

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LARISSA FRANCO DE MELLO AQUINO PINHEIRO

**A CONSTRUÇÃO DE UM PROBLEMA SOCIAL: O CASO DO “PÓ
PRETO” E SEU DEBATE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM VITÓRIA/ES**

VITÓRIA
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LARISSA FRANCO DE MELLO AQUINO PINHEIRO

**A CONSTRUÇÃO DE UM PROBLEMA SOCIAL: O CASO DO “PÓ
PRETO” E SEU DEBATE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM VITÓRIA/ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Aline Trigueiro Vicente

VITÓRIA
2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

P654c Pinheiro, Larissa Franco de Mello Aquino, 1979-
A construção de um problema social : o caso do “pó preto” e seu debate nas audiências públicas de licenciamento ambiental em Vitória/ES / Larissa Franco de Mello Aquino Pinheiro. – 2012. 153 f. : il.

Orientadora: Aline Trigueiro Vicente.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Companhia Vale do Rio Doce. 2. Poluição - Vitória (ES). 3. Audiência pública. 4. Licenças ambientais. I. Vicente, Aline Trigueiro. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 316

LARISSA FRANCO DE MELLO AQUINO PINHEIRO

**A CONSTRUÇÃO DE UM PROBLEMA SOCIAL: O CASO DO “PÓ
PRETO” E SEU DEBATE NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE
LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM VITÓRIA/ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Aline Trigueiro Vicente (Orientadora)
Doutora em Sociologia e Antropologia

Professora Doutora Cristiana Losekann
Doutora em Ciência Política

Professora Pós-Doutora Teresa Cristina da Silva Rosa
Pós-Doutora em Sociologia

Professora Doutora Winifred Knox - Suplente
Doutora em Ciências Sociais

Ao meu amado Emanuel.

Limpeza

“Tudo começou com a decisão de tirar os parasitas da orquídea que deveria ser transferida para um vaso de barro clarinho. De longe, parecem fazer parte da planta. São pontos escuros agarrados nos dois lados das folhas e nos caules. Olhando com mais atenção, vê-se que não deveriam estar ali.

Antes mesmo de terminar o serviço, vi que todas as demais orquídeas do jardim - mais de trinta - sofriram do mesmo mal. Como se não bastasse, todas elas estavam cobertas com uma camada fina e homogênea de pó preto, agregado com a umidade da maresia, coisa farta por aqui.

Com tempo sobrando, tratei de limpar uma por uma, cuidadosamente, com as pontas dos dedos e uma esponja de cozinha. Um trabalho maneiro e de resultados imediatos. A planta recupera suas cores naturais, um aspecto saudável, e você fica recompensado, como se tivesse salvado a humanidade.

Estávamos em plena arrumação para as festas de fim de ano, dando os últimos retoques no alpendre construído na lateral da casa, onde poderemos enfrentar o calor de verão em condições bem favoráveis. Comer, coçar e limpar, basta começar.

Nem precisei de óculos para ver que as pedras ao redor da casa estavam totalmente cobertas por uma grossa camada de pó de minério. Algo medonho, mas nada que não pudesse ser removido com a ajuda de uma dessas máquinas de lava-a-jato, que adotei faz tempo. Práticas, portáteis e eficientes, elas também servem de brinquedo para marmanjos desocupados.

Com movimentos estudados e sistemáticos, limpei primeiro as pedras da entrada da casa e em seguida as da lateral. Dava gosto ver a sujeira ir sendo retirada pelo impacto do jato d'água sob alta pressão. A textura do granito ia reaparecendo aos poucos, deixando o piso bem mais claro e contrastado.

Um simples erro de pontaria fez surgir o bege claro do muro, que parecia limpo. Reajuste o jato para que ficasse mais difuso, e a cor original surgiu, agradecida. Um olhar atento mostrou troncos de hibisco cobertos por uma mistura de pó preto com lodo velho. Um jato mais concentrado trouxe de volta o amarelado da casca. O verde das folhas foi obtido com água em regime de pulverização.

[...]

Há quem pense que sujar o mundo seja um direito inalienável do homem consumidor, quem adote o pressuposto de que sempre haverá quem limpe o que ele sujar. Imagino que algo parecido passe pela cabeça de quem decide o funcionamento das empresas que processam minério de ferro e carvão na Ponta de Tubarão e sujam tudo por aqui.”

Álvaro Abreu

A Deus por ter-me concedido essa oportunidade e me sustentado até o fim;

Ao meu marido, aos meus pais e demais familiares que torceram e me apoiaram a todo o momento;

À minha orientadora pela dedicação e ensino e demais professores do PPGCS;

Aos colegas do mestrado por termos compartilhados muitas experiências;

Ao apoio dado pela Secretaria do PPGCS e

À Capes, pela bolsa.

RESUMO

Será apresentado um panorama da construção de um problema social antigo, que é a poluição do ar gerada pelos empreendimentos situados na Ponta de Tubarão e sua relação com a cidade de Vitória. Fruto dos grandes projetos de desenvolvimento instalados na cidade, a partir do final da década de 1960, tal problema traz consigo riscos que começaram há muito ser contestados pela população. Nesse quesito, foram tomadas como objeto de análise as audiências públicas de licenciamento ambiental que ocorreram em Vitória, ES, quando houve a Expansão da Produção do Complexo de Pelotização da Vale (Usina VIII), em 2006, partindo da ideia de que são arenas públicas, onde se defrontam diferentes atores sociais (Estado, empresas, sociedade a ser impactada) que são portadores de distintos interesses, racionalidades, valores e projetos relacionados a um espaço social (e ambiental) em disputa. Foram investigadas, a partir desse recorte, as formas de mobilização social nessas arenas políticas denominadas audiências públicas, ou seja, como um problema social ganha corpo e se torna objeto de mobilização. Observou-se que os diversos atores sociais que participam dessa arena pública disputam espaços para evocar os seus discursos e se posicionar a respeito do problema em questão, revelando capacidades discursivas distintas, as quais se tornam um diferencial de poder na relação entre os mesmos.

Palavras-chave: Companhia Vale do Rio Doce. Poluição - Vitória (ES). Audiência pública. Licenças ambientais.

ABSTRACT

An overview of the construction of an old social problem which is the air pollution generated by the enterprises located at Ponta do Tubarão and its effect on the city of Vitoria is presented. Fruit of the great developmental projects installed in the city from the 1960s on, such problem brings certain risks that have already met opposition by the population. In this topic, the targets of the analysis were the public hearings for environmental licensing which took place in Vitoria (ES) when there was a Production Expansion in Vale's Complex of Pelletizing (Plant VIII), in 2006, departing from the idea that they are public arenas where different social actors (State, businesses, and society to be impacted), who support distinct interests such as rationality, values, and projects related to the dispute for a social space, confront each other. It was investigated the way this form of social mobilization happen in the political arena that is called public hearings, that is, the way a social problem becomes visible and an object of mobilization. It was observed that the several social actors who take part in the public arena contend for spaces to broadcast their speeches and to position themselves in regard to the issues, thus revealing distinct discursive capacities, which become a differential in power in relation to each other.

