

## **Injustiça ambiental, racismo ambiental e a marca da estratificação sócio-racial nas zonas de sacrifício: o caso do bairro de Santa Cruz na cidade do Rio de Janeiro**

Thula Rafaela de Oliveira Pires<sup>1</sup>  
Virginia Totti Guimarães<sup>2</sup>

O presente trabalho está relacionado a pesquisa desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos Constitucionais e Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio. A pesquisa, ainda em curso, tem como objetivo analisar os fatores relativos à elaboração e aplicação da legislação ambiental que sustentam os modelos seculares de estratificação sócio-racial na cidade do Rio de Janeiro. Objetiva-se, com esse trabalho, apresentar dados preliminares levantados sobre o bairro de Santa Cruz, localizado no Município do Rio de Janeiro, para trabalhar algumas questões teóricas sobre injustiça e racismo ambiental.

As discussões sobre as premissas da injustiça ambiental podem ser consideradas recentes no Brasil. A criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental data de 2001 e marca o questionamento da tese de que os danos e riscos ambientais são sofridos de maneira equitativa por todos os seres humanos, independente da classe social, raça ou gênero, na medida em que seríamos todos impactados pela degradação ambiental. Ao contrário, por esta literatura que enfoca as situações de injustiça ambiental, defende-se que essa universalidade não se verifica na prática e que a distribuição dos danos e riscos ambientais é seletiva.

A desproporção no suporte desses efeitos estaria atrelada ao grau de vulnerabilidade de determinados grupos sociais. Na cidade do Rio de Janeiro, é evidente

---

<sup>1</sup> Professora de Direito Constitucional da PUC-Rio.

<sup>2</sup> Professora de Direito Ambiental da PUC-Rio.

que a população mais pobre, negros e membros de comunidades tradicionais (como pescadores, marisqueiros, ribeirinhos), sofrem mais gravemente os impactos dos empreendimentos altamente poluentes e da privação aos recursos naturais. Quanto mais precária é a região, maiores as chances de ser transformada em lixeira da cidade.

A explicitação de dados alarmantes de indignidade humana e falta de infraestrutura urbana deveria direcionar para o local a prestação de serviços públicos de saúde, educação, assistência social, saneamento e demais medidas de contenção de riscos. Ao contrário, a precariedade social e econômica potencializa a fragilidade política dessas populações e sobre elas passam a ser depositados empreendimentos altamente perigosos, que por sua vez, contribuirão para o agravamento desta precariedade e da fragilidade política, assim como para a completa e irresponsável degradação ambiental.

A partir da constituição do bairro de Santa Cruz como *zona de sacrifício*, pretende-se demonstrar alguns dos mecanismos que foram mobilizados para produzir esse tipo de engrenagem na “Cidade Maravilhosa”. Pretende-se destacar nesse processo a atuação dos entes federativos e demais órgãos públicos envolvidos, de maneira a evidenciar a sua participação na configuração de uma situação de injustiça ambiental.

Sem incorrer na perpetuação de interpretações que vinculam as mazelas brasileiras exclusivamente a conceitos como personalismo e patrimonialismo, pretende-se oferecer com esse estudo elementos de análise que permitam outro tipo de enfrentamento de desigualdades e violências estruturais.

### *1. (In)justiça e racismo ambiental: considerações teóricas*

Para enfrentar os fatores que corroboram para a perpetuação da estratificação sócio-racial, que ensejam a destinação de consequências ambientais negativas no bairro de

Santa Cruz, tornam-se centrais os conceitos de *injustiça ambiental*, *racismo ambiental* e *zonas de sacrifício*.

Como afirmado anteriormente, as discussões sobre situações de injustiça ambiental ganharam espaço no Brasil no início dos anos 2000, com a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA). Representantes de movimentos sociais, sindicatos, ONGs, entidades ambientalistas, pesquisadores, movimentos negros e indígenas construíram o conceito de *injustiça ambiental* como sendo o “mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”.<sup>3</sup>

O pensamento ecológico conservador difundiu a crença de que os danos ambientais são compartilhados universalmente, em virtude dos efeitos globais gerados pela não preservação dos recursos naturais. O rompimento com essa perspectiva, de inspiração neomalthusiana e ultraliberal<sup>4</sup>, descortinou a cruel realidade vivida por grupos sociais vulneráveis. Além da precariedade das condições de moradia e de trabalho, desigualdade de renda, falta de acesso à saúde e educação, os corpos subalternizados suportam ainda, e de maneira desproporcional, os efeitos mais graves dos danos ambientais<sup>5</sup>.

A adoção do modelo de desenvolvimento que reforça a “tradição” brasileira de tratar seu “povo-massa como escravaria, que produz o que não consome e só se exerce

---

<sup>3</sup> O conceito referido consta no Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Disponível em <http://www.mma.gov.br/destaques/item/8077>.

<sup>4</sup> ACSERALD, 2009.

<sup>5</sup> Embora não constitua objeto deste *paper*, cabe destacar que esse fenômeno pode ser observado não apenas na dimensão interna do Estado, mas igualmente na relação entre Estados. Os usos sujos produzidos pelos países ditos desenvolvidos são suportados por aqueles que reiteradamente sustentam o seu desenvolvimento. Invadiram, exploraram, exterminaram, sangraram e agora intoxicam e degradam o que restou da América Latina, África e demais áreas de fronteira de expansão do capitalismo.

culturalmente como marginalia”<sup>6</sup>, reinventa a engrenagem que mantém secularmente o modelo de dominação iniciado no século XVI.

