados em outros elementos, que identifica comunidades desfavorecidas dentro da área coberta pelo plano geral da cidade, condado ou cidade e condado, se a cidade, condado ou cidade e condado possui uma comunidade desfavorecida. O elemento de justiça ambiental, ou metas, políticas e objetivos de justiça ambiental relacionados integrados em outros elementos, devem fazer o seguinte: (A) Identificar objetivos e políticas para reduzir os riscos de saúde únicos ou compostos em comunidades desfavorecidas por meios que incluem, mas não estão limitados à redução da exposição à poluição, incluindo a melhoria da qualidade do ar e a promoção de instalações públicas, acesso a alimentos, casas seguras e higiênicas e atividade física. (B) Identificar objetivos e políticas para promover o engajamento civil na o processo público de tomada de decisão. (C) Identificar objetivos e políticas que priorizem melhorias e programas que atendam às necessidades de comunidades desfavorecidas. (2) Uma cidade, condado ou cidade e condado sujeitos a esta subdivisão devem adotar ou revisar o elemento de justiça ambiental, ou as metas, políticas e objetivos de justiça ambiental em outros elementos, após a adoção ou próxima revisão de dois ou mais elementos simultaneamente em ou após 1º de janeiro de 2018. (3) Ao adicionar esta subdivisão, o Legislativo não pretende exigir que uma cidade, condado ou cidade e condado tome qualquer ação proibida pela Constituição dos Estados Unidos ou pela Constituição da Califórnia (...). (CALIFORNIA, 2016, tradução nossa)

Além disso, o referido dispositivo prevê também definições para termos como “comunidades desfavorecidas” e afins. O ponto de interesse, porém, é que São Francisco, dentre as demais cidades do estado, tem sido de grande relevância para o avanço do combate à injustiça ambiental. Ao longo dos últimos anos, em continuidade à reforma urbana iniciada em 2000, essa cidade tem adotado políticas públicas diversas na promoção da justiça ambiental, seja no campo da saúde, alimentar ou habitacional.

São Francisco adotou para a execução de suas políticas públicas a orientação e coordenação do chamado *Planning Department's Racial and Social Equity Action Plan*, ou “Plano de Ação de Equidade Social e Racial do Departamento de Planejamento” em uma tradução livre (SÃO FRANCISCO, 2023). Segundo definição do próprio site da prefeitura:

O Plano de Ação de Equidade Racial e Social do Departamento de Planejamento de São Francisco visa promover a equidade em todas as operações internas e externas do Departamento, como planejamento comunitário, desenvolvimento de políticas, como gastamos o tempo e o orçamento de nossa equipe e planejamento do uso da terra. Para isso, a Diretoria elaborou um Plano de Ação com metas, ações e métricas específicas de prestação de contas. O Plano de Ação também contém ferramentas para ajudar os funcionários a realizar esse trabalho. (*Ibid.*)

Esse Plano de Ação visa atender à população de São Francisco e sua diversidade latente, que, embora não possua uma presença de negros tal qual a observada em cidades como o Rio de Janeiro, ainda apresenta outras minorias de maneira significativa, conforme a estimativa construída a partir do censo de 2020 revelou:

Tabela 11 – População de São Francisco (CA), segundo divisão étnica do censo americano, projeção 2023

Raça e origem hispânica	Porcentagem estimada da população
Branca somente	51,1%
Preta ou afro-americana somente*	5,7%
Ameríndia e nativa do Alasca somente*	0,8%
Asiática somente*	37,2%
Nativa do Haváí e outras ilhas do Pacífico somente*	0,5%
Duas ou mais raças	4,8%
Hispânica ou latina**	15,7%
Branca somente, nem hispânica ou latina	38,2%

* Inclui pessoas informando somente uma raça.

** Hispânicos podem ser de qualquer raça, então estão inclusos nas categorias de raça aplicáveis.

Fonte: US Census Bureau, 2023

Conforme é perceptível, a cidade em questão é dotada de considerável diversidade, o que implica em pressões constantes para que se adote medidas de equidade. Não somente isso, com mais de uma década de projetos de desenvolvimento urbano em observância à justiça ambiental, fez com que o cumprimento da determinação estadual fosse teoricamente mais simples na cidade.

Quando o Plano de Ação de Equidade Racial e Social foi criado, mesmo que como resposta à nova legislação estadual, São Francisco já possuía um considerável histórico de esforços na promoção da igualdade. Em sua gênese, o referido plano foi pensado em três etapas iniciais, organizado conforme tabela abaixo:

Tabela 12 – As Fases do Plano de Ação de Equidade Social e Racial do Departamento de Planejamento de São Francisco

Fase 1 (início de 2016-2019)	Fase 2 (2019-2023)	Fase 3 (em andamento)
<p>A. Criar o Plano de ação.</p> <ul style="list-style-type: none"> Um Plano de Ação da Fase 1 focado em funções internas como contratações, promoções, desenvolvimento da força de trabalho, capacitação da equipe, alocação de recursos e contratação. 	<p>A. Lançar projetos prioritários</p> <ul style="list-style-type: none"> Auditoria Patrimonial do Código de Planejamento. Diretrizes de Análise de Impacto Patrimonial. 	<p>A. Implementar, acompanhar e atualizar o Plano de Ação Racial e de Equidade Social a cada três anos.</p>
<p>B. Ministrando um treinamento de Equidade Racial e Social 101 para todos os funcionários e Comissões de Planejamento de São Francisco.</p> <ul style="list-style-type: none"> Uma ferramenta provisória de avaliação de equidade racial e social para ajudar os funcionários a incorporar a análise de equidade racial e social em seu trabalho diário. Treinamento de Racismo Estrutural 101 para todos os funcionários e Comissários. 	<p>B. Envolver os residentes para consultar o Plano de Ação e ajudar a moldar os projetos de Planejamento de São Francisco.</p>	<p>B. Envolver-se com as comunidades.</p>
<p>C. Produzir Ferramentas de Avaliação de Equidade Racial e Social.</p>	<p>C. Avaliar os resultados da Fase 1.</p> <p>D. Personalizar ferramentas de avaliação de igualdade racial e social.</p>	<p>C. Produzir relatórios anuais de monitoramento.</p>

Fonte: San Francisco Planning, 2023

O planejamento desenvolvido em São Francisco ainda está em curso e é relativamente cedo para analisar seu impacto completo, mas no que interessa ao presente estudo, é possível observar as ações postas em prática desde o início dos anos 2000. Mesmo no âmbito da pandemia de COVID-19, São Francisco não abandonou as políticas de combate à injustiça

ambiental. Para lidar com a emergência, fizeram um reexame de suas políticas e chegaram a adotar um planejamento de investimentos de cinco anos na área:

Desde sua adoção em 2019, os eventos sem precedentes de 2020 nos forçaram a reexaminar como podemos promover a equidade racial e social em nosso papel de planejadores e servidores públicos. Este trabalho agora também é guiado pelas Resoluções de Equidade de 2020 da Comissão para focar o trabalho e os recursos do Departamento em alcançar uma cidade equitativa que funcione para todos. Em 11 de junho de 2020, a Comissão de Planejamento de São Francisco adotou a Resolução nº 20738 centralizando o programa de trabalho do Departamento de Planejamento e a alocação de recursos na equidade racial e social. Em 15 de julho de 2020, a Comissão de Preservação Histórica de São Francisco adotou a Resolução nº 1.127 centrando o Planejamento de Preservação na equidade racial e social. Em 4 de janeiro de 2019, o proposto Plano Financeiro Quinquenal da Cidade é lançado, uma estratégia de longo prazo para investimentos da cidade impulsionada pelos princípios orientadores de responsabilidade e resultados equitativos na prestação de serviços da cidade e uso de fundos da cidade. Em agosto de 2019, o Conselho de Supervisores aprovou uma legislação criando um Escritório de Equidade Racial de São Francisco, que exige que todos os departamentos da cidade criem Planos de Ação de Equidade Racial até 2020, consulte nosso plano anterior e atualizado na guia Informações de suporte. (SÃO FRANCISCO, 2023, tradução nossa)

Contudo, isso não significa que a cidade não sofreu com a pandemia também. Apesar de seus avanços, a disparidade socioeconômica em São Francisco ainda é manchete e, semelhantemente ao caso carioca, teve suas fragilidades expostas pela doença (THE GUARDIAN, 2021). Com isso, é possível perceber que as medidas de combate à injustiça ambiental recentes somadas às políticas habitacionais e sanitárias adotadas há 20 anos aparentemente não foram suficientes para resolver a problemática.

Em uma pesquisa publicada em 2022 na revista científica *Science Advances*, foi adotado um estudo de vizinhanças em que buscou-se identificar o impacto da COVID-19 sobre os bairros residenciais em situação de desvantagem (*residential neighborhood disadvantage* ou RND). Esses dados levam em consideração informações como a mobilidade urbana e a renda identificada em contraste com as taxas de óbito por região dentro de três cidades diferentes: Winsconsin, Kings Country e São Francisco. Como resultado, foi apontado que os bairros de baixa renda permanecem como aqueles mais vulneráveis e que mais sofreram com a pandemia.

A (des)vantagem na rede de mobilidade de um bairro pode afetar a incidência de COVID-19 nele por vias individuais ou institucionais, embora a análise delas esteja além do escopo deste estudo. No nível individual, as conexões de mobilidade entre bairros apresentam a oportunidade para a transmissão da pandemia. O COVID-19 é transmitido principalmente por vias aéreas, e *lockdowns* ou solicitações para ficar em casa são um reconhecimento de que, ao limitar a exposição a contatos humanos induzidos por viagens pelo espaço geográfico, o risco de transmissão é reduzido. As viagens diminuíram acentuadamente em 2020 após a escalada da pandemia. Dada a maior incidência de COVID-19 e capacidade reduzida de distanciamento em

comunidades economicamente desfavorecidas, altas taxas de mobilidade entre bairros desfavorecidos aumentam potencialmente o risco de transmissão. (LEVY *et al.*, 2022, p. 1, tradução nossa)

Para esse levantamento, a pesquisa em questão adotou ainda um estudo adicional que é a desvantagem de vizinhança baseada em mobilidade (*mobility-based neighborhood* ou MND). No caso específico de São Francisco, o levantamento apontou para uma relação direta entre a incidência de COVID-19 e os bairros com maiores desvantagens econômicas, traduzido na figura abaixo, onde os pontos cinzas indicam a taxa de contaminação.

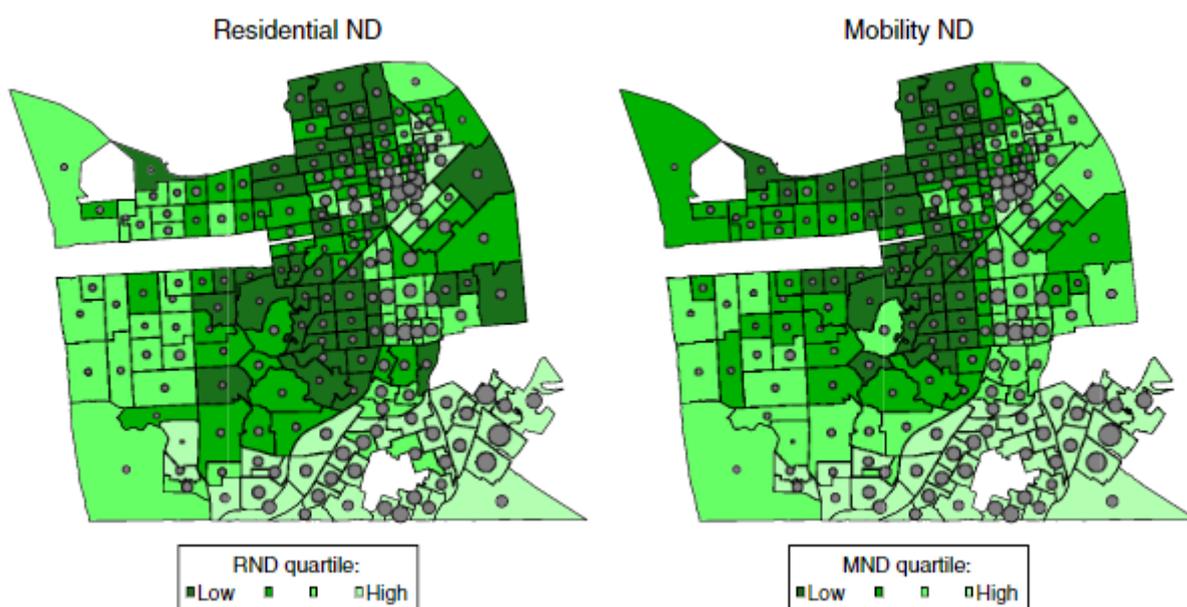


Figura 5 Mapa dos bairros de São Francisco e as proporções entre RND/MND e contaminações por COVID-19 (LEVY *et al.*, 2022)

Embora o estudo apresentado na Revista seja interessante, permite concluir que São Francisco não foi capaz de erradicar suas disparidades sociais. As transformações urbanas adotadas pela cidade foram de fato capazes de “revitalizar” partes do centro urbano (LEITE 2012), mas está longe de ser um resultado definitivo. Apesar desse fato, a adoção de um planejamento urbano guiado pela justiça ambiental ainda aparece como opção. Com isso, persiste o questionamento se algo assim poderia ser aplicado no Rio de Janeiro.