Key-words: Companhia Vale do Rio Doce. Pollution - Vitória (ES). Public hearings. Environmental licences.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Os sete principais projetos concluídos no setor industrial	29
Quadro 2 - Atores sociais e interesses envolvidos	53
Quadro 3 - Conceitos da Resolução Conama nº 237/1997	62
Quadro 4 - Procedimentos de licenciamento estabelecidos pela Resolução Conama nº 237/1997.....	63
Quadro 5 - Tipos de licenças ambientais na esfera federal	63
Quadro 6 - Tipos de licenças ambientais no estado do Espírito Santo - Decreto Estadual nº 1.777, de 09 de janeiro de 2007.....	64
Quadro 7 - Aspectos principais do Decreto Estadual nº 1.777/2007 (Silcap)	78
Quadro 8 - Os capitais econômico, social, cultural e simbólico segundo Bourdieu	90
Quadro 9 - Justificativa e legitimação do discurso	98
Quadro 10 - Sinótico.....	130
Tabela 1 - Número de presentes nas audiências públicas realizadas no processo de licenciamento da expansão da produção do complexo de pelotização da Vale.....	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de participantes na fase de perguntas por escrito.....	92
Gráfico 2 - Número de participantes na fase de perguntas orais	94
Gráfico 3 - Distribuição das taxas de emissão de material particulado na Região da Grande Vitória	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização de Vitória, capital do Espírito Santo, Brasil.....	24
Figura 2 - Bairros de Vitória de acordo com a Lei Municipal nº 6.077/2003	39
Figura 3 - Porto de Tubarão: imagem de satélite.....	99
Figura 4 - Primeira <i>Wind Fence</i> implantada pela Vale em atendimento ao Termo de Compromisso Ambiental assinado junto ao Ministério Público.....	112
Figura 5 - Campanha de denúncia contra poluição atmosférica.....	123
Figura 6 - <i>Outdoor</i> com desenho colado	123
Figura 7 - Kléber Galvêas no carnaval da Barra do Jucu	124
Figura 8 - Bloco “Não Vale cheirar pó”	126
Figura 9 - Charge	127
Figura 10 - Charge	127
Figura 11 - Charge	128

LISTA DE SIGLAS

AA - Autorização Ambiental
AAPC - Associação dos Amigos da Praia de Camburi
Abrampa - Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente
Acapema - Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente
ACP - Ação Civil Pública
AESB - Associação Espírito Santense de Biologia
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental
AMPIB - Associação dos Moradores e Proprietários da Ilha do Boi
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CAOA - Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, de Bens e Direitos de Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico, Paisagístico e Urbanístico
Cefetes - Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cetesb - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CICPAA - Comissão Intermunicipal de Controle de Poluição de Águas e do Ar
Cofavi - Companhia de Ferro e Aço Vitória
CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente
Conremas - Conselhos Regionais de Meio Ambiente
Consema - Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPV - Conselho Popular de Vitória
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EUA - Estados Unidos da América
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente

Findes - Federação das Indústrias do Espírito Santo
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
Iema - Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo
IES - Instituto de Engenharia Sanitária
IFES - Instituto Federal do Espírito Santo
JK - Juscelino Kubitschek
LAR - Licença Ambiental de Regularização
LI - Licença de Instalação
LO - Licença de Operação
LOP - Licença de Operação para Pesquisa
LP - Licença Prévia
LS - Licença Simplificada
LU - Licença Única
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NEP - *New Ecological Paradigm*
NEPA - *National Environmental Policy Act*
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PDM - Plano Diretor Municipal
PDU - Plano Diretor Urbano
PIB - Produto Interno Bruto
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
Rima - Relatório de Impacto Ambiental
RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória
Samifra - Sociedade dos Amigos e Moradores da Ilha do Frade
Seama - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEMAS - Secretaria Municipal de Ação Social
Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sesa - Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Espírito Santo

Silcap - Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradadoras do Meio Ambiente

Sinques - Sindicato dos Químicos do Estado do Espírito Santo

Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SLAP - Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras

Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

TCA - Termo de Compromisso Ambiental

TR - Termo de Referência

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UNRISD - *United Nations Research Institute for Social Development* (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social)

USP - Universidade de São Paulo

UTE - Usina Termelétrica Integrada de Vitória

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROBLEMA	23
2.1	A CIDADE DE VITÓRIA NO CONTEXTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	23
2.2	A CIDADE E A VALE OU A VALE NA CIDADE?.....	30
2.3	O “PÓ PRETO”: O RISCO PAIRA SOBRE A CIDADE	37
2.3.1	A percepção social do risco: aspectos teóricos.....	40
2.3.2	Percepção do risco e ações sociais em Vitória: o caso do “pó preto”	46
2.4	EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL DE TUBARÃO - CVRD	50
2.4.1	Os atores sociais reunidos em torno do problema.....	52
3.	AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL: UM BALANÇO ANALÍTICO	54
3.1	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO DE GRANDES PROJETOS NO BRASIL.....	54
3.1.1	Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)	58
3.2	A AUDIÊNCIA PÚBLICA: FINALIDADES E DESAFIOS.....	67
3.3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	75
4.	DO PONTO DE VISTA DOS ENVOLVIDOS: COMO A AUDIÊNCIA PÚBLICA OCORREU?.....	80
4.1	A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ARENA DE DISPUTA.....	80
5.	OS RESULTADOS DO PROCESSO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA	104
5.1	INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: COMO SE “REVOLVEU” O CASO DO PÓ PRETO EM VITÓRIA	104
5.1.1	Próximas ações: o que ainda está por vir?	116
5.2	OUTROS MODOS DE MOBILIZAÇÃO EM TORNO DA QUESTÃO	121
6	CONCLUSÃO	130
7	REFERÊNCIAS	134
	APÊNDICE	144
	ANEXOS	151

1. INTRODUÇÃO

A questão ambiental vem se destacando na agenda dos governos, pois os riscos advindos de um tipo de desenvolvimento desordenado têm chamado cada vez mais a atenção de diferentes pessoas e grupos. As sociedades contemporâneas se deparam com os efeitos negativos dos processos de modernização que atingem o meio ambiente como um todo, resultando desse processo uma gama de objetos de investigação para o campo das Ciências Sociais. Um desses novos objetos diz respeito às audiências públicas de licenciamento ambiental, que devem ser analisadas com a devida atenção, pois ao mesmo tempo em que pretendem ser um novo canal de interação entre Estado e sociedade civil, podem se constituir em estruturas burocráticas elitizantes (ALONSO; COSTA, 2002b).

Nesse sentido, dentro do campo de investigação sobre as audiências públicas, recortamos como objeto de pesquisa o processo de ampliação da capacidade instalada da oitava usina de pelletização da Vale e sua produção de pelotas de 11,2 milhões de toneladas para 36,2 milhões de toneladas, ou seja, um incremento na produção de 200% que, exatamente por seu porte e impacto, exigiu a realização de audiências públicas no seu processo de licenciamento ambiental. Sem contar que com o aumento da movimentação de cargas, exigiu-se a construção de um terminal de embarque de minério, no porto de Tubarão com capacidade de atracar os maiores navios graneleiros do mundo, com capacidade de 400 mil toneladas de minério.

Nossa pesquisa analisou as duas audiências públicas de licenciamento ambiental ocorridas em 2006, na cidade de Vitória, capital do Espírito Santo. O empreendimento licenciado dizia respeito a um projeto para expandir a produção do Complexo Industrial de Tubarão, da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Vale, localizada na Ponta de Tubarão. O órgão ambiental licenciador foi o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema) pelo critério de territorialidade dos impactos ambientais.

Dentre os objetivos gerais desta dissertação destaca-se a análise de forma aprofundada das audiências públicas de licenciamento ambiental, referente à expansão da produção do complexo de pelletização da CVRD (Usina VIII), ocorridas em Vitória, em 2006, partindo da ideia de que são *arenas públicas* de disputas, onde se defrontam diferentes atores sociais (Estado, empresas e grupos impactados) que são portadores de distintos interesses, racionalidades, valores e projetos relacionados a um espaço social (e ambiental) em disputa e os modos de mobilização que se produziram a partir desse momento. Em outras palavras,

investigaremos, a partir desse recorte, como se dão as formas de participação, ou seja, o envolvimento¹ da população (LEITE LOPES, 2006) nessas arenas políticas denominadas audiências públicas.