Economias capitalistas racialmente estratificadas farão incidir seletivamente sobre os corpos não brancos (ou tratados como pretos de tão pobres) os riscos, as desvantagens e os danos resultantes de um sistema econômico calcado na desposseção (da terra, do trabalho, capital cultural, etc.), no disciplinamento (de corpos e mentalidades) e na exploração para a produção de bens e riquezas que serão apropriados por outrem<sup>7</sup>.

Diante dessa desigual distribuição, os locais que abrigam os usos sujos da cidade, são denominados de *zonas de sacrifício*. Nas palavras de Acselrad:

certas localidades destacam-se por serem objeto de uma concentração de práticas ambientalmente agressivas, atingindo populações de baixa renda. Os moradores dessas áreas convivem com a poluição industrial do ar e da água, depósitos de resíduos tóxicos, solos contaminados, ausência de abastecimento de água, baixos índices de arborização, riscos associados a enchentes, lixões e pedreiras. Nestes locais, além da presença de fontes de risco ambiental, verifica-se também uma tendência a sua escolha como sede da implantação de novos empreendimentos de alto potencial poluidor. Tais localidades são chamadas, pelos estudiosos da desigualdade ambiental, de ‘zonas de sacrifício’ ou ‘paraísos de poluição’, onde a desregulação ambiental favorece os interesses econômicos predatórios, assim como as isenções tributárias o fazem nos chamados ‘paraísos fiscais’<sup>8</sup>.

A caracterização da zona de sacrifício passa pela identificação do perfil dos moradores da região e pela concentração de atividades altamente poluentes e causadoras de graves riscos ambientais, que escolhem estes locais com apoio dos poderes públicos. Para identificação do grupo social a ser diretamente afetado, além de índices relacionados à níveis de renda, condições de trabalho e moradia, taxa de escolaridade, mortalidade e natalidade, acesso a saneamento básico e ações de saúde, outro fator que tem muito a

---

<sup>6</sup> RIBEIRO, 2006.

<sup>7</sup> ACSERLAD, 2009.

<sup>8</sup> ACSELRAD, 2004, p. 12-13.

revelar sobre o uso que se pretende oferecer a uma região destinada ao degredo é o componente racial predominante na área.

Principalmente em países de tradição escravista, e tendo sido o Brasil o último país das Américas a abolir oficialmente a escravidão, usos sujos e corpos descartáveis compõem a representação adequada do que não se quer ver ou conviver. Pensar a distribuição desproporcional dos ônus ambientais sem destacar o critério racial é não enfrentar adequadamente o modelo de dominação que aqui se edificou e contribuir para a perpetuação da invisibilidade de determinados corpos, formas de vida e cosmovisões.

Nesse sentido, torna-se fundamental resgatar o conceito de *racismo ambiental*, que, tal como definido por Robert Bullard<sup>9</sup>, compreende uma forma de discriminação institucional que se materializa em políticas, práticas ou diretrizes que afetam diferentemente e de maneira desvantajosa indivíduos, grupos ou comunidades, em razão de sua pertença étnica ou racial.

A recepção brasileira do movimento de justiça ambiental procurou reforçar a ideia de que a preocupação central deveria transcender às questões raciais e de localização de riscos provenientes de origem química, que foram fundamentais no debate estadunidense. No Brasil, destacou-se a necessidade de incorporação de outras variáveis além da raça e nível de renda para compreensão mais adequada da realidade. Foram inseridas nas análises aspectos como falta de serviços, infraestrutura urbana, nível de escolaridade, entre outros capazes de amplificar a relação entre risco ambiental, vulnerabilidade, direitos e cidadania<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> BULLARD, 2002.

<sup>10</sup> CARTIER, BARCELLOS, HÜBNER E PORTO, 2009.

Apesar da referência a populações marginalizadas e vulneráveis, considera-se necessário explicitar o impacto das injustiças ambientais sobre negros, indígenas e membros de comunidades tradicionais e com isso fomentar a produção de dados com corte de cor/raça pela academia brasileira.

A influência do racismo científico no século XIX e a adoção do mito da democracia racial no início do século XX promoveram um ambiente acadêmico refratário à incorporação de critérios étnico-raciais na produção de diagnósticos sobre a realidade<sup>11</sup>. A insuficiência na produção de indicadores sociais que refletem o perfil étnico-racial da população brasileira, encobriu a possibilidade de se discutir com o rigor desejável o seu grau de estratificação. Apesar da mera observação indicar a distribuição de lugares sociais subalternos levando em conta a pertença étnico-racial, perpetuou-se um olhar sobre as desigualdades cego à esses aspectos.

A ampliação do escopo de análise da injustiça ambiental é extremamente positiva e a incorporação de fatores ligados a saúde, moradia, educação, saneamento e assistência social permite elucidar os mecanismos de subalternização e de determinação de corpos na cidade. No entanto, essa ampliação não pode representar a invisibilidade do componente étnico-racial, subsumindo-o à dimensão da desigualdade social ou à noção de vulnerabilidade.

