

**A TEORIA DA FLEXIBILIZAÇÃO E O DUPLO PADRÃO
O caso da TKCSA em Santa Cruz, Rio de Janeiro, RJ**

**Aluna: Giselly Monteiro Roza de Aguiar (bolsista CNPq)
Orientadoras: Thula Rafaela de Oliveira Pires
e Virgínia Totti Guimarães**

Introdução

O presente relatório insere-se na pesquisa “Injustiça Ambiental e Racismo Ambiental: a marca da estratificação sócio racial nas zonas de sacrifício do Estado do Rio de Janeiro”, orientada pelas professoras Virgínia Totti Guimarães e Thula Rafaela de Oliveira Pires, do Departamento de Direito da PUC-Rio, que, no período de 2014/2015, tem como pesquisadores Giselly Monteiro, Daniela Almeida e Matheus Vellasco, que pretende investigar os aspectos jurídicos da apropriação de recursos naturais e humanos, e os efeitos da degradação ambiental nas zonas de sacrifício do Estado do Rio de Janeiro.

A presente pesquisa individual aborda a flexibilização de normas de proteção ao meio ambiente, em especial no licenciamento ambiental, este último que se trata de um procedimento administrativo utilizado no Brasil para gestão dos recursos naturais, considerado comparativamente com outros países, como uma das legislações mais modernas no que se refere a proteção ambiental no ordenamento jurídico. O caso concreto a ser utilizado como parâmetro da seguinte pesquisa é a instalação da Siderúrgica TKCSA, no bairro de Santa Cruz – uma zona de sacrifício¹ -, Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro, considerando-se o material acadêmico disponível já produzido, que discute o processo de licenciamento da Siderúrgica em pauta.

Parte-se, ainda, do que é demonstrado no parecer da Fiocruz, a prática de duplo padrão, qual seja, uma forma de atuação de empresas transnacionais, que tendem a adotar em outros países que não sejam os seus países de origem, padrões de segurança e controle ambiental inferiores aos exigidos pela legislação desses últimos (FIRPO & MILANEZ, 2009).

Objetivos

A crise ambiental mundial deve ser entendida como um fenômeno que afeta distintamente diferentes segmentos da população, apesar do pensamento mundialmente consagrado de que a mesma afetaria indistintamente a todos no mesmo grau, e sob as mesmas condições. Partindo da premissa anterior, por meio da presente pesquisa busca-se:

1. Analisar a teoria da flexibilização das leis ambientais, prática que supostamente atende interesses políticos na instalação de determinados empreendimentos em locais específicos, com o intuito de avaliar a busca pelo padrão mais baixo de proteção ambiental, e;

¹ “A expressão “zonas de sacrifício” é utilizada pelos movimentos de justiça ambiental para designar localidades em que observa-se uma superposição de empreendimentos e instalações responsáveis por danos ambientais. Ela tende a ser aplicada a áreas de moradia de população de baixa renda, onde o valor da terra relativamente mais baixo e o menor acesso dos moradores aos processos decisórios favorece escolhas de localização que concentram, nestas áreas, instalações perigosas” (VIEGAS, 2006).

2. Demonstrar a prática de duplo padrão por parte de transnacionais, em especial da empresa em questão no caso em análise, objeto dessa pesquisa, o que pode ter contribuído para a sua instalação no Brasil.

Metodologia

Durante a primeira parte da pesquisa, foi feito um levantamento bibliográfico acerca dos marcos teóricos relativos à Injustiça Ambiental - e Racismo Ambiental -, a fim de que fosse realizada a revisão de literatura e uma introdução ao tema. Nesta fase, por meio de encontros semanais, foi discutida a bibliografia no grupo de pesquisa, com o destacamento dos pontos e conceitos principais, juntamente com as professoras orientadoras e os demais pesquisadores do grupo.

