

JUSTIÇA AMBIENTAL – novas articulações entre meio ambiente e democracia

Henri Acselrad*
IPPUR/UFRJ

A morte de uma criança de um ano de idade, ocorrida em maio de 2000 na Baixada Fluminense no Rio de Janeiro, por intoxicação com produtos tóxicos com que brincava em um terreno baldio situado ao lado de sua casa, chamou a atenção para o descalabro do lançamento descontrolado de resíduos industriais perigosos nos espaços públicos, notadamente nos bairros habitados por populações de baixa renda. Apenas diante de ocorrências como esta, tem-se aberto espaço para a discussão mais geral sobre a desigualdade social na exposição da população aos riscos ambientais em nosso país. Este debate parece ainda ter sido pouco aprofundado, inclusive pelas próprias forças democráticas. Cabe a pergunta: como os movimentos sociais no Brasil poderiam melhor articular a questão dos riscos ambientais com o debate sobre as condições de existência da população e com o processo de construção de direitos no país? Como evidenciar a dimensão ambiental do projeto de construção democrática da sociedade brasileira? Como fazer entender que os incêndios florestais em Roraima, a seca no Nordeste, a desigual exposição dos grupos sociais aos riscos da poluição são a expressão do mesmo processo de produção da desigualdade ambiental que distancia ricos e pobres, brancos e negros em nosso país? A experiência dos movimentos sociais pode nos fornecer pistas valiosas, como veremos a seguir.

A desigualdade ambiental é sem dúvida uma das expressões da desigualdade social que marcou a história do nosso país. Os pobres estão mais expostos aos riscos decorrentes da localização de suas residências, da vulnerabilidade destas moradias a enchentes, desmoronamentos e à ação de esgotos a céu aberto. Há conseqüentemente forte correlação entre indicadores de pobreza e a ocorrência de doenças associadas à poluição por ausência de água e esgotamento sanitário ou por lançamento de rejeitos sólidos, emissões líquidas e gasosas de origem industrial. Esta desigualdade resulta, em grande parte, da vigência de mecanismos de privatização do uso dos recursos ambientais coletivos – água, ar e solos.

Ante os indicadores do que o pensamento dominante considera como principal problema ambiental – o desperdício -, empresas e governos tendem, entretanto, a propugnar ações da chamada “modernização ecológica”, destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados. Trata-se, neste caso, de agir exclusivamente dentro da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, economizando o meio ambiente e abrindo mercados para nova tecnologias ditas limpas. Nenhuma referência é feita por estes atores dominantes à associação que existe

* Doutor em Economia pela Universidade de Paris I, Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (IPPUR/UFRJ), pesquisador do CNPq, organizador do livro Meio Ambiente e Democracia, IBASE, RJ, 1992, membro da coordenação do projeto Brasil Sustentável e Democrático (FASE/PACS/ASPTA/IBASE/IPPUR-UFRJ/IEE-USP/REDEH), co-autor com Jean Pierre Leroy de “Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática”, FASE, RJ, 1999.

entre degradação ambiental e injustiça social. Por sua vez, os atores sociais que percebem a importância desta relação lógica, ao contrário, não confiam no mercado como instrumento de superação da desigualdade ambiental e promoção de justiça ambiental. Para eles, o enfrentamento da degradação do meio ambiente é o momento da obtenção de ganhos de democratização, e não apenas de ganhos de eficiência e mercado. Isto porque há uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade se defender da injustiça ambiental. É visível o fato que nas conjunturas recessivas, o crescimento do desemprego tende a ser acompanhado de uma redução da capacidade de organização e resistência da população trabalhadora, acarretando conseqüentemente uma diminuição dos cuidados empresariais com a manutenção, uma intensificação dos ritmos de trabalho dos que não perderam seus empregos, o crescimento dos acidentes de trabalho e da irresponsabilidade ambiental das empresas. A democratização do controle sobre os riscos é portanto muito mais viável de se conquistar nos períodos de menor incidência do desemprego e de maior capacidade de mobilização dos atores sindicais.

O Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA, nos anos 80, fruto de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir do final dos anos 60, redefiniu-se em termos ambientais um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. Nos anos 70, sindicatos preocupados com saúde ocupacional, grupos ambientalistas e organizações de minorias étnicas articularam-se para elaborar em suas pautas respectivas o que entendiam por “questões ambientais urbanas”. Alguns estudos apontavam já a distribuição espacialmente desigual da poluição segundo a raça das populações a ela mais expostas, sem no entanto, que se tenha conseguido mudar a agenda pública. Em 1976-77, diversas negociações foram realizadas tentando montar coalizões destinadas a fazer entrar na pauta das entidades ambientalistas tradicionais o combate à localização e de lixo tóxico e perigoso predominantemente em áreas de concentração residencial de população negra.

A constituição de um movimento afirmou-se a partir de experiência concreta de luta inaugurada em Afton, no condado de Warren, na Carolina do Norte, em 1982. Ao tomarem conhecimento da iminente contaminação da rede de abastecimento de água da cidade caso fosse nela instalado um depósito de policlorinato de bifenil, os habitantes do condado organizaram protestos maciços, deitando-se diante dos caminhões que para lá traziam a perigosa carga. Com a percepção de que o critério racial estava fortemente presente na escolha da localização do depósito daquela carga tóxica, a luta radicalizou-se, resultando na prisão de 500 pessoas. A população de Afton era composta de 84% de negros; o condado de Warren, de 64% e o estado da Carolina do Norte, de 24%¹. Face a tais evidências, estreitaram-se as convergências entre o movimento dos direitos civis e dos direitos ambientais.

¹ cf. Troy W. Hartley, Environmental Justice: An Environmental Civil Rights Value Acceptable to All World Views, in Environmental Ethics, vol. 17, fall 1995, p. 278.

Nascido de lutas de base contra iniquidades ambientais a nível local, o movimento culminou elevando a “justiça ambiental” à condição de questão central na luta pelos direitos civis. Ao mesmo tempo, ele induziu a incorporação da desigualdade ambiental na agenda do movimento ambientalista tradicional. Como o conhecimento científico é correntemente evocado em estratégias de redução das políticas ambientais – meras soculções técnicas, o movimento de justiça ambiental estruturou suas estratégias de resistência recorrendo de forma inovadora à própria produção de conhecimento. Notadamente o movimento recorreu aos resultados da pesquisa multidisciplinar que promoveu sobre as condições da desigualdade ambiental no país. Momento crucial desta experiência foi a pesquisa mandada realizar em 1987 pela Comissão de Justiça Racial da *United Church of Christ*, que mostrou que “a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área”². Evidenciou-se então que a proporção de residentes que pertencem a minorias étnicas em comunidades que abrigam depósitos de resíduos perigosos é igual ao dobro da proporção de minorias nas comunidades desprovidas de tais instalações. O fator raça revelou-se mais fortemente correlacionado com a distribuição locacional dos rejeitos perigosos do que o próprio fator baixa renda. Portanto, embora os fatores raça e classe de renda tenham se mostrado fortemente interligados, a raça apresentou-se como um indicador mais potente da coincidência entre os locais onde as pessoas vivem e onde os resíduos tóxicos são depositados.

Foi a partir desta pesquisa que o reverendo Benjamin Chavis cunhou a expressão “racismo ambiental” para designar “a imposição desproporcional - intencional ou não - de rejeitos perigosos às comunidades de cor”³. Dentre os fatores explicativos de tal fato, alinham-se a disponibilidade de terras baratas em comunidades de minorias e suas vizinhanças, a falta de oposição da população local por fraqueza organizativa e carência de recursos políticos das comunidades de minorias, a falta de mobilidade espacial das “minorias” em razão de discriminação residencial e, por fim, a subrepresentação das “minorias” nas agências governamentais responsáveis por decisões de localização dos rejeitos. Ou seja, fez-se evidente que forças de mercado e práticas discriminatórias das agências governamentais concorrem de forma articulada para a produção das desigualdades ambientais.