Quanto aos objetivos específicos, destacam-se: a) reconstruir a relação da Vale com a cidade de Vitória; b) analisar a política ambiental concernente às audiências públicas na perspectiva da institucionalização da questão ambiental e os grandes projetos de desenvolvimento; c) reconstruir a história das audiências públicas da expansão do Complexo de Pelotização da CVRD (Usina VIII), ocorridas em Vitória, no ano de 2006; d) identificar os atores/grupos sociais participantes, seus interesses e mobilizações; e) analisar a relação entre o discurso perito e as abordagens leigas sobre o chamado “pó preto” (as partículas de pó de minério em suspensão no ar que poluem o ambiente, as casas e causam transtornos respiratórios na população).

Observa-se que a população que vive sob condições de risco está cada vez mais fazendo uso da questão ambiental como repertório de seus interesses e reivindicações (LEITE LOPES, 2006). É isso que está acontecendo no caso da expansão do Complexo Industrial de Tubarão (CVRD); nesse processo, pudemos verificar que as comunidades impactadas se mobilizaram e conquistaram seu espaço no debate devido aos riscos a que estavam sendo submetidas, principalmente devido ao pó de minério (chamado pelas mesmas de “pó preto”) proveniente das indústrias siderúrgicas, localizadas na Ponta de Tubarão.

Segundo Leite Lopes (2004), em algumas conjunturas socioeconômicas, onde se nota uma grande concentração da riqueza material e de capital, como o caso da cidade de Vitória, a tendência é que haja uma mobilização coletiva contra a poluição industrial a partir de associações existentes (sindicatos, associações de moradores, de camponeses, de agricultores, ou até mesmo de pescadores) do que de novos grupos ou movimentos ambientais. No caso de Vitória, a questão do “pó preto”, em particular, se desenvolveu a partir das associações de moradores por meio de seus representantes.

Ferreira (2003, p. 45) nos relembra que, “historicamente, a primeira instância de organização na cidade foram as entidades de bairro”. No caso de Vitória, algumas associações de moradores buscaram se posicionar frente aos problemas ligados à poluição atmosférica, como a Sociedade dos Amigos e Moradores da Ilha do Frade (Samifra) e da Associação dos Moradores e Proprietários da Ilha do Boi (AMPIB). A participação dessas associações de

¹ O termo “envolvimento” foi popularizado quando da entrada dos projetos das agências internacionais, culminando na introdução de novas formas participativas de gestão na Constituição Federal de 1988. O envolvimento da população era estimulado no intuito de minimizar a desconfiança das instituições dominantes por meio da mobilização dos grupos subalternos da sociedade (LEITE LOPES, 2004).

moradores se deu de forma muito intensa, pelo fato de serem as mais atingidas pelo pó de minério, e os bairros estarem situados na região mais nobre da cidade². Segundo dados publicados, há associações de moradores ativas em Vitória, não só com relação ao meio ambiente em si, mas, também em relação a outros assuntos da cidade, como foi demonstrado, em 2011, na proposta para modificar o Plano Diretor Urbano (PDU) de Vitória, cujo objetivo era aumentar a altura dos prédios dos bairros de Praia do Canto, Santa Lúcia, Bento Ferreira, Mata da Praia e Enseada do Suá³ (ALMEIDA, 2011).

Há histórico de alguns movimentos sociais reivindicativos na cidade de Vitória na década de 1980, evidenciando as grandes deficiências de atendimento às demandas sociais geradas pelo desenvolvimento acelerado no pós-64. Em 1983 foi criada a Secretaria Municipal de Ação Social (Semas), buscando aproximação entre ação governamental dos movimentos de bairro e, no ano seguinte, foi criado o Conselho Popular de Vitória (CPV) (ZORZAL E SILVA et al., 2009).

O desenvolvimento urbano vem alcançando cada vez mais a atenção de órgãos governamentais, agências financiadoras, entidades da sociedade civil e especialistas nas mais variadas áreas do conhecimento. A ideia é alcançar um desenvolvimento urbano sustentável, a partir de premissas como gestão democrática, planejamento ético e direito de cidadania, enfim, condições de vida urbana dignas para todos os cidadãos (SCHOENBAUM; ROSENBERG, 1991 apud FERREIRA, 2003). No entanto, os caminhos sociais para a realização desse ideal são bastante distintos.

Sabemos que cidades enfrentam problemas de poluição do ar, que se tornaram uma questão de saúde pública, mas os processos de tradução desse tipo de problema em questão social certamente merecem investigação. Em Vitória, essa questão ganhou repercussão entre os que convivem diariamente com os problemas que são resultantes das atividades da Vale, localizada no Complexo Industrial de Tubarão. Além do impacto à saúde, há ainda o incômodo causado pela sujeira do pó de minério nas residências, sendo, inclusive, muito

² Em Vitória, existe uma predominância do vento nordeste que leva a pluma de poluição das indústrias do Complexo de Tubarão diretamente para os bairros situados nessa rota do vento.

³ As associações de moradores se colocaram contra proposta dos membros do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória que é aumentar a altura dos prédios na região que abrange os bairros de Praia do Canto, Santa Lúcia, Bento Ferreira, Mata da Praia e Enseada do Suá. Essa mudança no PDU viria a atender um novo empreendimento com apartamentos e salas comerciais, na Mata da Praia. Segundo os representantes das associações de moradores essa medida acabaria por prejudicar a qualidade de vida dos moradores da região, colocando que a verticalização, apesar de ser uma tendência mundial, no caso de Vitória acaba sendo uma forma de atender aos interesses econômicos tão somente (ALMEIDA, 2011).

comum a prática de fechamento de varandas nos prédios para impedir o acúmulo de sujeira dentro das residências, nos bairros próximos às principais fontes poluidoras.

No final da década de 1980, as empresas Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale) e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), atual ArcelorMittal Tubarão se viram ameaçadas quando o governador do estado resolveu fechar suas usinas devido ao não comparecimento das mesmas a uma audiência pública, marcada para a assinatura de um acordo para reduzir a poluição do ar emitida por essas fontes, consideradas insustentável na época. Após um ano de negociação, foi assinado um acordo que se constituiu em um marco importante para a melhoria da qualidade de vida dos moradores da região da Grande Vitória (JORNAL A TRIBUNA, 2000).

Contudo, esse acordo, apesar de ter sido considerado um marco histórico e ter na época surtido efeito, aos poucos a poluição do ar gerada por essas mesmas fontes poluidoras voltou a incomodar. A questão adquiriu maior relevo durante as discussões nas audiências públicas, dentro do processo de licenciamento ambiental para a expansão de um empreendimento considerado poluidor – a Vale. Dessa forma, ocorreu uma reação da sociedade civil que se iniciou no âmbito das audiências públicas, as quais se tornaram uma “vitrine” para o problema. Posteriormente, o debate se deslocou para outra instância, o Ministério Público do Espírito Santo. Essa é uma síntese do processo que buscamos entender e explicar com este trabalho de investigação acadêmica⁴.

A pesquisa aqui apresentada foi baseada em fontes documentais conservadas no centro de documentação do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema). Foram consultadas fontes primárias e secundárias, tais como estudos ambientais, atas, outros documentos disponibilizados pelo órgão ambiental competente e rede mundial de computadores. Há de se considerar que existe um material significativo produzido sobre o objeto de pesquisa, o qual deve ser tomado em consideração, inclusive, inúmeras matérias divulgadas nos jornais de circulação local devido à grande repercussão do fato.