Na segunda parte da pesquisa, que foi voltada para o desenvolvimento da linha de pesquisa individual, buscou-se a bibliografia referente à teoria da flexibilização do licenciamento ambiental, com base no estudo de caso da instalação da Companhia Siderúrgica do Atlântico no bairro de Santa Cruz, que tem sido amplamente discutida no mundo acadêmico, tendo em vista a atuação do poder executivo nesse processo, e ainda, suas implicações na saúde pública da comunidade residente nesse bairro.

Desenvolvimento

1. O Bairro de Santa Cruz e suas mudanças na ocupação urbana

A invisibilidade no quesito importância do bairro de Santa Cruz nos dias atuais com relação aos outros bairros da Cidade do Rio de Janeiro contrasta com o protagonismo que a região teve em outro momento. O bairro contou com a presença dos padres jesuítas por mais de dois séculos, que administravam uma fazenda – A Fazenda de Santa Cruz – que tinha grande importância no contexto Brasil Colônia.

Nesse contexto, a Fazenda de Santa Cruz, histórico centro agrário-fabril fluminense, organizado pela ordem jesuítica no final do século XVI, tornou-se terra privada após longo processo, a partir da expulsão dos jesuítas, e passou a ser incorporada aos bens da Coroa (FRIDMAN, 2002).

Após a expulsão dos jesuítas de Santa Cruz em 1759, a Família Real escolheu a região para ser o palácio rural da monarquia, com a reforma dos aposentos, abertura de novos logradouros, urbanização, edificação de novos imóveis em apoio às construções palacianas, e melhorias da Real Estrada de Santa Cruz (CAVALCANTI, 2003).

Outro fator historicamente importante foi a construção de um matadouro na região, no final do século XIX, em 1881, que foi significativo para dinamizar a economia da localidade, na qual ainda havia uma vila operária destinada aos seus trabalhadores. A instalação do matadouro municipal em Santa Cruz foi responsável por gerar uma situação de insalubridade, e a proposta de transferência do matadouro público de São Cristóvão para Santa Cruz, está diretamente relacionada à retirada dos “usos sujos” da cidade do seu centro, na medida em que são ampliados os limites da mesma (GUIMARÃES, 2011).

A despeito disso, da proclamação da República, até os anos 30, o bairro passou por um processo de decadência, no qual deixou de receber qualquer tipo de investimento, e só na era Vargas, começou a receber algum melhoramento urbano, a fim de se ampliar a população que ali habitava. Importa acrescentar que, Santa Cruz manteve um caráter rural até mais da metade do século XX, na gestão republicana a Fazenda de Santa Cruz perdeu o caráter que até então mantinha, de produtora agropastoril do Estado, e grande parte de suas terras passou a ser ocupada por unidade das forças armadas e vendida ou arrendadas a particulares, passando a se

tornar uma área de expansão urbana da cidade do Rio de Janeiro (CAVALCANTI, 2003). Com relação ao século XX

(...) inicia-se com uma intensa atividade de parcelamento do solo, em especial nas áreas predominantemente rurais, tal como a zona oeste do Rio de Janeiro, culminando com o espraiamento das cidades, e, ainda, com o aprofundamento da crise das habitações populares (GUIMARÃES, 2011).

Entretanto, só na década de 1960, começou-se a pensar em Santa Cruz no que diz respeito à migração de indústrias para o bairro, com a intensificação do processo de transferência das indústrias do centro para a periferia, e também com a necessidade de mais espaço, determinada pelo crescimento do espaço urbano (GUIMARÃES, 2011).

Nesse período surgiram os distritos industriais em Campo Grande e Santa Cruz (SILVA & GARMARSKI), o que resultou na instalação de grandes empresas em Santa Cruz: a siderúrgica Cosigua-Gerdau, White Martins e a Casa da Moeda do Brasil.