---

<sup>11</sup> O primeiro recenseamento feito no Brasil, em 1872, classificava a população segundo cor/raça e havia ainda a classificação entre livres/escravos. Em 1900 e 1920 não foi feita a consulta racial, em 1910 e 1930 não houve levantamento censitário. Em 1940, 1950 e 1960 a coleta da informação foi restabelecida, mas em 1970, com a adoção do mito da democracia racial como um dos elementos ideológicos da ditadura militar, houve a supressão da pergunta quanto à cor/raça dos questionários. Em 1980, 1991, 2000 e 2010 as categorias foram novamente incorporadas ao levantamento censitário. Nesse sentido, ver ANJOS, 2013.

Nesse sentido, são endossados os princípios que compõem a noção de *justiça ambiental* tal como defendida pela RBJA, por que determinam:

- a) o rompimento com modelos de distribuição de consequências ambientais negativas suportadas desproporcionalmente por grupos sociais, étnicos ou raciais secularmente vulnerabilizados;
- b) a promoção do acesso equitativo aos recursos ambientais do país;
- c) a garantia do acesso à informações sobre o uso dos recursos naturais, destinação de rejeitos e localização riscos ambientais;
- d) a ampliação da participação dos grupos sociais afetados nos processos democráticos e participativos de definição de políticas, planos, programas e projetos que envolvam alterações de seus territórios e territorialidades;
- e) o estímulo à constituição de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.<sup>12</sup>

Entende-se que um dos aspectos que deve ser discutido em relação à ocupação e escolhas que vem sendo feitas para o bairro de Santa Cruz relaciona-se aos pressupostos da injustiça e do racismo ambiental, posto que representativo da distribuição seletiva dos danos e riscos ambientais na cidade do Rio de Janeiro.

## *2. Do matadouro à atividade industrial: o bairro de Santa Cruz como o destino de usos sujos da cidade*

O bairro de Santa Cruz localiza-se no extremo oeste do município do Rio de Janeiro e possui um dos piores índices de qualidade de vida da população, dentre os quais se destacam os relativos a saneamento básico, qualidade das habitações, expectativa de vida e taxa de escolaridade. Neste item, pretende-se, de modo resumido, apresentar três momentos considerados decisivos para a transformação do bairro em uma zona de sacrifício: a construção do matadouro em 1881, a instituição de um distrito industrial em

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, ver: Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Disponível em <http://www.mma.gov.br/destaques/item/8077>.

meados da década de 1970 e a instalação da Companhia Siderúrgica do Atlântico Sul (TKCSA), da empresa Thyssenkrupp Steel no início do século XXI.

O local antes ocupado por aldeias indígenas, passou por um povoamento por portugueses a partir do século XVI tendo sido constituído pelos jesuítas um latifúndio conhecido como Fazenda de Santa Cruz em 1718. Em 1759, com a expulsão dos jesuítas do país, a Fazenda passou a condição de propriedade real e teve início um período de decadência econômica<sup>13</sup>. “Ao final do século XVIII, tem-se a recuperação da Fazenda Santa Cruz com a criação de gado, cultivo de mandioca e cana-de-açúcar, que se tornou o principal produto do local, contando, ainda, com dois engenhos”. No mesmo período, a Fazenda Santa Cruz tornou-se local de veraneio da família real no Brasil, que passou a ser denominada de Real Fazenda de Santa Cruz<sup>14</sup>.

Este bairro destinado à atividades agrícolas passou a sofrer alterações significativas com as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas para fomentar a modernização da sociedade escravocrata brasileira, a partir de meados do século XIX. A ampliação das fronteiras da cidade provocaram, dentre outras consequências, o deslocamento dos usos sujos para áreas cada vez mais distantes da região central.

Com declínio da economia do café na província do Rio de Janeiro, o capital foi transferido para cidade por meio de investimentos em atividades urbanas: a área central passou a receber obras de arruamento, calçamento, saneamento e sofreu significativo

---

<sup>13</sup> FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO, loc. cit.

<sup>14</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 16.



adensamento populacional<sup>1516</sup>. E, “no período compreendido entre 1850-1870, a crise habitacional, entendida como escassez e carestia das habitações para gente pobre, emergiu como um dos traços mais característicos e recorrentes da vida urbana do Rio de Janeiro”<sup>17</sup>.

Além disso, a expansão da cidade é permitida por meio da inauguração de ferrovias<sup>18</sup>, por meio da indução da ocupação das freguesias suburbanas e das áreas que não estavam integradas à cidade e que se mantinham com características rurais<sup>19</sup>. A Estrada de Ferro D. Pedro II, depois denominada de Estrada de Ferro Central do Brasil, começou a operar em 1855. As estações do Ramal de Santa Cruz da Estrada de Ferro Central do Brasil foram inauguradas em 1878, sendo decisivas para o crescimento populacional da região e alteração das características de ocupação do solo de Santa Cruz<sup>20</sup>.

Neste contexto, em 1881, foi inaugurado o Matadouro de Santa Cruz, substituindo o Matadouro de São Cristóvão, que sucedeu ao Matadouro do Centro<sup>21</sup>: “na medida em que são ampliados os limites da cidade, os chamados ‘usos sujos’<sup>22</sup> vão sendo deslocados do seu centro”<sup>23</sup>.

---

<sup>15</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 17.

<sup>16</sup> SCHULTZ, 2008, pp. 161-163. Conforme RABHA (2008, p. 35.), o fluxo migratório interno oriundo das áreas degradadas da população cafeeira, da imigração de trabalhadores estrangeiros não qualificados e, posteriormente, de escravos libertos, colocou o Rio de Janeiro diante de uma questão habitacional que se intensificara, embora já houvesse sido identificada com a chegada da família real ao Brasil.