Foram consultados tanto os jornais de maior destaque na mídia, como *A Gazeta* e *A Tribuna*, como também os jornais considerados alternativos, como o virtual *Século Diário*⁵ que expõe matérias, sob o ponto de vista dos problemas socioambientais trazidos pelos grandes projetos industriais. O uso de jornais aponta a dinâmica da questão ambiental,

⁴ Como passaremos por muitos acontecimentos, elaboramos uma linha do tempo para situar o leitor no espaço e no tempo de momentos que se sucederam não somente no Espírito Santo, mas no Brasil e no mundo, em termos do incremento do arcabouço legislativo ligado ao assunto, assim como fatos históricos ligados ao desenvolvimento da política ambiental em todos esses níveis (APÊNDICE A).

⁵ www.seculodiario.com.br

sinalizando o debate na sociedade capixaba. Esse será um recurso adicional para discutir o tema e foram lidos, com periodicidade semanal, na medida em que vinham à tona as notícias sobre os empreendimentos na Ponta de Tubarão e seus desdobramentos. Também foram consultadas notícias mais antigas sobre o caso nos sites da Assembleia Legislativa⁶ e do Ministério Público do Estado do Espírito Santo⁷.

Quanto à revisão bibliográfica, foram utilizados vários autores que possibilitaram pensar melhor o problema, já que o meio ambiente por si só é um campo dinâmico e complexo que permite uma abordagem interdisciplinar para a compreensão do todo e necessita dessa investigação. Foram utilizados como referencial teórico central nessa pesquisa: Bourdieu (2002; 2008) e Beck (1997; 2008), fontes valiosas para o entendimento do caso em análise.

A partir de algumas categorias criadas por Bourdieu buscamos compreender melhor a “audiência pública”, entendendo-a como um campo de disputa entre os diferentes atores sociais em torno de um espaço social (e ambiental). Trata-se de pensar as audiências públicas também como um espaço simbólico, a partir do qual são projetadas representações por intermédio do poder simbólico que se manifesta pela hegemonia imposta por aqueles que contam com maior capital (econômico, social e cultural) e, que devido a isso, possuem maior vantagem nesse campo.

De Beck, privilegiamos uma reflexão a partir do conceito de “sociedade de risco”, que vem alcançando cada vez mais destaque nas discussões atuais, por tentar relacionar a modernidade reflexiva com as novas formas de compreensões de Estado e organização política. No estudo de caso, vamos nos deparar com o risco sobre a cidade e seus efeitos perversos como a perda da qualidade de vida e da saúde da população da Grande Vitória. O teórico nos auxilia a compreender o quanto na *modernidade reflexiva* os custos sociais e ambientais do projeto de desenvolvimento passam a serem alvos de debate por toda sociedade, chegando também ao nível micro, da individualização, por meio da *subpolítica*.

Utilizamos também algumas referências de trabalhos empíricos que nos ajudaram a pensar nosso problema de pesquisa. São os casos dos trabalhos de Leite Lopes (2004; 2006) e Fuks (1997; 1998). Leite Lopes realizou uma pesquisa a respeito da participação das populações no controle da poluição industrial em algumas cidades brasileiras e, até mesmo na Argentina, por meio de um enfoque sociológico e antropológico. Esse material foi de grande importância para o entendimento do caso do “pó preto” em Vitória. Os diversos

⁶ www.al.es.gov.br/portal/

⁷ www.mpes.gov.br

enfrentamentos narrados pelo autor auxiliaram o nosso entendimento sobre o processo de “ambientalização” dos conflitos sociais no estudo de caso investigado.

O trabalho de Fuks contribuiu na análise do processo de construção da questão social, ou seja, na compreensão da emergência das questões ambientais no cenário capixaba como questões públicas, veiculadas por indivíduos e grupos. A partir disso, qualificamos as audiências públicas de licenciamento ambiental utilizando uma categoria destacada nos trabalhos do autor: “arenas públicas”.

Foram realizadas, ainda, entrevistas com roteiros semi-estruturados⁸ com analista do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema) e representantes da sociedade civil impactada. Quanto à escolha dos entrevistados, concentramos esforços em compreender a visão dos impactados, cujo perfil estivesse mais associado à participação no campo ambiental (APÊNDICE D). Já em relação à análise dos dados coletados foi empregada a análise de conteúdo. Sua aplicação é adequada à pesquisa porque, como nos ensinam Bardin (2009) e Triviños (1987), o método se apresenta para o entendimento de motivações, atitudes, valores, crenças, tendências e ideologias presentes e que à primeira vista não se apresentam de forma explícita.

Desse modo, no segundo capítulo analisamos de forma ampla a construção social do problema do “pó preto”, apresentando o cenário e o plano desenvolvimentista local da cidade de Vitória, sobretudo a partir da instalação dos grandes projetos que ganharam corpo na década de 1970. Também assinalamos as primeiras mobilizações por parte dos movimentos sociais contra a poluição do ar e o conflito instaurado em torno da produção do “pó preto” e a expansão da oitava usina de pelotização da Vale.

Já no terceiro capítulo, apresentamos um panorama do processo de constituição e de institucionalização da questão ambiental na produção de políticas públicas voltadas aos grandes projetos de desenvolvimento, que vêm surgindo no Brasil, desde a década de 1970. Realizamos uma breve introdução aos conceitos ligados à Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), como licenciamento ambiental, Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (Rima), dentre outros. Além disso, discutiu-se o papel da audiência pública na relação entre desenvolvimento e meio ambiente, e como a questão ambiental passou a vigorar no debate público.

No quarto capítulo, apresentamos a audiência pública sob o ponto de vista dos participantes, com base nas entrevistas e nas atas das audiências públicas que ocorreram em

⁸ Foram elaborados dois roteiros de entrevistas, sendo um direcionado para as ONGs e as associações de moradores e outro voltado para o órgão ambiental estadual (Iema) (APÊNDICE B e C).

Vitória, em 2006. Nesse momento, localizamos as audiências públicas no campo ambiental e as configuramos como arenas públicas por resultarem em práticas sociais e posições políticas diferenciadas em relação ao meio ambiente, que se torna um objeto de disputa. Também apresentamos os problemas relacionados ao predomínio de um capital linguístico que privilegia a linguagem técnica, além dos jogos de interesses e arranjos políticos, que estão por trás desses investimentos que colocam em debate temas como desenvolvimento, sustentabilidade e qualidade de vida.

No quinto capítulo, mostraremos como se deu a intervenção do Ministério Público do Estado no caso do “pó preto” que culminou com a assinatura do Termo de Compromisso Ambiental (TCA) entre Governo do Estado, Vale e Sociedade Civil organizada. Também apresentamos outros modos de mobilização contra a poluição do ar por parte de alguns indivíduos e grupos que passaram a participar do debate público por meio do espaço da *subpolítica*.

Os aspectos conclusivos dão destaques para a ideia de que a audiência pública de licenciamento ambiental se apresenta limitada por não ser um espaço deliberativo em si. Não obstante, ela propicia um momento importante de encontro e reunião de indivíduos e atores/grupos sociais que, por meio de tal arena podem se articular e buscar outras formas de mobilização em prol do meio ambiente e da qualidade de vida.

2. A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROBLEMA

2.1 A CIDADE DE VITÓRIA NO CONTEXTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Abordaremos, neste tópico, as mudanças que se sucederam em Vitória e que culminaram em alterações na estrutura espacial da cidade, estimuladas por fatores econômicos, graças aos grandes projetos de desenvolvimento. Mostraremos como aos poucos foram rompidos os obstáculos regionais que inseriram definitivamente o Espírito Santo na nova dinâmica nacional e, também, internacional. O período de industrialização através dos grandes projetos concretizou esse processo de transformação do estado, que teve Vitória e a Grande Vitória como locais privilegiados de sua manifestação (CAMPOS JUNIOR, 1996).