Segundo Guimarães (2011), a região tornou-se um distrito industrial pela

Disponibilidade de grandes espaços vazios, interligados com as saídas do Município, como portos, rodovias e ferrovias, e, especialmente, pela ausência de proximidade com população que se fizessem ouvir pelas autoridades públicas e privadas responsáveis pelo projeto.

2. A Siderúrgica TKCSA

A Companhia Siderúrgica do Atlântico é comumente conhecida como TKCSA. Localiza-se na Baía de Sepetiba, bairro de Santa Cruz, na Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro. É uma *joint venture*, formada pela VALE (CVRD), que detém cerca de 27% das ações votantes, e a empresa alemã ThyssenKrupp Steel (TKS) com 73% (PACS, 2009).

De acordo com Nogueira (2014), a TKCSA iniciou as operações em junho de 2010, e, quando atingir seu pleno funcionamento, será a maior siderúrgica da América Latina, com a capacidade de produzir por ano até 10 milhões de toneladas de placas de aço semi-elaboradas para exportação.

Em 21/04/2011, o então Presidente da TKCSA Herbert Eichelkraut admitiu erros da Companhia em entrevista ao jornal O Globo. Para ele, a geração de empregos criados tanto na construção da empresa, quanto durante sua operação, seria suficiente para justificar a sua presença no local. Entretanto, não foi o que ocorreu, e a mesma passou a objetivar uma mudança de relacionamento e convivência com a população, melhorando e estendendo a comunicação com a comunidade (ALMEIDA, 2011).

De acordo com sítio eletrônico da Companhia TKCSA, a empresa conta hoje (julho de 2015) com 5.500 colaboradores, sendo 61% desses da região na qual o complexo siderúrgico está instalado². Por ser um empreendimento que movimenta abundantes investimentos, há necessidade de grande quantidade de mão-de-obra, e esse seria o grande benefício de sua instalação para a população local. Dentre seus malefícios, pode-se citar

Problemas socioambientais como a expulsão de 75 famílias do Movimento Sem Terra e a criação de uma área de exclusão da pesca numa região que possui atividades econômicas como a pesca e o turismo (PATO, 2010).

²Disponível em: <<http://www.thyssenkrupp-csa.com.br/carreira/>>

Antes da expedição da licença de operação, foi concedido à empresa, um período de testes em sua operação, com fundamento em uma condicionante (condicionante 04 da LIIN000771), que autoriza a “realização da pré-operação de cada unidade durante um período de até 90 (noventa) dias após a conclusão de sua implantação, apresentando previamente ao INEA, para aprovação, o respectivo cronograma e a data de início”. Tal condição de validade da licença foi alterada, por meio do Documento de Averbação AVB000912, de 18 de maio de 2010, para que passasse a constar a possibilidade de realização de pré-operação por um período de até 210 (duzentos e dez) dias. No entanto, mesmo nestas condições, na visão da empresa, sua operação parece ser a regular, e não como um teste para avaliar a adequação de suas instalações, conforme se verifica em seu site institucional (GUIMARÃES, 2011).

Em notícia veiculada no jornal O Globo online, de 01/11/2012, a Companhia teria que pagar, de acordo com o Secretário Estadual do Ambiente, Carlos Minc, uma multa de R\$ 10,5 milhões, após um pó prateado ter sido expelido pela própria fábrica sobre as casas de Santa Cruz, no dia 31/10/2012. Segundo veiculado pelo Jornal, a Siderúrgica teria sido multada antes em 2010, e também em 2011, por expelir o pó prata (SOARES, 2012).

Conhecida mundialmente pela “chuva de prata” que expele, a TKCSA está longe de ser uma siderúrgica que se utiliza de um modo de desenvolvimento sustentável, tendo em vista os problemas respiratórios e oftalmológicos que enfrentam os moradores da região (NOGUEIRA, 2014), e, segundo subtítulo de uma cartilha feita pelo Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul de julho de 2014, trata-se de “Um desenvolvimento que adoce a gente”.