No que diz respeito à norma brasileira, há permissão para que se promova uma legislação estadual tal qual a de São Francisco. Contudo, há de se observar que o Rio possui sensíveis diferenças para com a cidade do Oeste estadunidense. Malgrado ambos os centros urbanos possuam razoável diversidade étnica, no quesito de desigualdade e concentração de

renda, o Rio se encontra manifestamente pior, com São Francisco, apesar de todas as dificuldades, ainda sendo referenciado como destaque de desenvolvimento socioeconômico²⁷ (ONU, 2022).

Apesar desse quadro um tanto quanto pessimista, há de ser lembrado que a cidade de São Francisco teve uma mudança iniciada há pouco mais de 20 anos, quando antes era uma região com profundas mazelas de um crescimento urbano tardio e sem planejamento (LEITE, 2012). Porém, abordar desenvolvimento urbano é complexo pelo fato de estar acompanhado de uma visão tradicionalmente capitalista e segregatória que reflete em pobreza (SANTOS, 2013). Sendo assim, uma teórica transformação urbana do Rio não deveria ocorrer de maneira isolada da perspectiva social. Não obstante, é preciso considerar a quantidade elevada de habitantes da cidade, que é mais de oito vezes superior à de São Francisco. Somando-se a isso o próprio processo de urbanização presenciado na cidade e seus altos índices de pobreza (SANTOS, 2020), é perceptível o tamanho da dificuldade teórica de se realizar um processo tal qual aquele ocorrido na Califórnia.

Entretanto, mesmo que a perspectiva não seja favorável, alguns fatores devem ser considerados. Primeiramente, há de se observar o tempo demandado para as mudanças acontecerem. Tal como uma eventual política de justiça ambiental imediata talvez fosse impossível na São Francisco do século XX, também é fantasioso esperar uma abrupta transformação no Rio de Janeiro. Contudo, isso não significa que mudanças não devam começar a ser implementadas desde já. Mesmo que se considere o tempo demandado para uma eventual modificação da realidade carioca, políticas menores podem começar a ser planejadas desde já visando a democratização da cidade e o acesso a bens e serviços por populações vulneráveis e segregadas.

Outro ponto a ser considerado é que devido aos vinte anos de políticas públicas urbanas sociais desenvolvidas em São Francisco, existe um repertório considerável de erros e acertos que podem ser observados para que o combate à injustiça ambiental encontre sucesso maior no Rio de Janeiro do que nos EUA. A exemplo, a disparidade de renda ainda persistente em São Francisco é criticada como um fator de agravamento da pandemia em residências de baixa renda e comunidades de minorias. Novamente, esse dado aponta para um problema de distribuição de renda, reflexo de políticas capitalistas em vigor. No Rio,

²⁷ Observa-se que aqui existe uma contradição entre o relatório da ONU e os estudos conduzidos na cidade de São Francisco. Embora os resultados da cidade possuam importantes avanços de um certo ponto de vista, a percepção das Nações Unidas aparentemente avalia o quadro de maneira mais positiva do que realmente seria.

fazendo-se uma análise das políticas públicas adotadas durante a pandemia e a ausência de medidas mais combativas à pobreza, seria preciso o enfrentamento ao modelo neoliberalista em prol de políticas que busquem não apenas a adoção de projetos meramente populistas, mas a equidade de renda e a melhoria das condições de vida na cidade.

3.1.2. *World Series Report 2022*

No que diz respeito às políticas públicas pandêmicas, a ONU tratou de editar seu parecer acerca das ações a serem observadas pelas cidades no futuro no já mencionado *World Series Report* de 2022. Considerando a atuação da organização internacional e o papel da OMS durante o período pandêmico, é razoável ponderar minimamente acerca de algumas das alternativas fornecidas.

Um primeiro ponto que deve ser frisado é que a avaliação da ONU é particularmente genérica por não tomar como estudo um único país ou cidade e suas individualidades. Além disso, a preocupação da organização volta-se para a Agenda 2030 e os 17 ODS, o que mantém princípios mínimos observados em todo seu parecer. Isso é explícito em diversos trechos e sobressai ao criticar o modelo vigente de urbanização:

Os modos atuais de urbanização são ambiental, social e economicamente insustentáveis, diminuindo assim o valor inerente da urbanização. As formas de governo de cima para baixo e centralizadas, que ainda prevalecem, têm limitações significativas em sua capacidade de enfrentar os desafios da sociedade e da governança em sistemas urbanos complexos. Conforme reconhecido no Capítulo 7 do *UN-Habitat World Cities Report 2020*, as relações entre governos nacionais, subnacionais e locais precisam ser mais integradas e colaborativas, com ênfase em estruturas institucionalizadas, mas flexíveis e inovadoras para a implementação efetiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana. (ONU, 2022, tradução nossa)

Embora seja argumentável que a razão para esses modelos de urbanização insustentáveis são consequências do modelo econômico vigente, não surpreendentemente, a ONU não tece críticas diretas a ele. Ao invés disso, o foco recai sobre a organização governamental. Em sua análise, faltou a diversas cidades e países de maneira geral uma melhor relação entre as diferentes instâncias do governo, tornando dificultoso tratar da problemática. Essa situação se assemelha àquela percebida no Rio de Janeiro e no Brasil como um todo, onde não apenas União, Estados e Municípios tiveram graves problemas de comunicação, mas também entre os Poderes essa relação foi consideravelmente fragilizada, com destaque para os embates entre Judiciário e Executivo (OLIVEIRA, 2021).

Por mais de uma ocasião, a ONU aponta para a necessidade de cooperação e chega a ressaltar a vantagem de governos que já possuíam mecanismos não apenas de saúde pública, mas de resposta emergencial, fazendo com que a resposta à pandemia fosse sensivelmente mais célere e eficaz.

As evidências da pandemia de COVID-19 sugerem que os mecanismos de governança institucionalizados preexistentes têm vantagens sobre os órgãos *ad hoc* formados para fins de emergência. De fato, os governos que iniciaram o planejamento de preparação e prevenção como resultado de emergências anteriores estavam mais bem equipados para responder ao COVID-19. Por exemplo, a resposta do Vietnã foi informada por encontros anteriores com SARS (2003) e gripe aviária (2004 e 2010). Essas experiências passadas levaram a uma abordagem de todo o governo e de toda a sociedade que inclui forte coordenação central, mobilizando bairros e envolvendo atores multissetoriais na tomada de decisões, além de um sistema de saúde pública bem desenvolvido, centros de operações de emergência e sistemas de rastreamento de contatos. Apesar dos aparentes benefícios de modelos como o Vietnã, muitos países não usaram as instituições existentes e criaram estruturas paralelas. a uma ampla gama de choques, incluindo planos de contingência para os grupos mais vulneráveis. (ONU, 2022, tradução nossa)

No caso do Brasil, conforme apontado em seção anterior, havia mecanismos que poderiam ter atenuado fortemente o impacto da pandemia, sobretudo em populações mais vulneráveis. Contudo, verificou-se que a falha na prestação de serviços, com destaque para o médico-hospitalar, fez com que o país, apesar da estrutura do SUS e de todo o aparato formal, não conseguisse corresponder às expectativas (PAIM, 2015; SANTOS, 2020).

A proposta da ONU para o futuro das cidades é centrada principalmente em preparação e prevenção, executada em diferentes etapas. Em um primeiro momento, a organização incentiva a utilização de novas tecnologias digitais para a governança dos centros urbanos ao redor do mundo. A ideia seria utilizar a pandemia como um trampolim para a informatização da população, democratizando o acesso à rede mundial de computadores como forma de comunicação e educação, permitindo aos criadores de políticas públicas respostas mais precisas para o planejamento e execução de políticas. Essa ideia poderia ser implementada mesmo em centros urbanos de países com desigualdade mais agravada, segundo o levantamento realizado, sendo possível sua aplicação no Rio de Janeiro.

Sem dúvida, o impacto da tecnologia digital será desigual nas cidades de países de baixa renda, mas a disponibilidade de tecnologias geoespaciais e os dados resultantes influenciarão a governança mesmo nas áreas urbanas mais remotas. Estudos de caso empíricos recentes de distritos rurais de Bangladesh a áreas urbanas de Zimbábue e Uganda destacam os impactos ubíquos das novas tecnologias. Notificações de emergência, aplicativos de verificação de saúde e *bots* de informações baseados no WhatsApp tornaram-se recursos proeminentes das operações governamentais em todo o mundo. As tecnologias mais eficazes para a governança urbana surgirão das necessidades identificadas localmente e dentro do contexto em que serão usadas. Por exemplo, após repetidos desafios com

plataformas desenvolvidas externamente, Mutare, Zimbábue, firmou uma parceria com o Instituto de Tecnologia de Harare para testar o Sistema de Banco de Dados de Autoridades Locais. Um dos componentes do sistema foi um chatbot inovador construído dentro do WhatsApp, cujo sucesso é creditado à governança multinível (Caixa 8.1). (ONU, 2022, tradução nossa)

Embora o acesso à internet não seja igual em todas as regiões da cidade do Rio de Janeiro, o incentivo do governo ao acesso digital pode ser uma opção interessante de ser explorada, considerando que pontos de acesso gratuitos (*hotspots*) já existem em algumas localidades.

A avaliação da ONU aponta ainda para uma governança multinível como resposta aos problemas pandêmicos e à desigualdade em si. A distribuição do poder e competências entre as diferentes esferas governamentais e atores não-governamentais, incluindo organizações e empresas privadas. Como exemplo, Gauteng na África do Sul alcançou bons resultados na pandemia com uma resposta rápida, socorrendo principalmente aos grupos vulneráveis (ONU, 2022). Segundo esse dado, governos descentralizados teriam uma melhor resposta a crises de maneira geral. Na seara carioca, essa questão é um tanto quanto complexa.

O Brasil sustenta-se em uma repartição de competências entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988). A própria figura do município como um ente autônomo é uma figura que formalmente transparece descentralização e flexibilidade. Apesar dessa organização, o país encarou dificuldades pela falta de alinhamento entre as diferentes esferas, passando pelo que alguns chamaram de crise política, ou melhor, uma crise entre crises (HENRIQUES, 2020). Em termos gerais, a acentuada instabilidade institucional no Brasil e no Rio tornaram qualquer preparo e comunicação dentro da pandemia muito difícil. Vale lembrar que para além de todas as animosidades para com o ex-presidente da República Jair Bolsonaro, o Rio de Janeiro assistiu o afastamento do ex-governador Wilson Witzel por corrupção, tudo enquanto o município preparava-se para a eleição do próximo prefeito.

Outra medida abordada pela ONU é a ampliação da participação popular como base para o planejamento e execução de políticas, chegando a citar a participação da população de Acra, em Gana, na reforma das vias públicas da cidade antiga²⁸ (ONU, 2022).

Sob a égide do Programa Participativo de Urbanização de Favelas (PSUP) da UN-Habitat, a cidade velha de Acra vem sendo desde 2008 através da participação

²⁸ Apesar de isso não anular o fato de que a cidade ainda é exemplo internacional de injustiça ambiental, é um avanço significativo para a população de Acra. (BAABEREYIR, 2009).

da comunidade de três formas diferentes. Primeiramente, a comunidade estava intimamente envolvida na definição de objetivos de urbanização, especificamente a melhoria de estradas, redes de esgotos e saneamento. Em segundo lugar, a comunidade foi colocada encarregada de administrar os fundos para a melhorias por meio do Comitê de Desenvolvimento de Ga Mashie. Esta entidade eleita democraticamente administra um fundo por meio do qual grupos comunitários solicitam doações para implantação de projetos nos assentamentos e estabeleceu um mecanismo de garantia de microcrédito com um banco local para empréstimos comerciais acessíveis para beneficiar jovens e mulheres. Em terceiro lugar, um componente importante de sua participação na comunidade é o treinamento e capacitação de seus moradores. Por meio de treinamento e contratação, os residentes locais são empregados e adquirem habilidades para se tornarem artesãos. Até 2019, o Comitê de Desenvolvimento Ga Mashie teve mais de 5.000 membros e melhorou o espaço público, a segurança urbana e o risco de inundação para mais de 100.000 residentes. (ONU, 2022, tradução nossa)

O caso mencionado pela ONU possui um fator curioso que é a participação popular direta, em que o próprio povo escolhe como realizar os investimentos através do Comitê de Desenvolvimento Ga Mashie. No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) também prevê medidas participativas para a comunidade tomar ciência e opinar sobre as mudanças, visando sempre a gestão democrática, isso em um grau bem mais desenvolvido que a versão genérica internacional.

O ponto de interesse aqui, porém, é uma ampliação da participação popular, fazendo com que desempenhe um papel mais ativo nas políticas públicas, algo que segundo as Nações Unidas, pode apropriar-se da retórica do movimento *Not in my Backyard*²⁹ (NIMBY) em algum grau. Nesse sentido, a proposta segue uma pauta de justiça ambiental, que garantiria ao menos em teoria a redução dos impactos de políticas públicas negativas, principalmente em comunidades vulneráveis. Na prática, seria necessário discutir em que medida uma legislação tal qual o Estatuto da Cidade poderia aproveitar ainda mais a participação popular.