Dentro desse plano desenvolvimentista, destacamos o setor siderúrgico estabelecido na Ponta de Tubarão, localizado a 10 km, ao norte de Vitória. Em 1963, quando do projeto do porto de Tubarão, parte do plano de expansão da então estatal CVRD, a meta era atingir em um futuro próximo uma exportação de minério de ferro da ordem de 20 milhões de toneladas/ano. Agora, sob o controle da Vale, essa meta foi atingida, tornando-se o maior porto de exportação de minério de ferro do mundo.

A cidade de Vitória é a capital do Espírito Santo, estado situado na região Sudeste do Brasil, conta com uma população de 327.801 habitantes e densidade demográfica de 3.327,73 hab/km² (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2011). O PIB⁹ *per capita* da cidade de Vitória em 2008 correspondia a um total de R\$ 71.407,1/ano, tendo apresentando contínuo crescimento (CORRÊA, 2012). Geograficamente, além da ilha principal, Vitória¹⁰, compõem o município várias pequenas ilhas e uma porção continental, com uma área total de 93,38 km². Limita-se ao norte com o município de Serra, ao sul com o município de Vila Velha, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com o município de Cariacica (Figura 1).

⁹ Produto Interno Bruto (PIB).

¹⁰ É uma das três ilhas-capitais do Brasil, junto com Florianópolis (Santa Catarina) e São Luís (Maranhão).

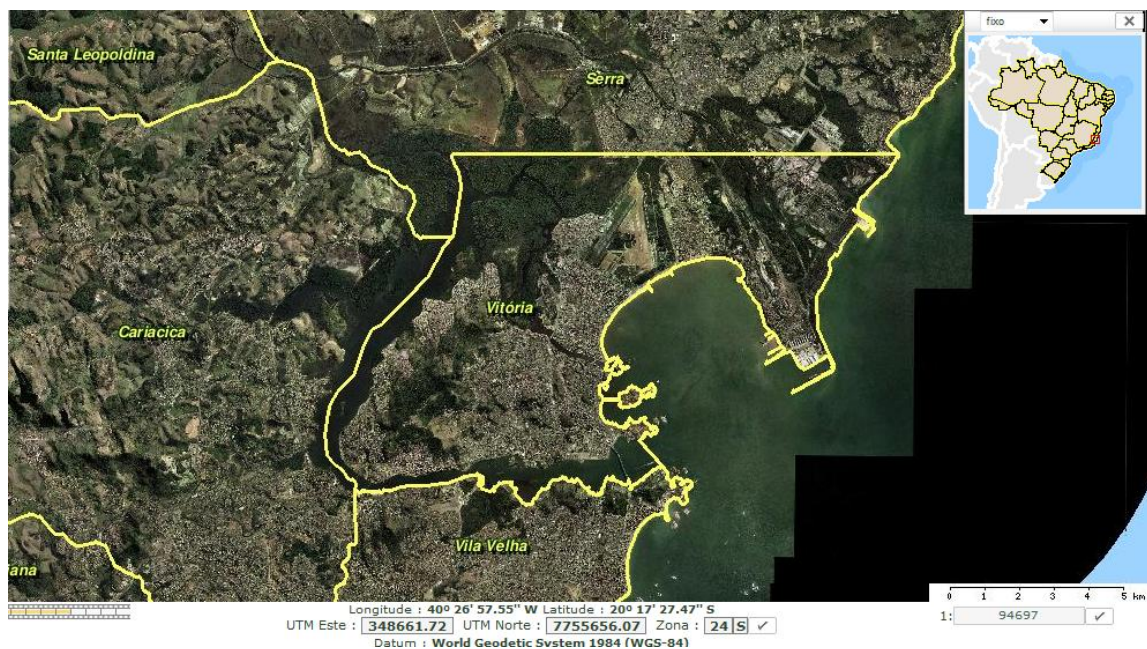


Figura 1 - Localização de Vitória, capital do Espírito Santo, Brasil.

Fonte: Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA/I3Geo (2012)

Para compreendermos o processo pelo qual atravessa o município de Vitória atualmente, retomaremos brevemente a sua história. Nesse sentido, destacaremos o governo de Jones dos Santos Neves (1951-54), o período marcante no que se refere à modernização industrial da cidade e que provocou um reordenamento do espaço urbano com a construção do aterro da Esplanada Capixaba (FREITAS; ALMEIDA; CAMPOS; 2002). Naquela época, o Espírito Santo experimentou um período de prosperidade em decorrência dos lucros gerados pelo comércio do café, que durou até a metade dos anos de 1950, com fortes manifestações na capital (CAMPOS JUNIOR, 2002).

As funções urbanas de Vitória basicamente não mudaram até o início dos anos 50. A cidade se manteve comercial, prestadora de serviços e como sede político-administrativa do governo estadual [...] A cidade passa por modificações, mas não de suas funções. Antes de 50 as mudanças urbanas foram discretas, relativamente às ocorridas nos anos subseqüentes. O espaço expressava a modelação impressa pela lógica comercial (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 45).

Segundo Campos Junior (2002, p. 15) a crise na década de 1960 se deu devido à desestruturação da produção agrícola:

A baixa produtividade dos cafeeiros, velhos e plantados sem técnica, somado à queda no preço do produto no mercado externo, foram motivos para que a política federal de erradicação tivesse grande impacto no Espírito Santo, pondo um ponto final nas lavouras que caminhavam para a estagnação total.

O governo jonista foi o primeiro a levantar a necessidade de transformar a base sócio-econômica capixaba através do “Plano de Valorização Econômica do Estado”. Seria necessário investir na diversificação econômica, através do aparelhamento infra-estrutural básico (porto, rodovias, energia, etc.) que possibilitasse gerar essa mudança pela maior integração com as forças econômicas nacionais. A ideia era buscar alternativa de expansão para a indústria nacional através da implantação de projetos industriais no Espírito Santo (ZORZAL E SILVA, 1987).

Como premissa justificadora para tal ação, ressalva a localização estratégica do Espírito Santo no território nacional, que, pela proximidade com o quadrilátero ferrífero mineiro¹¹ e pela potencialidade portuária, deveria se transformar em ‘centro monopolizador de futuras indústrias’ (ZORZAL E SILVA, 1987, p. 34).

Contudo, apenas no governo Carlos Lindenberg (1959-62) que foi concretizado o projeto de industrialização do Espírito Santo:

Nesse sentido, os contornos que ele estabeleceu para pautar sua administração foram extrapolados para além das demarcações iniciais. A dinâmica das transformações que se processavam em nível nacional, aliada aos impactos produzidos pela ideologia desenvolvimentista dos anos JK ao se refletirem mais intensamente no Espírito Santo, interseccionaram a ação encaminhada pelas forças políticas expressas por Lindenberg (ZORZAL E SILVA, 1987, p. 35).

Nas décadas de 1960 e 1970 ocorreram várias transformações no Espírito Santo e, principalmente, na cidade de Vitória. A cidade cresceu e se consolidou como principal centro terciário do estado, considerado lugar privilegiado da classe média e da população de maior poder aquisitivo (CAMPOS JUNIOR, 2002).