<sup>17</sup> BENCHIMOL, 1992, p. 124.

<sup>18</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 18-19.

<sup>19</sup> RABHA, 2008.

<sup>20</sup> FROES; GELABERT, 2004.

<sup>21</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 19.

<sup>22</sup> A “expressão ‘usos sujos’ refere-se às funções urbanas exercidas na área central, que por serem marcadas por poluição sonora, visual etc, acabam sendo confinados em certos trechos, caracterizando um ‘território de desvalorização’ ou ‘uma área degradada’.”. Cf. RABHA, 2008, p. 41.

<sup>23</sup> RABHA, 2008.

Ao final do século XIX, Santa Cruz tem “uma população residente estimada de 3.445 habitantes,<sup>24</sup> economicamente estagnada, com pouca infraestrutura urbana, mas servida por um ramal da linha de trem e que abriga o matadouro municipal, responsável por gerar situação de flagrante insalubridade”<sup>25</sup>.

O século XX tem início com intensa atividade de parcelamento do solo, em especial nas áreas antes rurais, como a zona oeste do Rio de Janeiro, culminando com a extensão das cidades, e, ainda, com o intensificação da crise das habitações populares. “Ao lado dos grandes investimentos públicos realizados nas áreas habitadas pelas classes mais favorecidas, especialmente no centro e zona sul, tem-se a intensificação da ocupação dos subúrbios, com pouca presença do planejamento estatal, sem infraestrutura urbana adequada”<sup>26</sup>.

O setor industrial, neste início de século, concentrava-se na região de São Cristóvão por situar-se próximo ao porto, as empresas de pequeno porte ainda preferiam a região central. Especialmente a partir de 1930, o processo de crescimento demográfico e industrial intensificou-se e o Estado passou a intervir no processo de localização industrial. O Decreto-lei 6.000/37 definiu, pela primeira vez, uma zona industrial na cidade<sup>27</sup>.

Originalmente excluída da área industrial, a área considerada “ociosa” de Santa Cruz começou a ser pensada como um dos vetores de expansão na década de 1960, com a

---

<sup>24</sup> O número refere-se ao ano de 1870. Importante destacar que o bairro possui uma taxa de crescimento negativa de 6%, em relação ao ano de 1838, no qual sua população residente era de 3.677 habitantes. Cf. RABHA, 2008, p. 39.

<sup>25</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 20.

<sup>26</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 20.

<sup>27</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 21.

intensificação do processo de deslocamento da indústria do centro para periferia <sup>28</sup>. “A região da zona oeste era vista como lugar adequado para instalar um pólo industrial e fomentar um novo núcleo de ocupação populacional, descomprimindo as já saturadas zonas sul e centro”.<sup>29</sup> Mais uma vez, os usos sujos vão sendo deslocados para as áreas mais distantes e ocupadas por uma população vulnerável.

No Estado da Guanabara, o processo de industrialização foi movido pela criação de distritos industriais na Avenida Brasil e em Santa Cruz, e por incentivos aos conjuntos habitacionais destinados aos trabalhadores. Na administração de Chagas Freitas foram incrementadas as iniciativas de expansão rumo à zona oeste, notadamente Jacarepaguá e Santa Cruz, tendo como ponto de atração o Porto de Sepetiba.<sup>30</sup>

Afirma-se, no Programa de Governo de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo então Estado da Guanabara, de 1974:

A região caracterizou-se inicialmente por uma tendência agro-pecuária. Com o desenvolvimento e crescimento dos aglomerados que foram se expandindo na região, surgiram pequenas indústrias, comércios e blocos residenciais, perdendo, pouco a pouco aquela região, suas tendências iniciais de região agro-pastoril.

[...] O matadouro regional polarizou durante muito tempo todas as potencialidades regionais. A interferência do Poder Público criando a zona industrial, deu nova perspectiva à região, gerando necessidade de diversificar as atividades regionais.

[...] A Zona Industrial de Santa Cruz vai se constituir no principal pólo de atividade secundária do Estado. A conclusão de sua infra-estrutura básica está prevista para meados de 1974. O início da operação da COSIGUA e da White Martins marcaram o início das atividades da Zona Industrial de Santa Cruz <sup>31</sup>.

Santa Cruz tornou-se uma região industrial “pela disponibilidade de grandes espaços vazios, interligados com as saídas do Município, como portos, rodovias e

---

<sup>28</sup> DOMINGUEZ PEREZ, 2007.

<sup>29</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 21.

<sup>30</sup> RABHA, 2006, p. 182 . Construído na década de 1970, o Porto de Sepetiba, que se localiza no Município de Itaguaí, foi inaugurado em 1982.

<sup>31</sup> GUANABARA (Estado), 1974, p. 12 e 13.

ferrovias, e, especialmente, pela ausência de proximidade com população que se fizesse ouvir pelas autoridades públicas e privadas responsáveis pelo projeto”<sup>32</sup>.