Por fim, a ONU resgata a Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável como base das políticas públicas, aconselhando a adoção das medidas nela elencadas com vista a garantia de um futuro mais justo (*Ibid.*). Essa sugestão, há de ser dito, é semelhante àquela de adotar a justiça ambiental como princípio e meta de todas as políticas públicas, bem como dos órgãos e agentes públicos. É uma medida não apenas executável, mas que já acontece há alguns anos, uma vez que o Brasil assumiu o compromisso internacional com os 17 ODS.

²⁹ “No meu quintal, não!”. É um movimento surgido em meados do século XX nos EUA e demonstra a insatisfação de comunidades com a adoção de determinadas políticas ou empreitadas em sua região residencial.

3.1.3. Judicialização das políticas públicas, a efetivação da justiça ambiental

Uma opção para superar a injustiça ambiental parte da judicialização das políticas públicas. Pauta-se na hipótese de que o Poder Público, ao falhar reiteradamente em criar e executar políticas públicas que não promovam injustiça ambiental ou encerrem sua ocorrência, teria o Poder Judiciário a oportunidade de fazê-lo.

A judicialização, embora não seja estritamente um fenômeno brasileiro, traduz-se aqui na atuação crescente do Judiciário, sobretudo nas formas dos tribunais em geral, com destaque para os tribunais superiores. Trata-se da crescente atuação do Judiciário com o deslocamento da autoridade de um sistema representativo para si (VIEIRA, 2008), embora os analistas se dividam quanto à razão específica para essa tendência³⁰, fato é que se reflete também nas políticas públicas de maneira geral, de forma que o debate da judicialização de políticas públicas é tópico de estudo recorrente no meio acadêmico.

Para tanto, a análise dessa questão, apoia-se em um conceito de considerável proximidade para com a justiça ambiental: o desenvolvimento sustentável. A razão para tanto é que, embora não sejam necessariamente o mesmo tema, são correlatos e, por conta de compromisso internacional firmado, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a pauta tem sido amplamente incorporada e acompanhada pelo Judiciário Brasileiro. Adicionalmente, é possível através de mecanismos digitais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) acompanhar a presença dos ODS nos julgados, razão que sustenta essa forma de análise.

A proteção ao meio-ambiente já se fazia presente há anos, sobretudo no que diz respeito ao meio-ambiente natural. O século XXI permitiu, porém, uma nova perspectiva em que se explora um novo conceito de sustentabilidade que vai além da fauna e flora, englobando problemas que por muito tempo eram tratados de maneira separada. Dessa maneira, o desenvolvimento econômico e social passa a ter uma vertente sustentável para guiá-lo, em que uma sociedade, por maior que seja o capital gerado, somente terá um desenvolvimento sustentável a partir do momento que tratar seriamente de questões como fome, igualdade, saúde, entre outras.

³⁰ Dentre as razões, podem ser apontadas: a expansão do sistema de mercado e a demanda por resoluções rápidas com segurança jurídica que não seria encontrada em outros Poderes; a retratação do sistema representativo e a falta de confiança neles; o avanço das chamadas constituições rígidas e seus sistemas de controle de constitucionalidade (VIEIRA, 2008).

Os chamados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) surgem como uma resposta das Nações Unidas a essa forma de pensar o desenvolvimento. Através de 17 objetivos interligados, os países signatários devem buscar a promoção de uma sadia qualidade de vida não apenas individual, mas em sociedade. Isso implica na adoção de métodos de combate à pobreza, à discriminação, à desigualdade em suas mais diferentes formas. É necessário que tomem providências e mostrem resultados enquanto administram objetivos que são, na verdade, interdependentes (FREIRIA, 2020, p. 278-279).

Para o Brasil, esses 17 ODS se manifestam através de políticas públicas visando a correta efetivação desses objetivos e, de forma a buscar dar cumprimento e impedir eventuais irregularidades, a judicialização surge como medida comum adotada para ajudar a satisfazer a agenda internacional. Por mais que seja impossível ignorar as eventuais críticas a essa prática reiterada do Judiciário, também é irreal pensar que ela não impacta a execução de políticas públicas, sobretudo nesse caso, principalmente ao considerar sua crescente atuação como autor e garantidor de políticas.

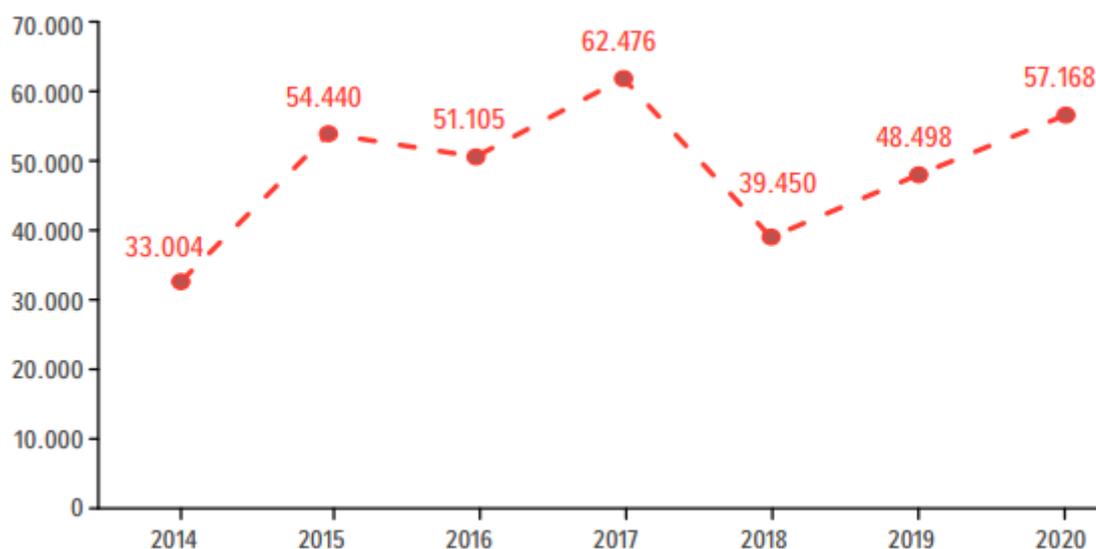
Pensar o meio ambiente como direito fundamental implica em repensar a própria forma de viver em sociedade. Para além de um dever de não degradar, a ordem econômica e social necessita ser reestruturada para poder satisfazer esse direito. Não é de se espantar que o tratamento dado ao meio ambiente seja doutrinariamente e até jurisprudencialmente tal qual aquele oferecido aos direitos clássicos da Constituição de uma democracia liberal, como o próprio direito de propriedade. (CANOTILHO; MORATO LEITE, 2012, p. 99)

O fato de o meio ambiente ser um direito constitucional implica não apenas em efeitos principiológicos, mas no próprio fato de que ele se torna “*justiciável*” (COVATTI, 2013), ou seja, pode ser objeto de demanda judicial. Um cidadão comum pode reclamar a violação de seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado sem que esse fato implique em negar sua *transindividualidade* inata. Essa interpretação é justamente o que vai consolidar o papel do Judiciário nas causas ambientais que julga e, oportunamente, na própria judicialização de políticas públicas, bem como na efetivação dos 17 ODS.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu um relatório denominado Justiça em Números que permite observar a atuação do Judiciário nas causas ambientais. A observação dos dados levantados e a leitura do relatório como um todo permitem uma noção acerca do papel que vem sendo desempenhado pelo judiciário ao longo dos anos.

Visando a complementação desse entendimento, o gráfico abaixo permite vislumbrar o papel do Poder Judiciário nas pautas ambientais ao longo de um período de seis anos, compreendido entre 2014 e 2020:

Gráfico 8 – Série histórica do número de casos novos ambientais



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021

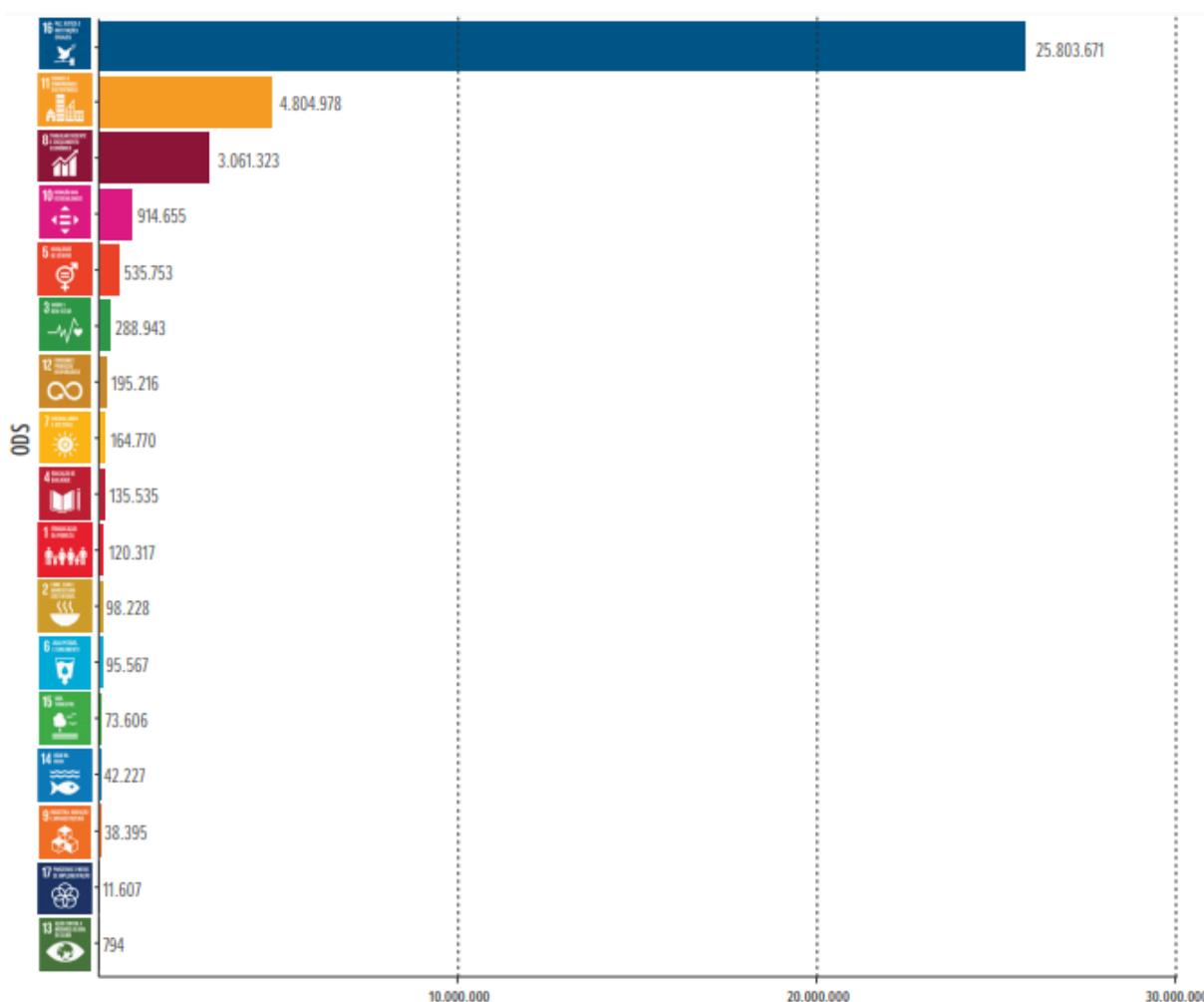
A crescente nos casos ajuizados aponta para o fato de que o Judiciário já não desempenha mais um papel secundário no que tange às questões ambientais. Pelo contrário, hoje, com um aumento de 17,9% entre 2019 e 2020, tem-se um considerável salto, equivalente a quase dez mil novos casos, alcançando a marca de 57.168 casos, tornando-se o ano com a segunda maior amostragem desde que os dados começaram a ser recolhidos em 2014.

O relatório não se encerra com esse apontamento. Nesse mesmo íterim de 2020, também foram reportados os assuntos de maior ocorrência, sendo eles Dano Ambiental (17.548 casos), Indenização por Dano Ambiental (6.059 casos) e Revogação/Anulação de multa ambiental (4.852 casos), equivalente a aproximadamente 49,78% dos novos casos registrados.

Por ocasião da Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2015 e o compromisso dos 17 ODS e das 169 metas discutidas desde a Rio+20 em 2012, o Brasil passava a integrar a lista de países comprometidos com a Agenda 2030. Nesse escopo, o Judiciário possui um importante papel. Destarte a mora esperada para planejamento e

execução de medidas, o CNJ instituiu por meio da Portaria CNJ nº 133 de 28 de setembro de 2018, que criou o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030, cujo objetivo é monitorar e dar satisfação quanto aos objetivos impostos pelos 17 ODS naquilo do que couber na seara judicial. Os dados relativos aos 17 ODS estão inseridos dentro do levantamento realizado pelo CNJ e traz um interessante panorama da realidade brasileira.