Aproveitando-se do momento de grande internacionalização da economia brasileira e das possibilidades criadas pela política industrial proposta no II PND, as lideranças locais junto com a CVRD articulam a implantação de grandes projetos industriais (aqueles de capital do governo federal e externo) colocando em negociação as oportunidades locais. Em consequência promovem a instalação da Aracruz Celulose, da Samarco Mineração, da Siderúrgica de Tubarão e a intensificação das atividades da Companhia Vale do Rio Doce, que já exportava minério, também em ‘pellets’, pelo porto de Tubarão (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 16).

¹¹ Localizada em Minas Gerais é a principal região produtora de minério de ferro que abastece as siderúrgicas nacionais e que também é exportado pela Estrada de Ferro Vitória-Minas até os terminais do porto de Tubarão, em Vitória (ES).

O governo de Christiano Dias Lopes Filho (1967-71) incentivou os grandes projetos, como a construção da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). O centro de Vitória se reafirma, então, como núcleo administrativo, comercial e de serviços. Na década de 1970 é iniciado o deslocamento do interesse mobiliário de atividades comerciais e administrativas para fora do Centro de Vitória. Seu governo é marcado por um esforço na busca de novas alternativas para a economia local:

Nesse sentido a estratégia do governo de Cristiano Dias Lopes Filho (1968-1971) pode ser sintetizada em suas palavras: ‘O Espírito Santo é um Nordeste sem SUDENE’. Ao igualar, assim, o Espírito Santo ao Nordeste, o governo estadual procura auferir benefícios fiscais para a via da industrialização do Estado (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 16).

O *boom* no mercado imobiliário em Vitória se explica pelo grande número de pessoas e de atividades que se concentraram na Grande Vitória e que demandaram construções, em particular, de habitações. O período entre as décadas de 1960 e 1970 foi marcado por transformações no Espírito Santo que se manifestaram na paisagem da cidade de Vitória, era considerado o local de metro quadrado mais caro, onde mais se verticalizou e mais se construiu de forma empresarial (CAMPOS JUNIOR, 2002).

Mesmo na época da expansão da cidade, em direção à parte leste, com o projeto de “Um Novo Arrabalde¹²”, que abrange atualmente os bairros mais nobres da capital, já havia esse encaminhamento direcionado a uma classe econômica privilegiada.

No Novo Arrabalde, os beneficiários dessa situação não foram certamente aqueles de menor renda, pois o tamanho mínimo estipulado para os lotes (500 m²) foi um fator restritivo, que não deu oportunidade a todos indistintamente (CAMPOS JUNIOR, 1996, p. 198).

Logo no início do seu governo, Arthur Carlos Gehardt Santos¹³ (1971-75) encontrou novas instituições e aparatos de governo renovados que contaram com sua colaboração nessas inovações. O governo federal apoiava o desenvolvimento que já era um plano de parte das elites políticas e econômicas do Espírito Santo, desde o início dos anos de 1950 (ZORZAL E SILVA, 2010).

¹² Em 1896, durante o governo de Muniz Freire (1892-96) foi dado início às primeiras transformações estruturais da cidade de Vitória fora do seu núcleo original, graças a um convite do governo, ao engenheiro sanitário e urbanista Francisco Saturnino de Brito que elaborou um projeto de expansão da cidade em direção à região das praias, até então desabitadas, chamado projeto de “Um Novo Arrabalde” (FREITAS; ALMEIDA; CAMPOS; 2002).

¹³ Não tinha militância político-partidária. Era engenheiro e professor da Ufes, além de assessor técnico da Findes (1959-1969) e, nos governos de Rubens Rangel (1966) e Dias Lopes (1967-1970), ocupou cargos de direção de instituições (SILVA, 1993 apud ZORZAL E SILVA, 2010).

Foi o que fez o Governo Arthur Carlos. Centrou todos os esforços na formulação de ‘grandes projetos de impacto’, e na sua articulação e negociação com o governo federal e com grandes investidores estrangeiros. Os projetos formulados abrangiam cinco áreas de atividades, demandavam cerca de 5 bilhões de dólares em investimentos, os quais seriam alocados nos seguintes complexos: siderúrgico (usinas de pelotização e siderurgia), paraquímico (indústria de celulose), portuário (terminal do corredor de transportes para exportação), naval (estaleiro de desmonte e construção naval) e turístico (investimentos na região litorânea sul do ES). Dos cinco, apenas os dois últimos não se viabilizaram. Além de navegar numa conjuntura de ventos favoráveis, o governo contou, sobretudo, com apoio da estatal Vale do Rio Doce, que realizava concomitantemente movimentos de atração de investidores para diversificar atividades e potencializar o transporte de cargas pela ferrovia Vitória-Minas. Por meio do modelo das *joint ventures*¹⁴, então em voga, a CVRD atraiu investidores japoneses, italianos e espanhóis para compor os referidos complexos siderúrgicos e paraquímico, além de realizar grandes investimentos no sistema portuário (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 39).

Segundo Rocha (1986, p. 48), entre 1975 e 1985 vários fatores contribuíram para que uma grande quantidade de recursos fossem investidos, favorecendo, dessa forma, a economia capixaba, sobretudo por grandes grupos com sede fora do Espírito Santo:

- O auge cíclico da economia brasileira ocorrido entre 1969/73, que favoreceu a expansão do ‘grande capital’ e levou alguns grupos econômicos privados e estatais a tomarem decisões de investimentos que contemplaram a economia capixaba;
- A política de divulgação de oportunidades de investimentos e de atração de investidores para o Espírito Santo, que foi implementada pelos Governos Estaduais no período de 1971 a 1979;
- O apoio dado aos novos investimentos em termos de incentivos fiscais e de financiamentos a longo prazo, que se realizavam em condições altamente favorecidas;
- A política energética, com a criação em 1975 e implantação efetiva a partir de 1979 do Programa Nacional do Álcool, que trouxe vários investidores e projetos agroindustriais para o estado;
- A grande geada ocorrida em meados de 1975, nas regiões cafeeiras do sul do país que, ao destruir boa parte da capacidade produtiva do produto, forçou a alta dos preços tornando a cafeicultura novamente uma atividade compensatória e altamente lucrativa.

Foi somente nos anos de 1980 que a Grande Vitória se tornou um mercado consumidor urbano devido a um crescimento populacional ligado à expansão industrial que

¹⁴ “Expressão em inglês que significa ‘união de risco’ e designa o processo mediante o qual pessoas, ou, o que é mais frequente, empresas se associam para o desenvolvimento e execução de um projeto específico no âmbito econômico e/ou financeiro. Uma *joint-venture* pode ocorrer entre empresas privadas, entre empresas públicas e privadas, e entre empresas públicas e privadas nacionais e estrangeiras. Durante a vigência da *joint-venture*, cada empresa participante é responsável pela totalidade do projeto. No caso brasileiro, esta modalidade foi estimulada especialmente durante os anos 1970, envolvendo empresas privadas nacionais, empresas estatais e empresas estrangeiras” (JOINT-VENTURE. In: SANDRONI, 1999).

criou condições às atividades urbanas do setor terciário, tanto mercantis como de serviços pessoais e industriais:

A população urbana cresceu a taxa elevada desde 1960 até 1980, com o que aumentou de 195.825 para 1.293.378 habitantes e de 28,4% da população total passou a representar 64,2%. Com isso, formou-se um significativo mercado consumidor urbano, particularmente na região da Grande Vitória que em 1980 tinha 706.263 habitantes, o que representava 35% da população total do estado (ROCHA, 1986, p. 51).

O Espírito Santo, nos anos 2000, iniciou vários projetos de expansão dentro das linhas tradicionais de produção das grandes empresas, já instaladas, explicado possivelmente por um excesso de demanda no mercado internacional de *commodities*¹⁵ minerais a partir da década de 1990, sem contar os projetos de modernização das instalações existentes nos três grandes setores tradicionais: mineração, siderurgia e celulose (Quadro 1).