Cabe destacar, ainda, um recente capítulo na história de Santa Cruz: a instalação do Complexo Siderúrgico do Atlântico Sul, de propriedade da empresa Thyssenkrupp Steel. A empresa ocupa uma área de aproximadamente 10 milhões de metros quadrados em um terreno que dista cerca de sessenta e cinco quilômetros do centro da cidade. O Complexo Siderúrgico é composto por uma usina siderúrgica e por um terminal portuário, de uso privativo, para exportação da produção resultante da usina. A empresa informa que serão produzidas anualmente cinco milhões de toneladas de placas de aço, totalmente direcionadas à exportação.<sup>33</sup> A Companhia Siderúrgica do Atlântico Sul é fruto da parceria entre o Thyssenkrupp Steel, acionista majoritário, e a Companhia Vale.<sup>34</sup>

A implantação do complexo contou com significativo apoio dos governos federal e estadual, por meio da concessão de empréstimos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de isenções de impostos municipal e estadual.<sup>35</sup> Os então chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal

---

<sup>32</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 26

<sup>33</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 59.

<sup>34</sup> Informações disponíveis em <http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/institucional/>. Acesso em 15 de março de 2016.

<sup>35</sup> O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concedeu empréstimo de R\$ 1,4 bilhões para empresa.

A Lei estadual 4.529/2005 aprovou o enquadramento das sociedades CSA Companhia Siderúrgica do Atlântico, Thyssenkrupp Stahl A.G e Companhia Vale do Rio Doce e das sociedades integrantes do Complexo Siderúrgico, das quais elas participem, ainda que minoritariamente, no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes (RIOINVEST), instituído pelo Decreto 23.012/1997, para utilizar os recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), para a construção e operação de um Complexo Siderúrgico no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, a Lei ainda conferiu isenção de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual ou Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ou outro tributo que o substitua, nas fases de construção, pré-operação e operação do Complexo Siderúrgico, incidente sobre (i) importação e aquisição

manifestaram-se publicamente a favor da empresa, tendo a inauguração contado com a participação do então Presidente da República e Governador do Estado<sup>36</sup>.

Deve-se notar que o apoio manifestado pela União, Estado e Município não fez referência à análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou aos impactos causados com a sua operação. Ao contrário, destacaram a necessidade de um célere procedimento de licenciamento ambiental, com objetivo de reafirmar os compromissos dos governos com a implantação das empresas.<sup>37</sup>

Em relação ao procedimento de licenciamento ambiental, nota-se mais um momento em que a atuação do poder público tendeu para empresa, sendo um caso elucidativo do padrão de uso da região pelo capital e da atuação das instituições públicas. A análise do procedimento de licenciamento ambiental prévio<sup>38</sup> permite identificar aspectos em que a legislação ambiental foi modificada ou interpretada de modo mais flexível para possibilitar a concessão da licença prévia. Neste sentido, pode-se mencionar

---

interna de máquinas, equipamentos, partes, peças, componentes e demais bens destinados a compor o ativo fixo das sociedades, para o momento da alienação ou eventual saída desses bens; (ii) aquisição interestadual dos bens referidos no inciso anterior, relativamente ao diferencial de alíquota, para o momento da alienação ou eventual saída desses bens; (iii) importação e aquisição interna de minério de ferro, pelotas, ferro-ligas, carvão, coque e sucata destinados às fases pré-operacional e operacional do Complexo Siderúrgico.

A Lei municipal 4.372/2006 concedeu isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), ou de outro imposto que venha a substituí-lo, durante o período de cinco anos a contar de primeiro de janeiro de 2006, à construção e à operação de terminais portuários relacionadas à implementação de complexo siderúrgico na zona oeste do Município do Rio de Janeiro. O prazo foi prorrogado, por mais cinco anos, pela Lei municipal 5.133/2009.

<sup>36</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 63.

<sup>37</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 65. Neste sentido, a desconsideração dos aspectos da sustentabilidade nas decisões políticas sobre a atividade pode ser expressão da forma como o meio ambiente entrou na esfera política, marcada pela contradição, tal como analisado por ACSELRAD. Nas palavras do autor, as duas formulações sobre a entrada do meio ambiente na esfera política advêm “de um movimento contracultural, do questionamento do consumismo e da contaminação associada ao modelo de produção industrial de alimentos (o grande movimento em torno dos agrotóxicos); enfim, uma contestação dos sentidos para os quais se veio dando a acumulação de riqueza” e “de uma formulação absolutamente distinta, originária do Clube de Roma, que se preocupa mais com a continuidade da acumulação capitalista, com as possibilidades de que algum tipo de ruptura nas fontes de aprovisionamento de insumos viesse colocar em risco a continuidade do próprio capital” (ACSELRAD, 2007, pp. 2-3).

<sup>38</sup> Sobre a escolha da localização da empresa e a descrição completa dos casos relacionados às alterações na legislação elaboradas para permitir a concessão da licença ambiental prévia v. GUIMARÃES, 2011.

a modificação do zoneamento industrial estatal, feita de modo casuístico e não decorrente de uma reavaliação global e profunda com vistas a uma melhor racionalização do espaço local, e, em particular, de suas condições ambientais; tampouco de estudos que levassem em conta riscos à saúde, ao bem-estar e à segurança das populações. Além disso, foi editado um decreto para permitir a intervenção em área de preservação permanente presente no local.

Os estudos apresentados pela empresa foram deficitários e os impactos socioeconômicos apontados nos Estudos Prévios de Impacto Ambiental da usina siderúrgica e do terminal portuário não foram devidamente analisadas pelo órgão ambiental competente. As propostas de medidas mitigadoras aprovadas referem-se, basicamente, à apresentação de programas de comunicação social, sem determinar os cuidados a serem tomados com as comunidades mais afetadas, como a dos pescadores, que mereceram atenção especial nos diagnósticos realizados pelas consultorias.