Gráfico 9 – Número de casos novos por ODS

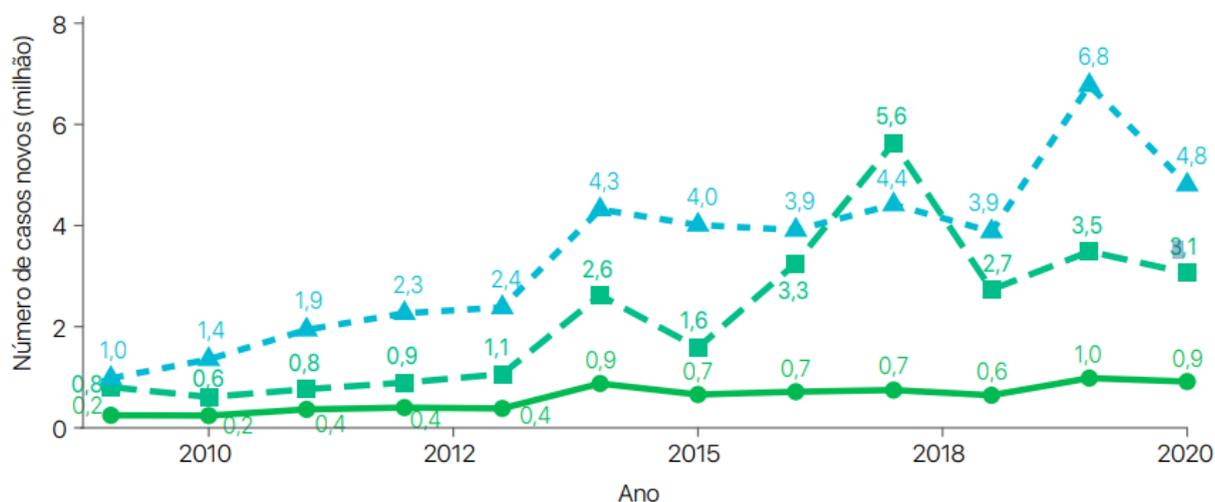


Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021

Em que pese o fato de que um mesmo processo admita o cadastramento de mais de um ODS, ainda é surpreendentemente espantosa a quantidade em que alguns deles aparecem. Apesar de o próprio CNJ relatar a imprecisão do ODS 16 (Justiça e Instituições Eficazes) por se tratar de algo que aparece em uma enorme quantidade de processos pelo simples fato de se tratar de uma demanda judicializada, ainda é espantosa a quantidade de mais de 25 milhões de casos.

No que diz respeito aos três objetivos subsequentes, em 2ª, 3ª e 4ª lugar respectivamente, a situação não é menos atordoante. Os ODS 11 (tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), 8 (promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos) e 10 (reduzir a desigualdade dentro do país e entre eles) reafirma o quão distante a visão de mundo atual ainda está daquilo que pode ser chamado de um desenvolvimento sustentável. Por outro lado, graças à Agenda 2030 e ao CNJ, é possível ter-se uma noção dessa realidade aterradora e buscar medidas efetivas para mudá-la.

Gráfico 10 – Número de casos novos por ODS 8, 10 e 11



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021

A judicialização dos referidos ODS 16, 11, 8 e 10 apontam para algo basilar apontado ainda no início desta pesquisa: o desenvolvimento sustentável não é mais possível (se é que um dia foi) de maneira desconexa do todo. Uma sociedade verdadeiramente sustentável só pode ser alcançada com uma mudança geral, da mesma forma que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é impossível se não tratado em sua totalidade. Não que os outros ODS sejam menos relevantes, mas torna-se inegável o aspecto socioeconômico nos dados do CNJ. Não são fauna, flora e clima aqueles de maior destaque, mas sim aqueles de natureza social.

A partir desses dados do CNJ, muito embora seja possível identificar a quantidade de casos ajuizados sobre os 17 ODS, ainda caberia uma avaliação de como se dá essa atuação judicial, embora não seja o objetivo aqui. O Brasil e sua ampla legislação ambiental seria o

exemplo perfeito de como a inércia do Poder Público pode gerar situações complexas (TELLES, 2019). O Judiciário ter de atuar de forma cada vez menos excepcional para resolver políticas públicas pouco eficazes ou inexistentes não deveria ser a regra, mas se tornou parte incontestável da realidade brasileira.

Para que ocorra a judicialização, entende-se como necessária a relação direta com a natureza intrínseca do direito pleiteado, essencialidade ou garantia de um mínimo existencial. Nesses termos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado cumpriria perfeitamente os requisitos para ser objeto de decisão judicial. (MILANI; COVATTI, 2013). Extrapolando essa relação para a justiça ambiental, é possível pleitear que a judicialização pode ser um caminho para resolver essa questão, principalmente quando se está diante da inércia de outros Poderes. A problemática dessa situação é que passa a se viver em um estado de insegurança jurídica, onde os julgamentos podem ser revistos a todo tempo, cabendo reinterpretação jurídica de normas pré-estabelecidas.

Por certo, o normativismo jurídico não implicaria em uma maior segurança necessariamente, mas é questionável até que ponto pode ser sustentada uma situação em que a principal solução seja levar toda e qualquer situação diante do Judiciário para a garantia de direitos e até para a promoção de políticas públicas. Contudo, não se pode ignorar seus resultados, sobretudo em situações que os próprios órgãos reguladores atuam em contrariedade à norma que os regula³¹.

A hipótese de se delegar ao Poder Judiciário a função de fiscalizar e dar cumprimento através da judicialização da justiça ambiental pode ter efeitos consideráveis, principalmente a curto prazo. A via judicial, ao contrário do sistema representativo, não possui determinadas amarras burocráticas e tende a tomar decisões que se ficassem a cargo do Legislativo ou do Executivo, poderiam demorar consideravelmente mais (VIEIRA, 2008). É um sistema plenamente constitucional que visa sanar as lacunas normativas, ou neste caso, a ausência de políticas públicas.

³¹ ADPF nº 748, trata-se de ação ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e versa sobre afronta aos arts. 5º, XXXVI, 37, caput e 225 CRFB/88 ante a revogação de diversas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) por meio da resolução nº 500/2020. De forma sintetizada, ao revogar as referidas resoluções, o meio ambiente perdeu parte de sua tutela prevista constitucionalmente e em acordos internacionais. Supremo Tribunal Federal (STF) avaliou que ao revogar as resoluções 302/2002 e 303/2002, o CONAMA teria agido em contrariedade à própria norma constitucional que fundamenta sua atividade. Ao invés de atuar no sentido de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o referido Conselho estava agindo no sentido oposto, já que revogou norma e sequer preocupou-se em substituí-la. Em análise, o STF entendeu que se tratava de um retrocesso e que importava em grave risco ao meio ambiente.

Ao ponderar sobre a aplicabilidade da judicialização como algo que possa ser garantido pelo Judiciário, encontra-se algo que não é inédito *per se*. A judicialização de conflitos ambientais já é uma realidade recorrente como pôde ser percebido com o seu papel na garantia dos 17 ODS. Contudo, existe uma sensível diferença entre o Judiciário exercer um papel de controle dentro de um sistema constitucional de freios e contrapesos e esperar que seja ele, mesmo que previamente provocado, a garantir a justiça ambiental por meio de suas decisões, monocráticas ou não.

A judicialização poderia, com efeito, garantir a observância da justiça ambiental pelas políticas públicas e pelos agentes públicos de maneira geral, mas os efeitos a longo prazo não são necessariamente concretos. No âmbito da pandemia, o Poder Judiciário teve uma atuação importante ao definir como se dariam políticas de enfrentamento não só no Rio de Janeiro como no Brasil todo.

A análise dos casos de judicialização de políticas contra a COVID-19 revela uma ampla atuação do STF, 101 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), 25 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental e 2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) ajuizadas sobre o tópico do coronavírus no período pandêmico de 2020. Dessas, a maioria foi ajuizada pelos partidos de oposição, com o Presidente da República perdendo a maioria das mobilizações do Judiciário (OLIVEIRA, 2022).

Tabela 13 – Status dos pedidos liminares em ADI por requeridos

Requerido	Presidente	Governadores e Assembleias Legislativas	Outros	Total
Deferida ou deferida em parte	27 (84%)	5 (16%)	0	32 (100%)
Indeferida	5 (83%)	1 (17%)	0	6 (100%)
Aguardando julgamento	12 (30%)	25 (63%)	3 (7%)	40 (100%)
Não julgada, prejudicada ou extinta	18 (79%)	4 (17%)	1 (4%)	23 (100%)
Total	62 (61%)	35 (35%)	4 (4%)	101 (100%)

Fonte: OLIVEIRA, 2012

Tabela 14 – Status dos pedidos liminares em ADI por requerentes

Requerente	Entidades de classe, partidos ou sindicatos	Presidente e PGR	Governadores e Assembleias Legislativas	Total
Deferida ou deferida em parte	31 (97%)	1 (3%)	0	32 (100%)
Indeferida	6 (100%)	0	0	6 (100%)
Aguardando julgamento	33 (83%)	4 (10%)	3 (7%)	40 (100%)
Não julgada, prejudicada ou extinta	20 (87%)	2 (9%)	1 (4%)	23 (100%)
Total	90 (89%)	7 (7%)	4 (4%)	101 (100%)

Fonte: OLIVEIRA, 2012

Em termos mais recentes, é possível ainda recuperar, mesmo que brevemente, a questão da assimetria federativa brasileira, fator presente no período pandêmico e responsável por infindáveis problemas de coordenação contra a COVID-19, além dos próprios embates entre o Executivo a nível Federal e o Judiciário. Essas situações, apesar da instabilidade política que se agravou no período, permitiram vislumbrar a atuação do Judiciário para frear políticas públicas de impacto negativo e garantir a execução de outras. Nesses termos, é possível citar por exemplo o julgamento da ADI 6.341, que questionou a validade da Medida Provisória 926/2020 do Presidente Jair Bolsonaro. A situação circulava em torno da restrição imposta a prefeitos e governadores para que pudessem determinar medidas restritivas, submetendo-os às determinações Governo Federal. Na decisão, entendeu-se pela autonomia de municípios e estados para coordenar suas próprias medidas contra a pandemia, inclusive a adoção de *lockdown*.

A atuação do STF durante a pandemia parece confirmar um papel proeminente do Judiciário. É um papel elogiável, inclusive de manutenção da ordem pública e da própria democracia contra o programa neoliberal e negacionista do ex-presidente da República e de sua base aliada. Contudo, especular acerca das consequências práticas do aumento dessa atuação do Judiciário é perigosamente próximo de uma futurologia, uma vez que esse fenômeno ainda está em desenvolvimento e não há certeza quanto à extensão de seus efeitos a longo prazo.

3.1.4. *Critical Legal Studies* e a justiça ambiental

Como desdobramento da questão da judicialização das políticas públicas, é possível levar a discussão para um campo mais teórico também e de certa relevância. Nesse sentido uma abordagem interessante e que se conecta diretamente ao assunto é a dos *Critical Legal Studies* (CLS), ou Estudos Jurídicos Críticos. Os CLS encontram sua origem nos EUA e traz como marca a rejeição do positivismo como base do direito, propondo que ele seja enxergado como ideologia, como legitimação e força hegemônica. Isso implicou, em sua origem, em pautas que buscavam a adequação do próprio ensino do Direito, adotando estudo de justiça social, econômica e de gênero, considerando que o Direito não deveria ser voltado para a manutenção de programas antiquados, mas sim um fator de mudança para a sociedade (FERNANDES, 2014). Na ocasião, embora não tenha obtido resultados tão transformadores quanto seus criadores previam, o movimento conseguiu mudar a base da educação jurídica.

A proposta apresentada pelos CLS não é uma novidade absoluta no direito brasileiro, tendo inclusive fortes semelhanças com a Crítica Jurídica Brasileira, mas não encontra tanta força quanto nos EUA, por exemplo³². A sua ideia principal é estabelecer de forma clara que Direito é política e deve ser pensado de maneira crítica. A suposta imparcialidade jurídica seria uma falácia, servindo mais como objetivo teórico, mantendo-se, contudo, contaminado por percepções e interesses particulares (FRANZONI *et al*, 2021) Nesse sentido, tratando-se do aspecto das políticas públicas, o quadro se repete, de maneira que se torna necessário por vezes afastar-se de do positivismo para criticar e buscar o fim de políticas manifestamente injustas.

O que chama atenção nessa abordagem é que ela reconhece, antes de tudo, a necessidade de se atentar para as estruturas de opressão do próprio sistema capitalista e liberal, bem como suas reverberações no ordenamento jurídico. Essa abordagem crítica do direito abre caminho para o movimento de justiça ambiental, permitindo que ele seja observado embora não esteja regulamentado formalmente, uma vez que seus princípios em nada contrariariam os princípios constitucionais do Estado Brasileiro ou similar.

³² Os CLS perderam suas forças nos EUA em meados da década de 1990 por motivos externos e internos, mas chegou a exportar a pauta para a América Latina, onde ganhou uma roupagem de crítica ao colonialismo e suas heranças nas Américas, bem como às marcas do sistema escravagista. No Brasil, quando os CLS chegaram, já havia trabalhos relacionando o Direito, racismo e a desigualdade como um todo (FRANZONI *et al*, 2021).

A instrução que se extrai dos CLS é de que seja adotada uma “hermenêutica de suspeita”, ou seja, uma desconfiança prévia do positivismo jurídico não é suficiente para que se admita uma norma. Em verdade, tanto decisões judiciais como o próprio *policy making* estariam sujeitos a exame de seu discurso político (KENNEDY, 2002).