¹⁵ “O termo significa literalmente ‘mercadoria’ em inglês. Nas relações comerciais internacionais, o termo designa um tipo particular de mercadoria em estado bruto ou produto primário de importância comercial, como é o caso do café, do chá, da lã, do algodão, da juta, do estanho, do cobre, etc. Alguns centros se notabilizaram como importantes mercados desses produtos (*commodity exchange*). Londres, pela tradição colonial e comercial britânica, é um dos mais antigos centros de compra e venda de *commodities*, grande parte das quais nem sequer passa por seu porto” (COMMODITY, In: SANDRONI, 1999).

Empresa/Projeto	Tipo	Descrição do Projeto	Município
Samarco Mineração S/A	E	“Projeto Terceira Pelotização”. Implantação da terceira usina de pelotização, ampliação da produção das usinas existentes e construção do segundo mineroduto Minas - Espírito Santo	Anchieta
Sun Coke	I	Instalação de nova base fabril para produção de coque, dentro do parque industrial da ArcelorMittal Tubarão	Serra
Aracruz Celulose S/A	M	Modernização das fábricas A, B e C da unidade de Barra do Riacho	Aracruz
CVRD - Vale	E/M	Modernização e ampliação das usinas de pelotização	Serra
Outokumpu Tecnologia Brasil Ltda	I	Forno para a produção de pelotas no complexo de Samarco Mineração S/A	Anchieta
CST - ArcelorMittal Tubarão	E	Projeto de expansão da produção até 7,5 milhões de toneladas/ano, instalação do terceiro alto-forno, da terceira máquina de lingotamento contínuo e ampliação da produção de bobinas a quente	Serra
Pirelli Energia Cabos e Sistemas do Brasil S/A (Prysmian Cables Systems)	E	Ampliação da produção da nova usina fabril	Vila Velha

Legenda: E (Expansão) - I (Implantação/Novo) - M (Modernização)

QUADRO 1 - OS SETE PRINCIPAIS PROJETOS CONCLUÍDOS NO SETOR INDUSTRIAL (CONTINUAÇÃO)

Fonte: Iglesias (2010)

Dentre os empreendimentos situados na Ponta de Tubarão, destacamos a ArcelorMittal Tubarão e a Vale que iniciaram mudanças em suas plantas industriais na década de 2000. A ArcelorMittal Tubarão passou por um processo de expansão da produção de até 7,5 milhões de toneladas/ano de aço (placas e bobinas a quente), com a instalação do terceiro alto-forno, da terceira máquina de lingotamento contínuo e ampliação da produção de bobinas a quente. Enquanto a Vale deu início a um processo de expansão e modernização das usinas de pelotização (IGLESIAS, 2010). Esse segundo projeto foi apresentado à sociedade civil, em 2006, durante as audiências públicas de licenciamento ambiental que serão analisadas nesta dissertação.

Na última década, portanto, foi observado um notório e decisivo crescimento da economia capixaba. Como prova desse crescimento destacamos que o estado saiu da oitava para a quarta posição na economia nacional, com uma das maiores rendas *per capita* do Brasil. Também reduziu à metade a incidência da pobreza, devido ao aumento da renda

domiciliar e da redução da desigualdade. Em 2010, mais da metade dos capixabas já fazia parte da classe média, formando um mercado consumidor ativo, com acesso ao crédito, aos bens de consumo duráveis e ao mercado de trabalho em grande expansão (VESCOVI; BONELLI, 2010).

O estágio de metropolização alcançado pela Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) – constituída pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão – na década de 1990, contrasta com aquele existente até meados dos anos 60, quando a capital do Espírito Santo era conhecida como “Cidade Presépio”, devido aos traços de sua arquitetura colonial (MONTEIRO, 2008). Nos anos de 1990, a RMGV passou a se constituir num espaço urbano que não apenas abriga o maior contingente populacional do Estado, mas que se apresenta como uma região detentora de atributos necessários à realização de atividades de produção e consumo que ampliam suas potencialidades de gerar os meios para a gestão e distribuição coletiva de serviços e mercadorias (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 31).

Uma combinação entre modificações nas condições de governança política e no ambiente de negócios resultantes dessas mudanças tem possibilitado ao estado um aproveitamento e conciliação com sucesso das vantagens comparativas naturais e construídas ao longo do seu desenvolvimento passado, ao ponto de se chamar o Espírito Santo de principal “tigre” do país, em menção aos “tigres asiáticos”¹⁶ (VESCOVI; BONELLI, 2010).

2.2 A CIDADE E A VALE OU A VALE NA CIDADE?

O título desse tópico é sugestivo quando se pretende demonstrar a história da Vale e de sua inserção na cidade, principalmente porque são as audiências públicas desta empresa que pretendemos investigar ao longo deste trabalho. Nas próximas linhas mostraremos como se deu essa imbricação entre a empresa e a cidade, resultando em transformações no espaço urbano, em função dos grandes projetos de desenvolvimento.

Em 1929, houve a quebra da Bolsa de Nova York, que acarretou a **grande depressão**, levando alguns países a assumirem uma postura desenvolvimentista, focada na direção do processo de industrialização (ZORZAL E SILVA, 2004). Após os acordos internacionais que tiveram como signatários: Brasil, Inglaterra e Estados Unidos, foi

¹⁶ Um grupo de países que alcançaram um rápido crescimento que teve repercussão mundial, no final do século passado (VESCOVI; BONELLI, 2010).

publicado o Decreto-Lei nº 4.352, de 01 de junho de 1942, que criou a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD¹⁷), encampando as Companhias Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. e Itabira de Mineração S.A (GONRING, 2010).

Em 1959 foi criada a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes¹⁸) que se constituiu como um canal corporativo, com a finalidade de articular formas de dinamizar o ritmo lento da industrialização capixaba. Quanto ao setor siderúrgico, as diretrizes para os estudos estavam ligadas com a situação do Espírito Santo em relação à produção nacional e à posição geográfica privilegiada do estado (ZORZAL E SILVA, 1987).

No final da década de 1960, o Espírito Santo obteve um crescimento em sua economia em decorrência dos grandes projetos industriais que começaram a ser instalados no seu território: siderúrgicos, paraquímicos e portuários. O estado passava por uma fase de erradicação dos cafezais, e foi adotado o modelo desenvolvimentista nacional, impulsionado pela Findes (LOBINO, 2008).

Em 1961, o então presidente da República Jânio Quadros, após um período de negociação com os estados envolvidos (Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) transfere a sede da CVRD para Vitória e designa o engenheiro Eliezer Batista, então superintendente da empresa no estado, para a presidência da mesma. A partir desse momento ocorreu um maior dinamismo e investimento no Espírito Santo, rumo à criação de condições para a instalação da indústria siderúrgica acoplada ao porto de Vitória (ZORZAL E SILVA, 1987).

Nesse sentido, sua primeira atuação consubstanciou-se na assinatura de contrato com o Governo Estadual para a construção do porto de Tubarão. Isso já em julho de 1962, ainda na gestão de Carlos Lindenberg, no governo estadual, e de João Goulart no governo federal. Posteriormente, a obra faria parte das metas prioritárias do governo federal (ZORZAL E SILVA, 1987, p. 36).

Inicialmente, o porto de Vitória era voltado para a exportação de café. Mais tarde passou a exportar minério de ferro proveniente de Minas Gerais que chegava através da Estrada de Ferro Vitória-Minas. Na década de 1940, foi construído um cais próprio para embarque de minério de ferro, financiado pela CVRD, chamado “Eumenes Guimarães”, no

¹⁷ A CVRD passou a ser denominada Vale em 2007, anos após a sua privatização que ocorrera em 1997.