As questões relativas à apresentação de alternativas locacionais e hipótese de não realização do empreendimento, não foram analisadas pelo órgão ambiental, que discutiu apenas as alternativas tecnológicas. Fato igualmente grave, refere-se à não apresentação nos estudos dos impactos relacionados à poluição sonora e do ar causadas durante a operação da empresa e nas situações de emergência com a geração do que se tem denominado de poeira prateada, bem como os impactos negativos ocasionados nas atividades dos pescadores artesanais e agricultores, dentre outros.

Neste sentido,

“A deficiência técnica no projeto apresentado e a desconsideração dos impactos na população local evidencia a existência de uma decisão política prévia à análise dos impactos ambientais. A edição

de decretos que possibilitaram a concessão da licença ambiental pelo Estado, a celeridade com que as análises foram conduzidas, os financiamentos estatais e isenções concedidos à empresa, dentre outros, sugerem a vigência de pressões políticas para viabilizar a aprovação do projeto”.<sup>39</sup>

Com os três casos brevemente apresentados (Matadouro de Santa Cruz, a instituição do distrito industrial e implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico Sul) pretendeu-se discutir uma tendência de destinação dos usos sujos da cidade para os locais considerados ‘vazios’ ou distantes, mas que coincidem, justamente, com uma das regiões habitadas pelas classes mais pobres que, em sua maioria, é negra, o que evoca o conceito de zona de sacrifício, conforme será destacado a seguir.

### *3. Santa Cruz como zona de sacrifício*

A transferência do matadouro municipal para Santa Cruz inaugurou a utilização do local como abrigo para os usos sujos da cidade, que “são os que provocam incômodos ou prejuízos – de todo tipo – aos moradores próximos do local, bem como desvalorizam, ainda mais, tais locais. Antes com o matadouro municipal e atualmente com as grandes indústrias, são renovadas as práticas que destinam à região atividades intensamente poluentes e degradantes”.<sup>40</sup>

O desenvolvimento econômico da região, principal argumento utilizado para determinar a destinação, por exemplo, da TKCSA no local, não impactou significativamente na realidade da população diretamente atingida pelos danos e riscos gerados pelas atividades industriais. A população do bairro continuou sendo uma das mais pobres do município e teve que arcar, adicionalmente, com o agravamento dos

---

<sup>39</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 108.

<sup>40</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 28

índices de poluição e problemas de saúde. O incentivo para instalação de grandes indústrias em Santa Cruz, sem a equivalente promoção de investimentos em infraestrutura, não acarretou a melhora na qualidade de vida dos moradores da localidade.

O bairro apresenta um dos piores índices relacionados às condições mínimas de vida e seus reflexos na expectativa de vida e renda da população do Município do Rio de Janeiro. No Índice de Desenvolvimento Social de 2000, calculado pelo Instituto Pereira Passos, com base nos índices de saneamento básico, habitação, qualidade habitacional e renda, Santa Cruz ocupa a 147ª posição dos 158 bairros analisados.<sup>41</sup> No Índice de Desenvolvimento Humano de 2000, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>42</sup>, o Bairro apresenta os seguintes indicadores, restando na posição de número 119:

Ordem segundo o IDH	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de Longevidade (IDH-L)	Índice de Educação (IDH-E)	Índice de Renda (IDH-R)	IDH Municipal (IDH)
119	65,52	93,19	79,82	206,23	0,675	0,887	0,662	0,742

É importante destacar que o local vem sofrendo um intenso processo de contaminação, desde a instalação das primeiras indústrias, culminando com a situação crítica ocasionada pela Companhia Mercantil Industrial Ingá, que resultou em um dos maiores passivos ambientais de que se tem notícia no país. Nas palavras de Freitas e Porto, constata-se a:

<sup>41</sup> INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS, 2008.

<sup>42</sup> **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.** Disponível em [http://www.pnud.org.br/pdf/Tabela%206.2.22%20IDH%20bairro%2091\\_00-15\\_12\\_03.xls](http://www.pnud.org.br/pdf/Tabela%206.2.22%20IDH%20bairro%2091_00-15_12_03.xls). Acesso em 09 de julho de 2011.



contaminação da baía de Sepetiba, no Rio de Janeiro, por metais pesados como o chumbo, cádmio e zinco, que, em doses elevadas, podem afetar o sistema nervoso, a medula óssea e os rins, produzindo vários tipos de doenças. Cádmio e zinco foram produzidos até 1997 pela falida Companhia Mercantil Industrial Ingá e a contaminação ambiental pelos mesmos tem sido observada através da análise de pescado (peixes, moluscos e crustáceos), sedimento e água.<sup>43</sup>

O próprio estudo de impacto ambiental da TKCSA apontou para o alto índice de poluição do local e que a área em questão encontra-se contaminada,<sup>44</sup> inclusive em relação à qualidade do ar,<sup>45</sup> o que viria a ser alvo de extrema preocupação com os episódios de chuva prateada provocados pela empresa<sup>46</sup>.

A vulnerabilidade social, econômica e ambiental que reforça a fragilidade política não retira a potência e vontade de resistir da população. A oposição à implantação da empresa na região, capitaneada por pescadores, moradores da região, professores e pela solidariedade de outros movimentos sociais traduz-se em seis ações cívicas em andamento na justiça estadual contra a TKCSA; na ampliação das discussões com entidades como OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz), CORECON (Conselho Regional dos Economistas), CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) e IDDH (Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos); bem como na denúncia feita ao Tribunal Permanente dos Povos, em Lima<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> FREITAS; PORTO, 2006, p.107.