Embora a abordagem dos CLS possa levar a crer que sua intenção é abolir normas e julgamentos em geral, essa não é a realidade. A busca concentra-se em afirmar que o direito não trata as pessoas de maneira igual como deveria ou como teoricamente faz segundo a norma. Seu discurso concede a diferentes pessoas diferentes graus de poder e influência em razão de quem elas sejam dentro do sistema, levando em conta seu emprego, sua raça, seu gênero, sua renda, bem como todo e qualquer fator que possa ser apontado para diferenciá-las dos demais (FERNANDES, 2014). Sendo assim, tem-se uma sociedade hierarquizada, mesmo que de maneira informal. Isso traduz-se nas políticas públicas, não importando a forma como foram concebidas, cabendo inclusive a crítica aos juízes e à própria judicialização (KENNEDY, 2002).

Persiste aqui, portanto, uma crítica ao próprio objetivismo e à supremacia do normativismo dentro do instrumentalismo jurídico. É uma herança da corrente jusnaturalista de certa forma, buscando afirmar que uma vez que as políticas públicas são resultado de ideologias, não teriam como não serem, conseqüentemente, reflexo das estruturas condicionantes de sua criação.

A reivindicação da Critical Legal Studies é de que absolutamente não há como falar de forma politicamente neutra e coerente quando se refere a uma decisão judicial. Se o realismo jurídico entende que o resultado de um processo judicial pode ser diferente do que está na lei, o CLS defende que a classe dominante vai garantir que esse resultado não esteja contrário aos seus interesses. O garantir que esse resultado não esteja contrário aos seus interesses. O movimento substituiu as principais ideias do pensamento jurídico moderno pela análise da concepção da lei, uma abordagem política no estudo do direito. (FERNANDES, 2014, p. 125)

Resgatando a judicialização das políticas públicas apresentada na seção anterior, tem-se apenas mais um exemplo de como os CLS se fazem presentes. É a atuação do magistrado em prover determinado direito não satisfeito por normas ou políticas em vigor. Mesmo que afetada por ideologias, a decisão do magistrado pode muito bem estender a própria aplicação de determinada norma, mesmo quando não era de sua iniciativa fazê-lo, criando obrigações e interpretações (VIEIRA, 2008). A problemática se encontra no quanto o magistrado é afetado ou não por suas particularidades

Um exemplo dessa situação acima relatada se encontra em um estudo de caso feito por Manuela Braga Fernandes (2014) acerca de um empreendimento condominial em Área de Preservação Permanente (APP) às margens do Rio Paraíba, ajuizado sob o nº 0004384-19.2010.4.05.8200. Na ocasião, o magistrado da 1ª Vara da Justiça Federal da Paraíba manifestou-se de uma maneira interessante, em que, apesar de suspender as obras, alegou que:

[...] não se afigura vantajoso para o empreendedor porque as relações comerciais tendem a se aprofundar, sendo muito mais difícil retrocedê-las, em caso de resultado final desfavorável, além do que a própria recuperação do meio-ambiente pode se tornar muito mais onerosa. (Liminar em Ação Civil Pública nº 0004384-19.2010.4.05.8200)

A avaliação de Fernandes do caso destaca a preocupação do magistrado para com o empreendedor ao invés da proteção do meio-ambiente. A partir desse ponto, levando em consideração os CLS, isso se daria pela ideologia do magistrado, que por razões socioeconômicas o aproxima mais do empresário do que da proteção do meio-ambiente em si. Em razão disso, ao invés de prosseguir com a demolição e retirada imediata do empreendimento irregular, cujos danos ambientais se sustentam enquanto perdurasse a estrutura no local, optou-se tão somente por suspender. Essa situação é contrária à própria norma ambiental e à jurisprudência do STJ³³, de forma que a referida decisão tratou de criar norma para atender aos desejos do juiz. Mais que isso, apesar da liminar que proibiu novas construções, a empresa manteve a venda dos lotes residenciais (FERNANDES, 2014).

Algo que pode ser extraído das leituras acerca dos CLS é que, embora permita uma perspectiva teórica louvável, sua eficácia depende da ideologia dos agentes envolvidos na elaboração da política pública. Em última análise, dentro do ordenamento jurídico, os CLS parecem apontar para a judicialização das políticas públicas como forma de aplicação de princípios e garantia de direitos que não são observados pelo *policy maker* ou até por outras instâncias do Judiciário.

Em um aspecto de efetividade, os CLS ainda têm muito o que ser desenvolvido, mas desempenha, na análise de Franzoni (2021), um papel ímpar para o próprio direito e, evidentemente, para as políticas públicas. Ao aplicar a teoria crítica às realidades urbanas e aos diferentes campos de conhecimento e áreas de estudo, tem-se um enriquecimento da

³³ Nesse sentido, a Súmula 613 STJ dispõe “Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”.

discussão política e um avanço significativo para o entendimento e transformação da realidade urbana:

Ao reposicionarem a reflexão jurídica em um ambiente também auto-reflexivo, estudos atrelados à Geografia Jurídica Crítica, às Teorias Queer, às Teorias Raciais, à Ecologia Política, alargam e aprofundam o horizonte da crítica dos direitos herdada do materialismo histórico e dos estudos modernistas. Dimensões concretas que foram negligenciadas por abordagens orientadas ao discurso ou mal trabalhadas pelas perspectivas céticas ao uso dos direitos, como os corpos e suas expressões, os espaços físico-geográficos e seus limites materiais, a condição precária da vida humana e sua relação intrínseca com mundo físico, as relações entre seres humanos e entidades não humanas ganham relevo na crítica jurídica contemporânea. (FRANZONI *et al*, 2021, p. 765)

A problemática dessa teoria crítica seria, talvez, o fato de que todos são afetados por diferentes ideologias, de maneira de que não há uma verdadeira imparcialidade, logo, mesmo o exercício de uma visão afastada do todo ainda está propensa a influências particulares. Em si, o que se tem aqui é um elemento a ser considerado dentro da ampliação da atuação do Poder Judiciário. De toda forma, trata-se de algo que depende de um esforço daquele que fará a análise em desprender-se de suas particularidades em prol de adotar um direito de fato transformador e, para os fins que aqui se pretende, um direito que priorize a justiça ambiental.

3.2. AS LIÇÕES DEIXADAS PELA EXPERIÊNCIA PANDÊMICA

Portando a questão das políticas públicas para a pandemia em si, há determinados dados que necessitam ser observados. Em uma perspectiva internacional, a ONU Habitat fez em seu relatório de 2022 suas considerações acerca da experiência pandêmica. Em que pese as críticas possíveis aos conceitos de desenvolvimento perseguidos internacionalmente, o relatório fez questão de frisar o fato de que as comunidades vulneráveis sofreriam com a pandemia e que isso era algo de conhecimento geral. Inclusive, em resposta a isso, alguns governos optaram por adotar o que chamou de “políticas pró-pobre” (ONU, 2022).

As respostas da governança urbana à pandemia variaram em todo o mundo em sua eficácia para populações vulneráveis, mas incluíram várias políticas pró-pobres comumente promulgadas. As autoridades municipais promulgaram congelamentos de aluguéis, moratórias de despejo e proibições de demolir assentamentos informais que, em muitos casos, duraram toda a crise de saúde. Essas decisões cruciais de governança tentaram mitigar os impactos desproporcionais que a pandemia teve nas comunidades vulneráveis. (ONU, 2022)

Evidentemente, essas políticas não foram universais, mas em um nível internacional rendeu diferentes exemplos de como é possível mitigar os efeitos da desigualdade e impedir a ocorrência de maiores danos por eventual falha de atores públicos. Destes, podem ser citados

os esforços que muitas cidades adotaram de forma colaborativa entre si, criando redes de apoio com recursos diversos de saúde como o *Cities for Global Health* (CGH), construído com recursos de governos locais, da ONU Habitat e outras instituições³⁴ (*Ibid.*).

Na avaliação da ONU, sob um viés internacional, a COVID-19 agravou e expôs fragilidades, mas apontou para a necessidade da cooperação internacional, sobretudo em momentos de crise. No demais, protestou pela defesa do direito à cidade como forma de combate à desigualdade urbana.

Além das medidas temporárias tomadas no início da pandemia, uma abordagem de justiça espacial requer ação, incluindo decisões pró-pobres sobre regras de zoneamento e processos de ordenamento do território, aquisição de terrenos para programas de redensolvimento, desenvolvimento de moradias populares, urbanização de favelas, realocação de comunidades vulneráveis e provisão de acesso a equipamentos e serviços urbanos. Uma abordagem de justiça espacial promete que o planejamento pode funcionar como uma ferramenta para a redistribuição justa de ônus e benefícios do desenvolvimento urbano. Através de dimensões processuais como o orçamento participativo e a tomada de decisões, uma abordagem da justiça espacial também pode fortalecer a democracia e a esfera pública. Para as cidades evitarem o cenário de alto dano observado no Capítulo 1, os governos locais devem investir em infraestrutura onde o novo desenvolvimento e o crescimento informal estão ocorrendo e atender às necessidades específicas dos residentes vulneráveis (*Ibid.*)

Embora a ONU forneça uma perspectiva positiva do que pode ser realizado pelas cidades para poder reduzir as desigualdades, principalmente no período pós-pandêmico, vale lembrar que se trata de uma teoria aplicada de forma genérica, necessitando ainda de um refino para que possa ser trabalhada dentro dos moldes de um centro urbano. Isso acontece devido às próprias características intrínsecas de cada cidade e cada povo com suas características particulares. Por essa razão, as lições apontadas pela organização são de importância para a agenda internacional e como guia para as cidades, mas não podem ser importadas de imediato, salvo a própria Agenda 2030, que, conforme visto, já começou a ser observada pelas instituições brasileiras em algum grau.

A pandemia, sobretudo no contexto fluminense e carioca, aponta para a manifesta falha do Poder Público em garantir o acesso aos serviços essenciais de saúde. Seja no que diz respeito aos hospitais atrasados, seu fechamento precoce, apesar de contraindicado, ou mesmo em sua localização. Em todo caso, por efeito de suas políticas, considerando o ônus suportado

³⁴ O relatório aponta, entre outros: “*C40 Cities, United Cities and Local Governments, ICLEI–Local Governments for Sustainability, Metropolis–World Association of the Major Metropolises, Global Resilient Cities Network, OECD Champion Mayors for Inclusive Growth and Mayors Migration Council*” (ONU, 2023). Essas redes foram adotadas principalmente em países desenvolvidos como uma medida de minimizar os impactos da pandemia em cidades que não estivessem particularmente equipadas para lidar com a COVID-19 ou que se encontraram em situação precária durante o período.

de maneira excessiva por uma parcela da população, tem-se a configuração de injustiça ambiental.

Embora não tenha sido objetivo formal do governo a morte das pessoas negras e de baixa renda, isso não é suficiente para isentar o governo de suas responsabilidades, principalmente considerando a gravidade do que se passou. Seja por má-gestão ou pela escolha deliberada de quem importa viver ou morrer, numa perspectiva liberal e necropolítica, o Poder Público, através de suas políticas públicas, ou de sua ausência, garantiu ao estado do Rio de Janeiro um quadro aterrador com mais de 2.740.700 casos confirmados e 76.700 óbitos em fevereiro de 2023 e aproximadamente 1.297.000 das contaminações e 37.800 dos óbitos são na capital (RIO DE JANEIRO, 2023).

Ao fazer um recorte da população particularmente afetada, fica nítida a discrepância entre os números de vítimas, sobretudo na leitura das tabelas 4 a 7, bem como a observação da figura 2 e dos gráficos 2 e 3. Nesse contexto, as políticas públicas de saúde adotadas durante a pandemia, em especial aquelas abordadas no estudo do quadro carioca e fluminense, aparentam ter sido uma completa falha. Mesmo o argumento de que mais vidas poderiam ter sido perdidas não se sustenta ante os fatos e as vidas que poderiam ter sido salvas.

Para além das inevitáveis e duras críticas às escolhas governamentais, somente isso não basta para trazer mudanças. Cabe, portanto, um exame daquilo que pode ser extraído do manejo da pandemia no Rio de Janeiro para que se possa aplicar às políticas públicas futuras, sejam elas adotadas em estado de emergência ou não. Afinal, como salienta Norma Valencia (SBS, 2020), o estado de emergência não pode ser encarado como normalidade, quanto mais como permissão para o cometimento de injustiças.

A experiência carioca aponta para as mazelas urbanas que o Rio de Janeiro já enfrentava desde antes como efeito de sua urbanização sem planejamento que tratou de isolar populações inteiras, mesmo que geograficamente estivessem no coração da cidade (SANTOS, 2020). Mais do que saúde pública, a cidade testemunhou o efeito de anos de segregação urbana, com questões raciais, de moradia, transporte e saneamento básico se manifestando na vulnerabilidade de determinados grupos socioeconômicos.

Encontrar lições e meios de superação a partir da perspectiva fluminense requer retroceder para reavaliar o próprio desenvolvimento urbano ao qual a cidade foi e é submetida. Um primeiro ponto, que vai de encontro ao próprio relatório da ONU é o que diz

respeito aos dados pandêmicos e seu acompanhamento, no Brasil denominado Sistema de Informação em Saúde (SIS).