Cabe acrescentar que a Siderúrgica teve licença para operar renovada, apesar de pendências ambientais, e funciona ainda hoje, após cinco anos, com status de pré-operação em decorrência de não ter atendido as exigências mínimas para obter a licença de operação definitiva (NOGUEIRA, 2014).

3. Alterações nas normas ambientais, o conceito de flexibilização da legislação e duplo padrão

A alteração de normas ambientais supostamente parte de decisões políticas anteriores ao licenciamento ambiental, e como reflexo dessas decisões previamente tomadas, há flexibilização, no que diz respeito a interpretação e aplicação destas normas, a despeito de ser a legislação ambiental brasileira considerada como uma das mais avançadas do planeta (GUIMARÃES, 2011).

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente analisa a localização, instalação, ampliação ou a operação de determinado empreendimento e atividades que possam causar degradação ambiental ou poluição, e ainda, os que envolvem recursos ambientais.

Para atividades e empreendimentos capazes de causar significativo impacto ambiental, exige-se a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Apesar das conclusões dos estudos e do processo de licenciamento ambiental, que em tese seria ato vinculado da administração pública, e não estaria relacionado a juízos de conveniência e oportunidade da mesma, com frequência, setores da sociedade pronunciam-se assinalando que a decisão não se encontra vinculada com esses estudos, e que, de fato, o dito instrumento teria se transformado no cumprimento de uma mera formalidade legal.

É perceptível que os conceitos da legislação ambiental podem ser manejados de modo a enquadrar a possibilidade de implantação destes empreendimentos, por mais que não preencham os pressupostos necessários para o mesmo, ou, ainda, pode ocorrer a alteração de normas ambientais, configurando uma forma de flexibilização destas (GUIMARÃES, 2011).

A flexibilização é o processo de conformação dos preceitos estabelecidos na legislação pelo órgão ambiental, ou até mesmo de alteração da legislação, abrandando-se restrições ao desenvolvimento de atividades, de modo a possibilitar a sua instalação, ainda que se estabeleçam medidas compensatórias aos danos causados. Trata-se da conjugação dos aspectos legais, econômicos e políticos para se configurar os modos de ocupação do território.

Ainda, pode-se falar da grande atuação do poder público, que nas três esferas (municipal, estadual e federal) é responsável por promover incentivos fiscais e conceder subsídios para as empresas se instalarem em determinadas regiões - assim como ocorre com a região em análise -, além de possuir papel omissivo quanto à fiscalização e respeito à legislação ambiental.

O Estado atua como interventor na facilitação da instalação de empreendimentos em áreas carentes de infraestrutura, ausenta-se na fiscalização das obras, e ainda, flexibiliza a legislação, além de atuar de forma concentradora e excludente na implementação desses empreendimentos, pois beneficia algumas áreas com investimentos em detrimento de outras (PATO, 2010).

Com relação à instalação da TKCSA, podemos listar os seguintes pontos de seu licenciamento ambiental:

Houve uma fragmentação do licenciamento ambiental da empresa: A empresa solicitou licença prévia para implantação de uma Usina Siderúrgica integrada, e requereu licença prévia para um terminal portuário e dragagem na Baía de Sepetiba, o que pode ser verificado nos processos do órgão ambiental estadual, e nos estudos apresentados pela mesma. Entretanto, a análise conjunta e integrada do Complexo Siderúrgico, exceto em alguns pontos que foram objeto do EIA do Terminal Portuário do Centro Atlântico, não foi realizada, ou, caso tenha sido feita, não foi encontrada (GUIMARÃES, 2011), trata-se de um indício de que possa ter havido nesse caso flexibilização das leis ambientais, contrariando artigo da Lei Estadual 3111/1998:

Art 1º - Quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente deverá realizar a análise conjunta dos empreendimentos, para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízo das análises individuais dos empreendimentos³.