<sup>44</sup> FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE (RJ), 2006b, p. 8-9.

<sup>45</sup> FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE (RJ), 2006b, 13-15. No entanto, na sua conclusão, o Parecer Técnico afirma que os sistemas de controle da poluição do ar propostos são adequados e atendem aos padrões estabelecidos na legislação vigente (p. 60).

<sup>46</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 27.

<sup>47</sup> CARVALHO, 2011.

A empresa não esteve aberta ao diálogo com os pescadores e suas associações<sup>48</sup> e apenas no curso do licenciamento foram instaurados fóruns para participação direta dos interessados no debate sobre o empreendimento<sup>49</sup>.

Após realizar estudos sobre o modo como os conflitos ambientais atingem à população de menor renda, ACSELRAD indica a região estudada como uma das zonas de sacrifício do Estado, nas quais “observa-se a conjunção das decisões de localização de instalações ambientalmente danosas com a presença de agentes políticos e econômicos empenhados em atrair para o local investimentos de todo tipo, qualquer que seja seu custo social e ambiental”<sup>50</sup>.

Trata-se, assim, de uma situação de injustiça ambiental, na qual um grupo social suporta parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, bem como da ausência ou omissão de tais políticas<sup>51</sup>. Sendo a população do bairro de Santa Cruz composta 64,87% de negros (pretos e pardos), pode-se afirmar que o local caracteriza ainda um caso de racismo ambiental<sup>52</sup>.

O local, frequentemente caracterizado como uma zona de vocação industrial, possui(u) reconhecido valor ecológico, beleza paisagística, além de abrigar uma grande

---

<sup>48</sup> CARVALHO, 2011.

<sup>49</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 108.

<sup>50</sup> ACSELRAD, 2004, p.13.

<sup>51</sup> ACSELRAD, 2009, p. 41

<sup>52</sup> Dados retirados do último CENSO realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010. Não foram encontrados indicadores sociais de expectativa de vida, taxa de alfabetização e escolaridade, renda per capita, taxa de ocupação e condições de moradia por corte de cor/raça. Pelo CENSO de 2010, no entanto, é possível perceber que enquanto quase 65% da população de Santa Cruz é composta de negros, na Barra da Tijuca – área nobre localizada igualmente na zona oeste no município do Rio de Janeiro - o percentual de negros não chega a 30%.

diversidade ecológica, onde a pesca e agricultura sempre ocuparam papel de destaque<sup>53</sup>. Apesar da tradicional utilização dada pela população ao bairro, a área vem sendo considerada uma escolha natural dos Poderes Públicos para alocação de atividades ou empresas que geram incômodos aos moradores, o que igualmente parece ter se repetido na escolha da decisão do mais recente caso: a instalação da TKCSA.

#### *4. Considerações Finais*

O bairro de Santa Cruz foi escolhido como representativo de um modelo de distribuição de ônus ambientais que afeta seletivamente uma população composta majoritariamente por negros e com forte impacto sobre os pescadores que secularmente retiravam seus sustentos dos rios da região.

A distribuição não equitativa dos recursos naturais, a insuficiência na garantia do acesso à informações sobre as alterações ambientais promovidas em virtude da fixação de determinadas atividades industriais e destinação de rejeitos na região submete a população diretamente afetada a riscos ainda mais graves. Ao mascarar os danos decorrentes da atividade econômica, ficam mascaradas também as possibilidades de acesso a mecanismos de prevenção, mitigação de danos e compensação.

O caso aponta ainda para a ação do Estado na garantia de que os empreendimentos sejam instalados nas áreas de sacrifício, com as concessões de incentivos fiscais, de financiamento público para a viabilização do empreendimento, chegando a flexibilizações injustificáveis das legislações de proteção ambiental e das exigências dos licenciamentos. De outro lado, é flagrante a omissão dos órgãos públicos no aparelhamento da região com infraestrutura e condições adequadas de salubridade,

---

<sup>53</sup> GUIMARÃES, 2011, p. 29.

assim como bastante deficitária a atuação no controle das atividades da empresa, fiscalização das medidas de segurança e mitigação de danos, contrariando o dever constitucional de proteção do meio ambiente, o conceito de democracia ambiental e as próprias normas ambientais cuja aplicação deve ser orientada para alcançar a melhor proteção.

Outro aspecto que permite enquadrar o bairro como zona de sacrifício é não possibilitar que a participação da população atingida ocorra de modo adequado, muitas vezes, desconsiderando sua vontade, manifestada de forma precária e pontual. Caberia a eles influenciar diretamente, através dos mecanismos participativos previstos no Plano Diretor, na definição de políticas, planos, programas e projetos envolvendo alterações de seus territórios e territorialidades.

Nas etapas seguintes de desenvolvimento desse trabalho, pretende-se racializar a discussão de justiça ambiental no Brasil. A história do Rio de Janeiro é marcada pela marginalização e estigmatização dos territórios negros<sup>54</sup>, essa marca precisa ser evidenciada nas análises produzidas sobre a apropriação físico-territorial e urbana da cidade.