Sistemas de Informação em Saúde (SIS) são instrumentos que, por meio do processamento de dados coletados em serviços de saúde e outros locais, dão suporte à produção de informações para a melhor compreensão dos problemas e tomada de decisão no âmbito das políticas e do cuidado em saúde. No Brasil, quando esses sistemas têm abrangência nacional são chamados de fontes de dados nacionais sob a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), SIS de abrangência nacional ou de base nacional ficando a custódia dos dados e a manutenção de software geralmente sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. A história dos SIS está intimamente relacionada à evolução das políticas públicas de saúde no Brasil. Moraes 5 descreve dois “blocos lógicos” de práxis institucional do Estado no desenvolvimento de sistemas e organização da informação em saúde: o primeiro estaria relacionado aos SIS que visavam a dar suporte à racionalização administrativa da assistência médico-previdenciária, regido por uma lógica contábil, quantitativa e centralizadora, que tinha o procedimento médico como principal evento básico de interesse. Um segundo bloco lógico teria relação com os SIS desenvolvidos sob a racionalidade campanhista, voltados ao monitoramento de doenças e agravos, e organização e controle de programas verticalizados (NETO, 2021)

As Nações Unidas apontaram em um quadro global para a necessidade de maior qualidade e controle de dados para as políticas públicas de saúde de forma a avaliar a progressão da doença e a efetividade das políticas de controle. Esse problema informacional demonstrou-se recorrente em países de baixo e médio rendimento. Soma-se a isso o fato de que “apenas coletar mais dados não é a respostas se os dados não são utilizados para a melhoria de resultados” (ONU, 2022.). Em um panorama nacional, tanto o Brasil como o Rio de Janeiro foram prejudicados pela ausência de dados, fosse pela inexistência deles ou pela falta de integralização das diferentes bases do SIS (FIOCRUZ, 2021).

A dificuldade na coordenação e administração do SIS trouxeram grandes atrasos para o manejo das políticas públicas na pandemia. A existência de múltiplas bases de dados sem conexão alguma tornam mais difícil o acompanhamento de agentes públicos e órgãos especializados, como o Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Em análise, o ex-diretor do referido departamento frisou que a não integralização do SIS gera duplicidade de dados, inconsistências diversas e apagões (FIOCRUZ, 2021). Em resumo, a forma como são geridos os dados do SIS, apesar de sua importância ímpar para as políticas públicas de saúde, dificilmente teria refletido em um resultado diferente do caos informacional presenciado no Brasil.

Ana Reis, professora-pesquisadora da EPJSV/Fiocruz, aponta para o Sistema de Informação em Mortalidade (SIM) como exemplo a ser seguido, sendo o mais completo e integralizado possivelmente por ocupar-se de um registro único que é o óbito (*Ibid.*). A Rede

Nacional de Dados em Saúde (RNDS) é hoje fragmentada em bases tão diversas que qualquer esforço de acompanhamento precisa ser dobrado praticamente para que se possa alcançar confirmar as informações.

Há, portanto, uma necessidade de que o país se adeque a uma nova realidade, em que a informação não pode ser mais trabalhada de maneira individualizada. Mesmo em um contexto local, como o do Rio de Janeiro, as inconsistências ainda se fizeram presente, tanto no estado como na capital (*Ibid.*). À medida que a RNDS é aprimorada com a integralização dos dados do SIS, é possível um acompanhamento preciso das regiões e suas demandas. Isso serve como base para o desenvolvimento e revisão de políticas públicas, bem como para a fiscalização de irregularidades no serviço de saúde ofertado às populações da cidade. Afinal, como bem salientado anteriormente pela própria ONU, a organização dos sistemas de dados não é uma mera questão tecnológica e deve ser utilizada para a melhoria do desenvolvimento urbano e para a minimização de injustiças ambientais também.

Outro problema a ser atentado para as políticas públicas futuras de maneira que não venham a incorrer em novas injustiças ambientais de qualquer espécie é o que diz respeito à própria prestação de contas do Estado para com a sociedade, mesmo em emergência. Embora a intencionalidade da Lei nº 8.666/93 em seu art.24, IV seja apontar para uma agilidade em momentos de emergência pública ao dispensar licitações e afins, não devem ser dispensados os cuidados devidos com os exageros que determinados municípios podem tomar (SBS, 2020). Talvez a existência de um órgão com diretrizes de promoção da justiça ambiental voltado para a fiscalização de injustiças pudesse ser conveniente aqui ou talvez a própria reestruturação dos órgãos públicos para que submetam suas políticas a um exame de justiça ambiental.

No que diz respeito aos serviços de saúde, quanto mais em uma emergência de saúde pública, é nítida a obrigatoriedade legal e constitucional do Poder Público de prestar os serviços a toda a população de maneira igualitária, sem discriminação de qualquer espécie. Inclusive, salienta-se aqui que a não prestação desses serviços é vedada, cabendo ao governo tomar as medidas cabíveis para assegurar sua regularidade.

Por efeito, as políticas públicas de saúde, de acesso universal e igualitário²⁰, devem garantir o acesso ao serviço público hospitalar e ambulatorial para todos os cidadãos independente de condições pessoais, sem preconceitos ou privilégios, mesmo que possuam situação financeira ou titularidade de plano de saúde. Deve, ainda, observar, a continuidade de forma que as prestações impostas ao Estado pela ordem jurídica devem ser permanentemente asseguradas aos usuários (MOREIRA NETO,

2006), salvo nas hipóteses de interrupção em situação de emergência ou mediante aviso prévio fundamentado. Desse modo, as políticas públicas de saúde devem permitir de forma contínua o oferecimento do serviço público hospitalar e ambulatorial à sociedade, sendo vedado o não oferecimento de tratamento de promoção, proteção e recuperação, por ausência de médicos, leitos ou de insumos, devendo ser oferecida por outros meios. (MOURA, 2017)

Em relação aos hospitais de campanha no Rio de Janeiro, a todo momento da empreitada, diversas questões surgiram, principalmente com relação à administração dos centros médicos. De toda forma, não se vislumbra nem na Lei nº 8.987/95 ou na Lei nº 8.666/93 qualquer aplicação de excludente que possa eximir o Estado de sua responsabilidade. Não há possibilidade de justificar as falhas recorrentes, com hospitais que nunca foram construídos ou funcionaram, enquanto tantos outros foram encerrados ainda em 2020 antes sequer da distribuição de qualquer vacina. Adicionalmente, tem-se ainda a escolha dos lugares que receberiam os hospitais e quantos desses foram de fato entregues. Novamente, frise-se aqui que eventual má-gestão não afasta punibilidade, nem a incorrência de injustiça ambiental caracterizada pela construção e administração dos hospitais de campanha trabalhados na seção 2.1.

Salienta-se que a investigação a todo momento não diz respeito à cobrança de um ato impossível por parte do Poder Público, mas sim a exigência de direitos devidos que precisam ser observados inclusive como forma de garantia da própria gestão democrática prevista em lei (LUFT, 2011). Adicionalmente, partindo do próprio direito urbanístico, esses direitos são objeto de constante luta, não apenas por sua fundamentação, mas por sua real efetividade (DOMINGUES, 2020).

Resgatando a temática da judicialização das políticas públicas, a pandemia trouxe ainda a exposição de como a atuação do Judiciário durante a pandemia foi expressiva (tabelas 13 e 14) (OLIVEIRA, 2021). Mesmo que sujeitas a um estudo jurídico crítico, as decisões garantiram muitas vezes a continuidade de políticas pandêmicas de proteção como o uso de máscaras e a autonomia de estados para decretarem restrições como o *lockdown*³⁵.

Resta aqui o questionamento então de como garantir que uma situação tal qual a presenciada durante os duros anos de pandemia não volte a acontecer. Embora não haja uma resposta precisa que satisfaça por completo a pergunta, sustenta-se que a defesa dos princípios do movimento por justiça ambiental são uma alternativa aplicável a ser adotada tanto nas

³⁵ Nesse sentido, ver medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, Rel. Ministro Marco Aurélio.

repartições públicas quanto nas políticas públicas. Trata-se, portanto, do esforço de adotar uma teoria crítica que permita identificar quando fatores ideológicos, principalmente liberais, interferem na garantia de direitos básicos e da própria justiça ambiental.

Apenas quando isso for posto em prática, poderá ser realizada nova análise do quadro. Apesar disso, certamente a manutenção de políticas rendidas a interesses financeiros e sem qualquer fiscalização incorrerá na continuidade da injustiça ambiental em suas mais diferentes formas. Enquanto isso, a necessidade de acompanhamento e de mecanismos tais como o Mapa das Desigualdades é algo indispensável à realidade urbana e ao movimento por justiça ambiental.

Diante desse quadro, reitera-se aqui que todo e qualquer esforço desenvolvido dentro de um sistema neoliberal, cujos anseios põem frequentemente a vida humana em segundo plano, acaba por tornar-se hercúleo. Mesmo assim, não é razão para que cessem as lutas por mudanças. Pelo contrário, é uma razão para que se tenha uma perspectiva ampla, pronta a perceber, criticar e trabalhara para que se efetivem as mudanças necessárias de maneira a garantir a justiça ambiental. Nesses termos, respondendo ao questionamento inicial, cabe, enfim, retomar a fala de Henri Acselrad:

Portanto, acredita-se que a injustiça ambiental cessará apenas com a contenção do livre-arbítrio dos agentes econômicos com maior poder de causar impactos ambientais, ou seja, pelo exercício mesmo da política, nos marcos de uma democratização permanente. (ACSELRAD, 2009, p. 30).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que avança o desenvolvimentismo, o acompanha em igual passo o clamor de diferentes movimentos sociais por suas pautas. Em uma perspectiva urbana, esse retrato é ainda mais preocupante. Sendo as cidades o palco de transformações e trocas sociais, culturais e econômicas, é natural que ganhem destaque nas discussões nacionais e internacionais. Nelas, conceitos antigos se desenvolvem em novas perspectivas e formatos, abrindo espaço para que novas discussões surjam e avancem. Também é nelas que os problemas da urbanização se manifestam, criando (e recriando) problemáticas distintas. Enquanto esse processo de urbanização ocorre, o desenvolvimentismo prossegue e pautas econômicas e sociais colidem. Nesse momento, não apenas o meio-ambiente clássico, mas os grupos vulneráveis acabam por suportar ônus descabidos de políticas públicas e sua ausência. Como resposta a isso, o movimento por justiça ambiental demonstra-se plenamente capaz de abarcar diferentes pautas de maneira atual, retomando o foco para o contexto social, sem deixar de lado a óptica ambiental, mesmo que em meio urbano.

Através da luta contra a injustiça ambiental, compreende-se também o combate ao racismo ambiental, de forma que unifica em si desde as pautas ecológicas às raciais e socioeconômicas, estando em análise as distinções de renda dentro da cidade. Conforme apresentado na seção 1.2, a serventia da justiça ambiental comprova-se como uma abordagem metodológica adequada para os problemas urbanos, trazendo o foco da discussão para a perspectiva social ao invés da pauta econômica que persiste no modelo neoliberal de cidade encontrado no Rio de Janeiro e em vários países do mundo.

Soma-se ao estudo a percepção de que os riscos não são de fato divididos de maneira equânime ou justa. Pelo contrário, o desenvolvimento urbano reforçou mazelas justamente por forçar a determinadas populações, negras e de baixa renda, que suportassem ônus desiguais de políticas públicas. Isso restou manifesto tanto nos lixões de Acra, em Gana, como no CTR em Seropédica, no Brasil. Nesses termos, a injustiça ambiental é presente e contínua ao redor do mundo. Mesmo em um recorte isolado do Estado do Rio de Janeiro, as situações de injustiça ambiental somam mais de quarenta casos conhecidos e sob acompanhamento, treze apenas na capital. Injustiça ambiental não é, portanto, algo isolado ou longe da realidade urbana, mas sim algo próximo e muito presente.

Levando em consideração a definição basilar do que é justiça ambiental, ou seja, os ônus desproporcionais das consequências ambientais negativas das políticas públicas ou de

sua ausência, tem-se sua aplicação no âmbito da pandemia de COVID-19. Adotando o entendimento de que por consequência ambiental, entende-se a conjuntura social e espacial também, torna-se visível a correlação entre os temas.

A partir do momento em que uma parcela considerável da população sofre com as contaminações e mortes de uma mesma doença que impacta de maneira reduzida outro grupamento, tem-se a busca de motivos. Nesse escopo, a pesquisa revelou a desproporcionalidade entre grupamentos atingidos com base em sua localização, etnia e em quesitos socioeconômicos de maneira geral. Demonstrou-se por meio dos dados obtidos por diferentes entidades e órgãos de pesquisa que a pandemia no Rio de Janeiro, foco do trabalho, afetou de maneira diferente a “pobres e ricos”.

Prosseguindo a busca por explicações, questionou-se sobre a hipótese de ocorrência de injustiça ambiental. Em resposta, a pesquisa revelou que as áreas com mais óbitos são, coincidentemente, aquelas mais pobres. Adicionalmente, no exame da questão dos hospitais de campanha erguidos na capital, surge outra vez o privilégio por determinadas localidades como a Zona Sul e Barra da Tijuca, regiões de considerável concentração de renda e que tiveram os hospitais entregues primeiro, por financiamento estadual e municipal respectivamente. Paralelamente, na Zona Oeste estão os bairros mais afastados do Centro do Rio, os mais populosos e aqueles que tiveram maiores registros de óbitos. Destaca-se aqui também o fato de que, levando em consideração os índices demográficos da cidade do Rio de Janeiro e que populações com alta concentração de renda são as que menos dependem do SUS, apenas aumenta a surpresa quanto aos locais escolhidos para receber os hospitais.