Além disso, o procedimento licitatório ficou com o Estado – com os seus procedimentos sendo conduzidos pela extinta FEEMA, desde 2005, atual INEA -, apesar de se tratar de competência do IBAMA (GUIMARÃES, 2011), tal qual será exposto abaixo. Ainda, critica-se a amplitude da análise dos impactos na população (GUIMARÃES, 2011), que deveriam ter sido amplamente expostos pelo EIA/RIMA da usina siderúrgica, bem como a falta de abrangência dos estudos ambientais apresentados. Ademais, não foi cumprida a exigência de apresentação de alternativas locais no licenciamento ambiental da TKCSA, e, também, não foram

³ Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/46feb5cb70bd1433032566c10075dba9?OpenDocument>>

localizadas as discussões sobre a inexistência de alternativa locacional que poderia fundamentar a intervenção em Área de Preservação Permanente (GUIMARÃES, 2011).

Ainda, em parecer elaborado, os técnicos da Fiocruz apontaram que a TKCSA adota no Brasil padrões de segurança e controle ambiental inferiores aos exigidos pela legislação da Alemanha, seu país de origem (FIRPO & MILANEZ, 2009). Essa prática é denominada duplo padrão, e consiste em uma estratégia que as empresas transnacionais adotam, utilizando padrões de segurança e legislação ambiental inferiores ao regulamentado em seu país de origem.

No parecer são apontados dois indícios de que a empresa estaria se beneficiando da vulnerabilidade da legislação ambiental, adotando práticas que seriam questionáveis frente à legislação européia. O projeto foi licenciado pelo órgão estadual Feema (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente). Portanto possui ilegalidade quanto ao seu licenciamento, pois o EIA-RIMA da empresa violou a Lei Federal No. 7661/88 e também o Decreto de regulamentação No. 5.300/2004 (Gerenciamento Costeiro), que estipula que o licenciamento de empreendimentos na zona costeira seja realizado apenas pelo órgão ambiental federal o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). O processo de licenciamento não levou em consideração a articulação com o ambiente e outros empreendimentos que estão no seu entorno, resultando numa 'minimização dos impactos ambientais' (PATO, 2010).

O primeiro indício do duplo padrão refere-se ao processo de licenciamento ambiental:

Na União Européia, a empresa precisa incluir uma descrição do tipo e do volume das emissões previsíveis para os diferentes meios físicos e os efeitos no meio ambiente. Esses dados têm que ser tornar públicos no momento do licenciamento com a finalidade de serem debatidos pela união pública. Porém no Brasil o licenciamento ambiental não é construído de forma que a população possa participar (PATO, 2010).

O segundo indício refere-se à concentração de poluentes emitidos pela siderúrgica:

No bairro de Santa Cruz a qualidade do ar apresenta qualidade inferior recomendada pelos países europeus. Dificilmente uma indústria deste porte na Europa seria instalada em ambientes já degradados como o bairro de Santa Cruz. Com o início da operação da empresa, a emissão de poluentes está agravando a qualidade do ar, conforme denúncias relatadas em grande jornal de circulação. Segundo os técnicos responsáveis pelo Parecer da Fiocruz, os diferentes componentes do processo produtivo precisam ser analisados de forma integrada porque: a exposição das pessoas aos poluentes atmosféricos, ocorre de modo simultâneo e cumulativo; a possibilidade de processos de reação no meio ambiente das diversas substâncias (PATO, 2010).

Conclusões

A escolha da localização da Siderúrgica TKCSA, assim como a forma de flexibilização das leis ambientais em seu processo de licenciamento, bem como a atuação diferenciada da empresa transnacional em questão, adotando controles ambientais e de segurança na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, supostamente inferiores aos permitidos pela legislação de seu país de origem, podem ser entendidos como exemplos de situações de Injustiça Ambiental existente.