A partir de 1987, as organizações de base começaram a discutir mais intensamente as ligações entre raça, pobreza e poluição e pesquisadores iniciaram estudos sobre as ligações entre problemas ambientais e injustiça social, procurando elaborar os instrumentos de uma “Avaliação de Equidade Ambiental” que procurava introduzir variáveis sociais nos tradicionais estudos de avaliação de impacto. Neste novo tipo de avaliação, a pesquisa participativa envolveria como co-produtores do conhecimento os próprios grupos sociais ambientalmente desvantajados, viabilizando uma apropriada integração analítica entre processos biofísicos e processos sociais. Procurava-se postular assim que aquilo que os trabalhadores, grupos étnicos e comunidades residenciais sabem sobre seus ambientes deve

² cf. Melinda Laituri - Andrew Kirby, Finding Fairness in America's Cities? The Search for environmental Equity in Everyday Life, in *Journal of Social Issues*, vol. 50, n.3, 1994, p. 125.

³ cf. Rachel Pinderhughes, The Impact of Race on Environmental Quality: An empirical and theoretical discussion, in *Sociological Perspectives*, vol. 39, n.2, 1996, p. 241.

ser visto como parte do conhecimento relevante para a elaboração não discriminatória das políticas ambientais.

Mudanças se fizeram então sentir ao nível do próprio Estado. Pressionado pelo *Congressional Black Caucus*, em 1990, a *Environmental Protection Agency* do governo dos EUA criou um grupo de trabalho para estudar o risco ambiental em comunidades de baixa renda. Dois anos mais tarde, este grupo concluiria que havia falta de dados para uma discussão da relação entre equidade e meio ambiente e reconhecia que os dados disponíveis apontavam tendências perturbadoras, sugerindo, por esta razão, maior participação das comunidades de baixa renda e minorias no processo decisório relativo às políticas ambientais.

Em 1991, os 600 delegados presentes à I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientistas de Povos de Cor aprovaram os “17 Princípios da Justiça Ambiental”, estabelecendo uma agenda nacional para redesenhar a política ambiental dos EUA de modo a incorporar a pauta das “minorias”, comunidades ameríndias, latinas, afroamericanas e asioamericanas, tentando mudar o eixo de gravidade da atividade ambientalista nos EUA⁴. O movimento de justiça ambiental consolidou-se assim como uma rede multicultural e multiracial nacional, e mais recentemente internacional⁵, articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais no enfrentamento do “racismo ambiental” como uma forma de racismo institucional, buscando fundir direitos civis e preocupações ambientais em uma mesma agenda e avançando na superação de vinte anos de dissociação e suspeita entre ambientalistas e movimento negro.

A luta pelo reconhecimento da desigualdade ambiental nos EUA tem constituído um passo importante para a contestação do modelo de desenvolvimento. O lema do movimento tem sido “poluição tóxica para ninguém” e não simplesmente o de deslocar a poluição de lugar ou “exportar a injustiça ambiental” para os países onde os trabalhadores estejam menos organizados. Trata-se de discutir a pauta da chamada “transição justa”, de modo a que a luta contra a poluição desigual não destrua simplesmente o emprego dos trabalhadores das indústrias poluentes ou penalize as populações dos países menos industrializados para onde as transnacionais tenderiam a transferir suas “fábricas sujas”. O movimento de justiça ambiental vem procurando assim se internacionalizar para construir uma resistência global às dimensões globais da reestruturação espacial da poluição.

Se, por uma lado, sabemos que os mecanismos de mercado trabalham no sentido da produção da desigualdade ambiental - os mais baixos custos de localização de instalações com resíduos tóxicos apontam para as áreas onde os pobres moram – não podemos desconsiderar, por outro lado, que é a omissão das políticas públicas que permite a ação perversa do mercado. A experiência do Movimento de Justiça Ambiental mostra como se

⁴ cf. Anne Braden, *Justice Environnementale et Justice Sociale aux États Unis*, in *Ecologie Politique*, n. 10, été 1994, p. 10.

⁵ Seis representantes do movimento dos EUA e da s Filipinas estiveram no Rio de Janeiro em 1998, desenvolvendo contatos com ONGs (como o IBASE) e grupos acadêmicos (como o IPPUR/UFRJ).

pode organizar as populações para exigir políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigore a desigualdade social e racial.