Diante dos resultados obtidos, tem-se a constatação dos seguintes fatores: houve ausência de leitos para atendimento à população; a construção de hospitais de campanha se deu majoritariamente afastada de regiões mais populosas e de baixa renda; a instalação das unidades emergenciais preferenciou localidades de considerável poderio econômico (ex.: Leblon e Barra da Tijuca); alto índice de contaminação e mortes nas favelas e nos bairros de menor renda da Zona Oeste da capital fluminense; ausência de medidas concretas de auxílio à população mais vulnerável.

Percebe-se que as medidas adotadas pelo Poder Público no âmbito da pandemia, manifestas principalmente nos hospitais de campanha entregues ou não, independentemente de culpa, ocasionaram situação de maior exposição e risco de parcela negra e pobre da

população. Nesses termos, o Poder Público “escolheu” aceitar a morte de tantos outros vulneráveis, refletindo não apenas em uma necropolítica, mas em uma manifesta injustiça ambiental, onde uma população que já é segregada pelas políticas urbanas é mais uma vez forçada a suportar ônus negativos e desproporcionais de políticas públicas, refletindo em um alto número de mortes.

Em posse das conclusões obtidas, subsiste ainda o questionamento de como superar a injustiça ambiental. A isso, a primeira e determinante resposta é o fato de que as injustiças sociais, refletidas na injustiça ambiental, são frutos de um sistema capitalista predatório, que inevitavelmente reforça arquétipos de classe e raça, tornando dificultoso o eficiente combate à injustiça ambiental. Entretanto, na busca por resoluções viáveis para o Rio de Janeiro tal como ele se encontra hoje, três possibilidades foram abordadas dentro das políticas públicas: o exemplo de São Francisco com sua reestruturação urbana e seu plano de Ação de Equidade Racial e Social; o *World Cities Report* de 2022 da ONU e a adoção de medidas preventivas, tecnológicas e de desenvolvimento sustentável; a judicialização de políticas públicas como meio eficaz para promover a justiça ambiental. Para que fossem analisadas, optou-se por prosseguir assim:

Nesse exame, conclui-se que o caso de São Francisco não pode ser imediatamente aplicado à realidade carioca, necessitando antes de um processo de adequação legal e formal, considerando que o Rio possui problemas estruturais latentes e uma população muito maior. Contudo, também foi observado que é possível adotar medidas que visem desde cedo a democratização da cidade com o acesso de populações vulneráveis a bens e serviços. Inclusive, essa percepção possibilita não cometer os mesmos erros de São Francisco, onde, apesar dos anos de políticas públicas, ainda possui grave disparidade de renda, levantando questionamentos quanto às transformações urbanas da cidade.

Com relação à opção da ONU, ela á encontra alguns pontos em andamento, sobretudo por conta do compromisso assumido pelo Brasil com a Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável. Suas propostas, embora não abordem nenhuma realidade específica de cidade alguma, cita exemplos de políticas públicas que já foram adotadas em cidades pelo mundo, inclusive com acentuados níveis de desigualdade social. Apesar de não haver exemplo de cidade que tenha exterminado de vez a questão da injustiça ambiental, forneceram novas perspectivas para a população e um caminho para a superação de problemas urbanos recorrentes, oriundos da desigualdade socioeconômica.

Outra opção abordada trata não de uma política pública em específico, mas de uma forma de lidar com as políticas públicas, trazendo ao Judiciário a responsabilidade de interferir para garantir a justiça ambiental. Conforme visto, é algo que já acontece em outros temas, sobretudo no cumprimento dos 17 ODS da ONU. Ao considerar os resultados do CNJ no cumprimento da Agenda 2030 e o papel desempenhado pelo STF no decorrer da pandemia de COVID-19, é possível extrair que essa opção tem boas chances de implementação no Rio de Janeiro. A problemática, porém, está nos efeitos de um inchamento do Judiciário e as discussões pertinentes quanto ao estímulo da judicialização de políticas públicas, como os riscos à divisão de Poderes e aos limites constitucionais. Em resumo, é aplicável, mas demanda cautela.

Adicionalmente, explorou-se a teoria crítica, sob a alcunha dos *Critical Legal Studies*, cuja literatura apontou novamente para a judicialização como maneira de se questionar dentro do ordenamento jurídico as políticas e normas vigentes e buscar nova interpretação. A proposta dos CLS é observar de forma cética as medidas implementadas pelo Poder Público, considerando a interferência ideológica de fatores capitalistas principalmente. Nesse sentido, se tratando de uma abordagem teórica, não se observou impedimentos à sua implementação, salvo aqueles relativos à ideologia particular de cada um, que necessita ser afastada o máximo possível para que haja efetividade.

Em uma análise dos ensinamentos obtidos da pandemia de COVID-19, com especial destaque para o caso do Rio de Janeiro, percebe-se a latente falha dos serviços públicos. O estudo apontou para uma necessidade de se atualizar e integralizar as bases de dados do SIS, na intenção de tornar mais fácil a promoção de políticas públicas, independentemente de se estar em um estado de emergência. Contudo, não é esse o único problema encontrado no manejo da pandemia no Rio. Em verdade, o estudo aponta para um problema essencial na prestação de serviços, ou melhor, sua ausência. Fazendo uso das alternativas abordadas, caberia uma revisão dos valores institucionais adotados na promoção de políticas públicas somado ao estabelecimento de uma política mais severa de fiscalização de políticas públicas, com acompanhamento em tempo real e a devida satisfação pública, mesmo que realizável por intervenção do Judiciário.

A pesquisa buscou a todo tempo demonstrar o papel ímpar da justiça ambiental em contextos urbanos, bem como sua aplicabilidade para as políticas públicas, evidenciando a injustiça ambiental ocorrida no manejo da pandemia da SARS-CoV-2, ponderando e

propondo perspectivas cabíveis para o estudo da matéria e seu eventual aprofundamento. Considera-se que o objetivo principal foi atingido com a demonstração da ocorrência de injustiça ambiental durante a pandemia de COVID-19, principalmente, mas não exclusivamente, na construção e administração dos hospitais de campanha. Com relação às propostas de superação, avalia-se que, embora nenhuma delas tenha efetivamente acabado com a injustiça ambiental, todas contribuem semelhantemente para o progresso da discussão ao seu próprio modo e apontam para a mesma raiz problemática: o sistema político-econômico desenvolvimentista vigente nos centros urbanos, ao que ecoa a crítica.

Em uma perspectiva intervencionista, é cabível elaborar algumas propostas para a inserção da Justiça Ambiental no manejo de políticas públicas futuras. Para além das medidas já avaliadas, é razoável e realizável a inserção de pessoas engajadas na pesquisa de justiça ambiental para a elaboração de medidas futuras. Certamente, a participação popular em processos decisórios já é algo a ser incentivado e ampliado, dando voz às comunidades afetadas, sejam elas quais forem. Desta forma, conclui-se que a ampliação do debate é o caminho mais viável e menos utópico para frear a influência liberal sobre situações tais como a pandemia, cuja repercussão vai além dos efeitos imediatos, mas reverbera por toda estrutura desigual sobre a qual grandes centros urbanos operam. A inserção de um conhecimento mais técnico sobre o assunto permite a revisão da temática sob um escopo epistemológico e ontológico. É uma necessária ruptura paradigmática com uma tendência de socioeconômica liberal quase que inata.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental**. Estudos Avançados [online]. 2010, v. 24, n. 68, pp. 103-119. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010> >. Acesso em 05/12/2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A formação da política nacional do meio ambiente**. Revista de Direito das Políticas Públicas. 2019, v. 1, n. 1, pp. 7-28. Disponível em: < <http://seer.unirio.br/rdpp/article/view/9110> >. Acesso em 10/02/2022

ATLAS BRASIL. Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking> >. Acesso em 01/12/2022

BAABEREYIR, Anthony. **Urban environmental problems in Ghana**: a case study of social and environmental injustice in solid waste management in Accra and Sekondi-Takoradi. University of Nottingham. Disponível em: < <http://eprints.nottingham.ac.uk/10847/> >. Acesso em 15/07/2022

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma Outra Modernidade. 2ª edição. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEGOSSI, Alpina. **Ecologia humana**: um enfoque das relações homem-ambiente. Interciencia, pp. 121-132. 1993. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Alpina-Begossi/publication/11109051_Human_ecology_an_overview_of_man-environment_relationships/links/0f31753cd39ac54b05000000/Human-ecology-an-overview-of-man-environment-relationships.pdf?_sg%5B0%5D=started_experiment_milestone&origin=journalDetail >. Acesso em 10/08/2022.

BOGOSSIAN, Andre Martins. Contratos de concessão e PPP irreequilibráveis: um problema subnotificado antes da pandemia. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo**: Direito Público e regulação em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020, p. 107-128

BOSKOVIC, Alessandra Barichello. **A crise econômica de 2008**: Impactos na sociedade laboral brasileira. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2008. Disponível em: < <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/tede/alessandra1.pdf> >. Acesso em 23/08/2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em 14/02/2022.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm >. Acesso em 03/02/2023.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm >. Acesso em 03/02/2023.

_____. **Decreto Legislativo nº 6 de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm >. Acesso em 14/02/2022.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.514, de 15 de junho de 2020.** Define os critérios técnicos para a implantação de Unidade de Saúde Temporária para assistência hospitalar - HOSPITAL DECAMPANHA - voltadas para os atendimentos aos pacientes no âmbito da emergência pela pandemia da COVID-19.

_____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm >. Acesso em 14/02/2022.

_____. Ministério da Saúde. **DATASUS.** Disponível em: < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/leiintbr.def> >. Acesso em 26/12/2022

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 748.** Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pedido de liminar. Alegação de afronta aos arts. 5º, XXXVI, 37, caput, e 225 da constituição da república. Resolução CONAMA nº 500/2020. Revogação das resoluções nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Licenciamento de empreendimentos de irrigação. Parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e regime de uso do entorno. Parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente em geral. Supressão de marcos regulatórios ambientais. Aparente retrocesso. Fumus boni juris e periculum in mora demonstrados. Resolução CONAMA nº 499/2020. coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer. Fumus boni juris não demonstrado. Medida liminar deferida em parte. Referendo. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Intimado: Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Relatora: Min. Rosa Weber

BRAGA, Thales Ernesto Cristino; FARIA, Mirella Arneiro Samaha de. **Políticas públicas habitacionais:** em busca da justiça ambiental e da efetivação do direito à moradia adequada. Organizações e Sustentabilidade, Londrina, v. 5, n. 1, p. 52-69, jan./jun. 2017. Disponível em: < <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ros/article/view/29945> >. Acesso em: 08/03/2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25-108.

BULLARD, Robert Doyle. **The quest for environmental justice:** human rights and the politics of pollution. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

CALIFORNIA. **Senate Bill No. 1000.** CHAPTER 587. An act to amend Section 65302 of the Government Code, relating to land use. 2016. Disponível em: <

https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201520160SB1000 >. Acesso em 03/02/2022.

CANOTILHO, José Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5.ªed. Ver. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Matheus Goulart de. Políticas de saúde e responsabilização estatal: a desigualdade e o dano (im)previsível no manejo da COVID-19 no Rio de Janeiro. In: RACHED, Gabriel; SÁ, Rafaela Mello Rodrigues de (org.). **Cenários contemporâneos no âmbito da governança global**: alternativas para o meio ambiente e a plataforma da sustentabilidade. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022, p. 173-192.

CASA FLUMINENSE. **Mapa da desigualdade**. 2020. Disponível em: <https://www.casafluminense.org.br/wp-content/uploads/2020/07/mapa-da-desigualdade-2020-final_compressed.pdf>. Acesso em 16/12/2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>>. Acesso em 30/12/2021.

COVATTI, Claudio Luiz. **A Defensoria Pública e a judicialização de políticas públicas ambientais como efetivação dos direitos fundamentais**. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/livro_teses_e_praticas_exitosas2.pdf>. Acesso em 30 de dez. 2021.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo. 2006

DHILLON, Christina; YOUNG, Michael G. **Environmental racism and first nations**: a call for socially just public policy development. Canadian Journal of Humanities and Social Sciences, pp. 23-37, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Michael-Young-46/publication/228226535_Environmental_Racism_and_First_Nations_A_Call_for_Socially_Just_Public_Policy_Development/links/568aa6f808ae1e63f1fbe044/Environmental-Racism-and-First-Nations-A-Call-for-Socially-Just-Public-Policy-Development.pdf>. Acesso em 02/02/2023.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **O direito urbanístico e as transformações das cidades**. Direito, Mídia e Sociedade, pp. 45-67. 2018

EUA. **United States Census Bureau**. 2023. Disponível em: <<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/sanfranciscocountycalifornia/PST045222>>. Acesso em 15/02/2023

FERNANDES, Manuela Braga. **Os Critical Legal Studies como forma de explicar a injustiça ambiental**. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, julho de 2014.