O local escolhido para instalação da TKCSA pode ser denominado, a partir das peculiaridades identificadas, como uma zona de sacrifício, que, conforme observado na pesquisa, a partir da criação do Distrito Industrial de Santa Cruz, desde o final do século XIX,

vem recebendo os ‘usos sujos’, conhecidos por produzirem impactos negativos e incômodos à população (GUIMARÃES, 2011).

O trabalho apresentado tem como aspecto central o estudo da legislação ambiental, que pauta o licenciamento ambiental, e o controle ambiental e de segurança a ser utilizado por uma Indústria instalada no Brasil. Acerca da legislação, acertadamente afirma Rodotá (2004):

A economia considera o direito como um obstáculo, uma imposição paternalista e externa, que introduz valores que não podem ser reduzidos ao cálculo econômico, uma vez que os direitos e garantias fundamentais conquistados ao longo da história da humanidade precisam ser respeitados e não podem ser reduzidos a mera exploração dos recursos disponíveis.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto na Constituição de 1988, em seu artigo 225, e trata-se de um direito de todos, necessário para que se desfrute de uma vida digna, não podendo assim ser limitado para alguns indivíduos, pelo Estado.

Observou-se no caso em questão, que há envolvimento aos problemas apresentados, interesses econômicos e políticos que regem a forma como determinado processo de licenciamento ocorre, e também, como determinadas empresas operam, e como definem em quais locais se instalarão.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.

ALMEIDA, C. **Presidente da CSA admite erros: ‘Achamos que só os empregos bastariam’**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/presidente-da-csa-admite-erros-achamos-que-so-os-empregos-bastariam-2792767>> Acesso em: 16 jul. 2015.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - ano 1, n. 1 (jan./abr. 1986) - Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986. **De chão religioso a terra privada o caso da Fazenda de Santa Cruz**. FRIDMAN, Fania.

CAVALCANTI, N. **Santa Cruz: uma paixão**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, Prefeitura do Rio, 2003. 70 p.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. 922 p.

GUIMARÃES, V. T. **O licenciamento ambiental prévio e a localização de grandes empreendimentos: O caso da TKCSA em Santa Cruz, Rio de Janeiro, RJ**. 2011. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2011.

MILANEZ, B.; PORTO, M. F. **Parecer Técnico sobre o Relatório de Impacto Ambiental da Usina Siderúrgica do Atlântico (TKCSA)**. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Julho, 2009.

NOGUEIRA, D. CSA tem autorização para operar renovada, apesar de pendências ambientais. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/csa-tem-autorizacao-para-operar-renovada-apesar-de-apesar-de-pendencias-ambientais-12371431>> Acesso em: 19 mar. 2015.

PACS. Fundação Rosa Luxembourg. **Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA Impactos e Irregularidades na Zona Oeste do Rio de Janeiro.** Net, Rio de Janeiro, Novembro, 2009, Rio de Janeiro, 2ª edição. Disponível em: <<http://apacs.files.wordpress.com/2011/10/doc-impczo.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2015.

PATO, P. S. Implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico na Baía de Sepetiba-RJ. Rio de Janeiro, Revista Tamoios, Ano VI, nº 2, 2010.

RODOTÀ, S. ¿Cuál derecho para el nuevo mundo? Revista de Derecho Privado, Nº 9, 2005. Disponível em: <<http://portal.uexternado.edu.co/pdf/revistaDerechoPrivado/rdp9/rev.DerechoPrivado9.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2015.

SILVA, J. P. P.; GARMARSKI, E. A. Campo Grande: Algumas considerações sobre seu desenvolvimento. No prelo.

SOARES, R. Após ‘chuva de prata’ no Rio, CSA é multada em R\$ 10,5 milhões. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/11/apos-chuva-de-prata-no-rio-csa-sera-multada-em-r-105-milhoes.html>> Acesso em: 18 mar. 2015.

VIEGAS, N. R. Desigualdade Ambiental e “Zonas de Sacrifício”. Disponível em: <https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/desigualdade_ambiental_zonas_sacrificio.pdf> Acesso em 25 jul. 2015.