Propõe-se que a distribuição desigual de recursos naturais e riscos ambientais no bairro de Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro, seja investigada a partir de uma perspectiva decolonial<sup>55</sup>. Essa abordagem permite que se ponha em discussão as dimensões estruturais da desigualdade que se forjou na realidade brasileira, estabelecendo as relações necessárias entre capitalismo mundial, controle, dominação e subordinação de

---

<sup>54</sup> ROLNIK, 1989.

<sup>55</sup> Assim como Walsh (2009) o uso da expressão decolonial (no lugar de descolonial) indica mais do que uma proposta de reverter a colonialidade, determina uma postura e atitude contínua de transgredir, intervir e insurgir-se contra os padrões de dominação naturalizados por ela e visibilizar construções alternativas.

corpos e povos através da ideia de *raça* (WALSH, 2009), como é próprio dos estudos críticos sobre a colonialidade.

A abordagem decolonial se apresenta como uma perspectiva epistemológica que permite mediar as preocupações dos movimentos ambientalistas e dos movimentos negros e indígenas a partir do questionamento do modelo de dominação que produziu a colonialidade do poder<sup>56</sup>, do ser<sup>57</sup>, do saber<sup>58</sup> e da natureza<sup>59</sup> e, portanto, o desrespeito representado pelo racismo e pela desproporcional expropriação dos recursos naturais.

##### 5. Referências:

ACSELRAD, Henri. De “bota-foras” e “zonas de sacrifício” – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. In ACSELRAD, Henri (Org.). **Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fase, 2004.

ACSELRAD, Henri. Vigiar e unir – a agenda da sustentabilidade urbana? **Revista VeraCidade**. Ano 2, n. 2. Salvador: SEDHAM, 2007.

ACSELRAD, Henri *et al.* **O que é Justiça Ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ANJOS, Gabriele. A questão “cor” ou “raça” nos censos nacionais In **Indic. Econ. FEE, Porto Alegre**, v. 41, n. 1, p. 103-118, 2013.

BENCHIMOL, Jayme Larry. **Pereira Passos: um Hausmann tropical**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, DGDI, 1992.

BULLARD, Robert D. Confronting Environmental Racism in the Twenty-First Century. In **Global Dialogue**, vol.4. Number 1, Winter 2002.

\_\_\_\_\_. **Dumping in Dixie: race, class and environmental quality**. Boulder, Westview Press, 1990.

CARTIER, Ruy; BARCELLOS, Christovam; HÜBNER, Cristiane; PORTO, Marcelo Firpo. Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. In **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 25 (12): 2695-2704, dez., 2009.

---

<sup>56</sup> QUIJANO, 2000

<sup>57</sup> FANON, 2010.

<sup>58</sup> MALDONADO-TORRES, 2008.

<sup>59</sup> WALSH, 2007.

- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DOMINGUEZ PEREZ, Maurício. **Lacerda na Guanabara: a reconstrução do Rio de Janeiro nos anos 1960**. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2007.
- FANON, Frantz. **Os condenados da Terra**. Tradução Enilce Albegaria Rocha, Lucy Magalhães. 1ª reimpressão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2010.
- FREITAS, Carlos Machado de; PORTO, Marcelo Firpo. **Saúde, ambiente e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.
- FROES, José Nazareth de Souza e GELABERT, Odaléa Ranauro Enseñat. **Rumo ao Campo Grande por trilhas e caminhos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: (s.n.), 2004.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE (RJ). Parecer Técnico de Licença Prévia 026/06, emitido no processo E-07/202.952/2005, referente ao Terminal Portuário, 2006a.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA DO MEIO AMBIENTE (RJ). Parecer Técnico de Licença Prévia 856/06, emitido no processo E-07/200.751/05, referente à usina siderúrgica da TKCSA, 2006b.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor de Itaguaí**. Rio de Janeiro, 1976.
- GUIMARÃES, Virgínia Totti; ACSELRAD, Henri (orientador). **O licenciamento ambiental prévio e a localização de grandes empreendimentos: o caso da TKCSA, em Santa Cruz, Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2011. 119p. Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.
- GUANABARA (Estado). Programa de Governo de Desenvolvimento Urbano, 1974.
- INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS. **Índice de Desenvolvimento Social**. Comparando realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro. Abril de 2008. Disponível em: [http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/2247\\_%EDndice%20de%20desenvolvimento%20social%20\\_%20ids.PDF](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/2247_%EDndice%20de%20desenvolvimento%20social%20_%20ids.PDF), p. 12. Acesso em: 09 jul. 2011.
- MALDONADO-TORRES, Nelson. La descolonización y el giro des-colonial. In **Tabula Rasa**. Bogotá-Colombia, n. 9:61-72, julio-diciembre, 2008.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In LANDER, Edgardo. **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias (Coord.). **Planos urbanos – Rio de Janeiro – Século XIX**. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
- ROLKIK, Raquel. Territórios Negros nas Cidades Brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro). In **Revista de Estudos Afro-Asiáticos**, 17 – CEEA, Universidade Cândido Mendes, setembro de 1989.

SCHULTZ, Kirsten. **Versalles tropical**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

WALSH, Catherine. Son posibles unas ciências sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologias decoloniales. In **Revista Nómada**. Abril, n. 26, pp. 102-113, 2007.

\_\_\_\_\_. Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: Refundares político-epistémicos en marcha. In ALBALGI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia (edits.) **Conocimiento, capital y desarrollo: dialécticas contemporâneas**. Buenos Aires: Editora La Crujía, 2009.