FGV. R\$ Renda per capita – População Total e Favelas – Bairros – Rio de Janeiro. **Centro de Políticas Sociais**. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/r-renda-capita-populacao-total-e-favelas-bairros-rio-de-janeiro>>. Acesso em 23/12/2021.

FIOCRUZ; GISE; ICICT. **Nota técnica nº 01 GISE/LIS/ICICT/Fiocruz**. O excesso de óbitos de idosos no município do Rio de Janeiro analisado segundo o local de ocorrência.

2020. Disponível em: < nota_tecnica_001_gise-icict.pdf (fiocruz.br) >. Acesso em 02/05/2023

FRANZONI, Julia Ávila; COELHO, André; ALMEIDA, Philippe. **Estudos jurídicos críticos**. Revista Direito e Praxis, Rio de Janeiro, UERJ, v. 12, n. 2, 2021. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/59761/38159> >. Acesso em: 07/03/2023.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. (2005). **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

FREIRIA, Rafael Costa. **Judicialização das políticas públicas ambientais: aspectos teóricos e estudo de casos paradigmáticos**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), São Paulo, v. 8, n. 2, jun. 2020.

GOMES, Daniela Vasconcellos. **A solidariedade social e a cidadania na efetivação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Revista Direito e Liberdade, v. 3, n. 2, p. 203-214, 2006. Disponível em: < https://web.archive.org/web/20180425192856id/http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/273/311 >. Acesso em 05/03/2022.

GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. 21ª edição. Campinas: Papirus, 2012.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2014

_____. **Condição pós-moderna**. 26ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2016.

HENRIQUES, Cláudio Maierovitch Pessanha; VASCONCELOS, Wagner. **Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil**. Estudos Avançados, 34, 2020, p. 25-44. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ea/a/BWWTW6DL7CsVWyrqcMQYVkB/?lang=pt> >. Acesso em: 27/02/2023

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde**. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pns/pns-2019> >. Acesso em 20/12/2022

JÚNIOR, Nelson Saule; LIBÓRIO, Daniela Campos. **Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade**. Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 3. Pp.1466-1494, 2019.

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza: Como associar as ciências à democracia**. São Paulo: UNESP, 2019.

LATORRACA, Eduardo Reis de Arruda; SILVA, Sara Cristina Martins da; SANTANA, Mariana Andressa Carreira de Souza. **Direitos Humanos e Educação**. Belo Horizonte/MG, v.4, n.1, p. 47-65, jan./jun. Disponível em: < <https://revista.uemg.br/index.php/sciasdireitoshumanoseducao/article/view/5368/3606> >. Acesso em: 26/02/2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEITE, Lucas Amaral Batista. **George W. Bush e a construção do inimigo na guerra ao terror**. *Fronteira*. Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 27 - 59, 2o sem. 2009. Disponível em: < <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/3861> >. Acesso em 15/08/2022.

LEROY, Jean Pierre; PACHECO, Tania; PORTO, Marcelo Filipo; ROCHA, Diego. Mapeando alternativas para o futuro. In: PORTO, Marcelo Filipo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre (org.). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 285-306.

LEVY, Brian L.; VACHUSKA, Karl; SUBRAMANIAN, S. V.; SAMPSON, Robert J. **Neighborhood socioeconomic inequality based on everyday mobility predicts COVID-19 infection in San Francisco, Seattle, and Wisconsin**. *Science Advances*, 8, 2022. Disponível em: < <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.abl3825> >. Acesso em: 26/02/2023

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. 7ª reimpressão. São Paulo: N-1 Edições, 2020.

MILANI, Matheus; COVATTI, Claudio Luiz. **A judicialização de políticas públicas ambientais e as ações coletivas como instrumentos de efetivação de direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://files.revista-refletindo-o-direito.webnode.com/200000177-6cb626dac9/A%20JUDICIALIZA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20AMBIENTAIS%20E%20AS%20A%C3%87%C3%95ES%20COLETIVAS%20COMO%20INSTRUMENTOS%20DE%20EFETIVA%C3%87%C3%83O%20DE%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS.pdf>>. Acesso em 30/12/2021.

MORAES, F. D. **A mercantilização da política de saúde brasileira: análise do fundo público no período Neoliberal**. In: VI Seminário Cetro. Crise e mundo do trabalho no Brasil: desafios para classe trabalhadora. Ceará, 2018. Disponível em: <http://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos_completos/425-51352-15072018-130933.pdf>. Acesso em 26/02/2023.

MOURA, Emerson Afonso da Costa; ORDACGY, Fabrizia da Fonseca Passos Bittencourt. Direito à saúde, políticas públicas do Sistema Único de Saúde e acesso ao serviço público hospital e ambulatorial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 1, 2014 p. 49-58. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2628/pdf> >. Acesso em 14/02/2023.

NAME, Leonardo; BUENO, Laura Machado de Mello. **Do risco ao sacrifício: “ambientalização” com injustiça ambiental? Análise a partir de duas cidades brasileiras**. Encontro dos Geógrafos da América Latina, 14, 2013. Lima. Anais... Lima: EGAL, 2013.

NETO, Giliane Cardoso Coelho; CHIORO, Arthur. Afinal, quantos Sistemas de Informação em Saúde de base nacional existem no Brasil? Cadernos de Saúde Pública, 2021. Disponível em:

< <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1448/afinal-quantos-sistemas-de-informacao-em-sau-de-de-base-nacional-existem-no-brasil> >. Acesso em 20/02/2023

NETTO, José Paulo. **Crise do capital e consequências societárias**. 2012. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/D6MmJKCjKYqSv6kyWDZLXzt/?lang=pt> >. Acesso em 10/08/2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 35, 2021, p 1-44. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zVR7JRsknppq8TBw9VLMpXx/?format=pdf&lang=pt> >. Acesso em 26/12/2023.

OMS. **Timeline: WHO's COVID-19 response**. Disponível em: < https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline?gclid=CjwKCAiAt9z-BRBCEiwA_bWv-OOq5nMhzEMxqQ-EsGO8qihMDEw3XLIFoQIVSY00YYpm4I0177hLVxoC-XYQAvD_BwE#event-4 >. Acesso em 13/12/2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: < https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf >. Acesso em 11/12/2021.

_____. **World Cities Report 2022**. 2022. Disponível em: < https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf >. Acesso em 11/08/2022.

PACHECO, Tainá Souza. **Moradia, localização e o programa habitacional "Minha Casa Minha Vida" no município do Rio de Janeiro**. Dissertação. Faculdade Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27253> >. Acesso em: 07/03/2023

PAIM, Jairnilson Silva. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz (Coleção Temas em Saúde). 93 p. 2015. Disponível em: < <https://portal.fiocruz.br/livro/o-que-e-o-sus-e-book-interativo> >. Acesso em 15/02/2023.

_____. **O Estado brasileiro historicamente estimulou o setor privado promovendo a mercantilização da saúde**. Palestra do 11º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva. 2015. Disponível em: < <https://cee.fiocruz.br/?q=node/57> >. Acesso em 15/01/2021

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Da Lógica do Favor à Lógica do Pavor: um ensaio sobre a Geografia da violência na cidade do Rio de Janeiro**. Polis, v. 28. 29 de junho de 2011. Disponível em: < <https://journals.openedition.org/polis/1295#quotation> >. Acesso em 24/12/2021

_____. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 15ª edição. São Paulo: Contexto, 2020.

GOVERNO lança campanha “O Brasil não pode parar”. **Migalhas**. 2020. 1 vídeo (87 segundos). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=hQQZE7LOIGk> >. Acesso em 01/07/2022.

_____; ROCHA, Pedro Henrique; TRINDADE, Helena. **Uma geografia decolonial da pandemia**: primeiras aproximações. Repositório Institucional UFSCAR. 2021.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Pandemia e Injustiça Ambiental**. Carta Política. 2020. Disponível em: < https://drive.google.com/file/d/1cNslq_HQn0ZHie4QxiiTHv46F8s38_Ds/view >. Acesso em 22/12/2021.

REDES DA MARÉ. **Censo Populacional da Maré**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: < <https://apublica.org/wp-content/uploads/2020/07/censomare-web-04mai.pdf> >. Acesso em 20/08/2022

REICHHOLF, Josef H. **Breve história da natureza no último milênio**. São Paulo: Senac, 2009.

RIDENTI, Marcelo. **Desenvolvimentismo**: o retorno. v. 8 n. 92 (2009): Revista Espaço Acadêmico, n. 92, janeiro de 2009. 2021. Disponível em: < <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/58845> >. Acesso em 23/12/2022

RIO DE JANEIRO (Estado); Secretaria de Saúde. **Situação COVID-19**. Comparativos Rio de Janeiro e: Brasil e UFs selecionadas/USA, Itália, Rússia, Reino Unido, França, Índia e Espanha. 2020. Disponível em: < http://sistemas.saude.rj.gov.br/tabnetbd/sivep_gripe/COVID_Comparativo.pdf >. Acesso em 23/12/2021.

RIO DE JANEIRO. **Painel Rio COVID-19**. Data Rio. Disponível em: < <https://www.data.rio/datasets/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4> >. Acesso em 23/12/2020.

SANDEL, Michael J. **Justiça** – O que é fazer a coisa certa. 30ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. **SUS, política pública de Estado**: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2013, p. 273-280. Disponível em: < https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v18n1/28.pdf >. Acesso em 10/03/2023.

SANTOS, Milton Almeida dos. **Pobreza Urbana**. 3ª edição. São Paulo: Edusp, 2013.

_____. **A Urbanização Brasileira**. 5ª edição. São Paulo: Edusp, 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020.

SANTOS, Hebert Luan Pereira Campos dos; MACIEL, Fernanda Beatriz Melo; SANTOS, Kênia Rocha; CONCEIÇÃO, Cídia Dayara Vieira Silva da; OLIVEIRA, Rian Silva de; SILVA, Natiane Ramos Ferreira da; PRADO, Níliia Maria de Brito Lima. **Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**: uma revisão bibliográfica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25 (Ciênc. saúde coletiva, 2020 25

suppl 2), 2020. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.2.25482020> >. Acesso em 23/22/2022

SÃO FRANCISCO. **Racial And Social Equity Action Plan**. San Francisco Planning. Disponível em: < <https://sfplanning.org/project/racial-and-social-equity-action-plan> >. Acesso em 15/02/2023

SBS Convida #10: Crise sanitária, crise ambiental e pandemia. **SBS tv**. 2020. 1 vídeo (46 minutos e 56 segundos). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=QxYImGwPOW0&t=543s> >. Acesso em 06/12/2021

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Painel regional: Rio de Janeiro e bairros**. Observatório Sebrae/RJ, 2015. Disponível em: < https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_CapitalRJ.pdf >. Acesso em 13/12/2022.

SEMINÁRIO Olhares sobre a covid em favelas: ciência, participação e saúde pública. **Fiocruz**. [Rio de Janeiro] 2022. 1 vídeo (464 minutos). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=hScLkN1F6Cg> >. Acesso em 20/08/2022.

SILVA, Amanda de Araujo Batista da. **Modelo de otimização para localização de hospitais de campanha para COVID-19**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica – RJ, 2020. Disponível em: < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/51011/51011.PDF> >. Acesso em 26/02/2023

SILVA, Milton Santos Martins da; TRAVASSOS, Cláudia. **A dinâmica capitalista no setor hospitalar privado no Brasil entre 2009 e 2015**. Cadernos de Saúde Pública, 2022. Disponível em: < <https://www.scielo.org/article/csp/2022.v38suppl2/e00188721/> >. Acesso em 13/01/2023.

SOARES, Leandro de Mattos Bento; SANTOS, Marcos dos. **Aplicação do método das p-medianas para otimização da localização dos hospitais de campanha na cidade do Rio de Janeiro em uma possível segunda onda de contágio do Covid-19**. CASI, 2021. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Santos-85/publication/350456557_Aplicacao_do_metodo_das_p-medianas_para_otimizacao_da_localizacao_dos_hospitais_de_campanha_na_cidade_do_Rio_de_Janeiro_em_uma_possivel_segunda_onda_de_contagio_do_Covid-19/links/60612c9e92851cd8ce744971/Aplicacao-do-metodo-das-p-medianas-para-otimizacao-da-localizacao-dos-hospitais-de-campanha-na-cidade-do-Rio-de-Janeiro-em-uma-possivel-segunda-onda-de-contagio-do-Covid-19.pdf >. Acesso em 26/02/2023

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e outros desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap.14, p.198-209.

TELLES, Heloísa Husadel. **Judicialização de políticas públicas, ativismo judicial e implementação dos direitos ambientais**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 121-136, dez. 2019.

THE GUARDIAN. **Shocking inequality: why San Francisco voted for 'overpaid executive tax'**. Rupert Neate. 21 nov 2020. Disponível em: <

<https://www.theguardian.com/business/2020/nov/21/shocking-inequality-why-san-francisco-voted-for-overpaid-executive-tax> >. Acesso em 03/03/2020.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Padro Vasques; SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Pandemia, higienismo e saneamento básico**: uma leitura da política urbana em tempos de COVID-19. Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 2. pp.866-900, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Revista Direito GV 4 (2), 2008, p. 441-463. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt> >. Acesso em: 23/12/2022