¹⁸ Com a finalidade de estudar diretrizes para a política econômica para o Espírito Santo, a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (Findes) estabeleceu um programa de trabalho que estabelecia diretrizes para: siderurgia, geografia industrial, agricultura industrial, levantamento da realidade econômico-social do Espírito Santo, mapeamento (ZORZAL E SILVA, 1987).

sopé do morro Atalaia, em Vila Velha (GONRING, 2010; CAMPOS JUNIOR, 2002). A partir disso, houve um incremento das atividades ligadas à dinâmica urbana da capital.

Nos anos 20, os primeiros metros de cais foram inaugurados em Vitória. Na década de 40, inaugura-se o cais Eumenes Guimarães, em Vila Velha, especializado no embarque de minério de ferro. Em 1966 começaram as operações no porto de Tubarão, também para exportação de minério de ferro, e novo cais foram construídos na década seguinte, como Capuaba, e outros, localizados fora da Grande Vitória. Mesmo hoje, os portos capixabas estão no centro das ações governamentais (CAMPOS JUNIOR, 2002, p. 48).

O porto de Tubarão foi inaugurado em 1966 e, em 1969, a primeira usina de pelotização da então CVRD, em Tubarão, com capacidade para produção de dois milhões de toneladas/ano (VALE, 2011). Antes da instalação das indústrias na Ponta de Tubarão, a Câmara de Vereadores de Vitória rejeitou, por maioria de votos, a proposta de instalação de um estaleiro naval na enseada de Camburi, temendo pela paisagem da praia (BORGES, 1996).

Em Vitória havia um imperativo de desenvolvimento econômico ligado à necessidade de modernização do setor siderúrgico, que demandava uma expansão da logística, que superava qualquer outra preocupação, com grande aposta na construção do porto de Tubarão, como mostra o trecho abaixo (COMPANHIA VALE DO RIO DOCE, 19—a, p.8):

- O terminal marítimo de Tubarão terá participação decisiva no equilíbrio econômico do Brasil, proporcionando a entrada de divisas e acelerando a formação de capitais que serão, sem dúvida, empregados, na sua maioria, na indústria siderúrgica;
- O terminal de carvão terá relevada importância no desenvolvimento da siderúrgica na zona de influência de Tubarão;
- Pela sua posição em relação à produção siderúrgica brasileira, Tubarão será o maior porto para exportação de nossos produtos siderúrgicos

Junto com o Terminal de Tubarão ocorreu um incremento da economia capixaba, além de atrair outros investimentos de monta, como a Aracruz Celulose (atual Fibria) e Companhia Siderúrgica de Tubarão (atual ArcelorMittal Tubarão):

E não deu outra. Com a instalação do Terminal de Tubarão, a economia capixaba deixa de ser modesta para tomar postura de moderna. Novos ventos mudaram radicalmente a escala de exportações da empresa. A partir daí, a Vale não perde tempo e implanta suas usinas de pelotização, influi na localização da Aracruz Celulose e participa da fundação da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), dando prova de que não só deixava o ‘apito do trem e o pó do minério’ (COMPANHIA VALE DO RIO DOCE, 19--b, p. 12).

Segundo Campos Júnior (apud GONRING, 2010), a CVRD ressaltou o potencial exportador do Espírito Santo o que incentivou a construção mais tarde de um polo siderúrgico que por sua vez incrementou o transporte de cargas pelos portos capixabas que é conhecido atualmente por Ponta de Tubarão. A Vale foi um dos agentes promotores do crescimento econômico da cidade, já que impactou o setor de comércio e serviços, na década de 1940 e na primeira metade da década de 1950. Também fomentou o mercado imobiliário e o aumento da renda urbana dos moradores de Vitória, sendo responsável pelos primeiros arranha-céus no centro de Vitória, como o edifício Fábio Ruschi (GONRING, 2010).

A Vale influenciou várias mudanças físicas na ilha de Vitória, desde o aterramento de um trecho do centro da cidade até a realização de obras públicas para nova ocupação urbana, ao norte da cidade. Primeiramente, foi a ocupação da Praia do Canto que também se estabeleceu sobre áreas aterradas, realizando uma ligação entre a parte velha e nova da cidade. Nele se estabeleceram funcionários de alto escalão que fomentaram o setor de comércio e serviços na cidade. Em 1969, ocorreu a construção da ponte “Ceciliano Abel de Almeida”, mais conhecida como ponte de Camburi que passou a fazer a ligação da ilha ao continente, já que antes esse trecho era feito via embarcação (GONRING, 2010).

O ideal seria que a instalação de uma siderúrgica ocorresse em regiões afastadas dos centros urbanos, proporcionando melhores condições para a dispersão da poeira. Contudo, um relatório da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal) indicou a Ponta de Tubarão, na cidade de Vitória, como o local ideal para a instalação da usina siderúrgica em termos logísticos (BORGES, 1996), no final da década de 1960. Mais tarde, em 1996, estudos desenvolvidos na “CPI da Poluição” da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, mostraram que a Ponta de Tubarão não seria o local mais apropriado para a instalação desse tipo de atividade, devido à predominância dos ventos, principalmente nordeste, que trazem a poluição para dentro da cidade (BERNARDES, 2006a).

Do ponto de vista da localização do Complexo Industrial de Tubarão, para os investidores, o local reunia os atributos ideais para a construção de um grande empreendimento, conforme nos revela o trecho abaixo:

Pesquisas de um local onde seriam assentadas as futuras instalações portuárias levaram à fazenda do Sr. Manoel Nunes, localizada na Ponta do Piranhém ou Ponta de Tubarão, num pequeno promontório¹⁹, coberto de araçazeiros e pitangueiras, onde ele criava gado leiteiro e alguns cavalos. A

¹⁹ “Promontório *s.m.* 1 cabo formado por rochas ou penhascos altos 2 saliência; elevação” (PROMONTÓRIO, HOUAISS, 2001).

situação topográfica era excepcional para a implantação de uma área industrial de grande porte e as condições marítimas favoráveis à construção de um porto seguro: profundidade de mar, altura das ondas e velocidade média dos ventos (COMPANHIA VALE DO RIO DOCE, 19--b, p. 9).

A verdade é que o cenário da cidade mudou rapidamente. A área norte da cidade oferecia grande possibilidade de crescimento urbano, sendo toda ligada pela Avenida Dante Michelini que também teve colaboração da Vale na sua construção. O crescimento imobiliário fez com que surgissem os bairros Jardim da Penha e Mata da Praia, de classe média alta. Mais tarde surgiram novos bairros reflexos dos complexos industriais de Tubarão, como Jardim Camburi e Bairro de Fátima (GONRING, 2010).

Em termos econômicos, em menos de 20 anos, o Espírito Santo passou de uma economia primária exportadora, baseada na monocultura cafeeira, para uma economia industrial, na década de 1980, graças aos grandes projetos industriais.

Como resultado dos investimentos em grandes projetos industriais realizados até o início dos anos 1980, três setores industriais se desenvolveram: o de papel e celulose, com a implementação dos bosques, primeiro, e, posteriormente, da fábrica da Aracruz Celulose S.A.; o de beneficiamento do minério de ferro, com a inauguração de mais usinas de pelotização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a partir de 1971; e o metalúrgico, com a implementação e operacionalização da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), em fins de 1983. Em termos de infraestrutura, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela realização de grandes investimentos estatais nos setores de portos, telecomunicações e transportes. Esses ‘grandes projetos’ contribuíram para gerar uma especialização produtiva em *commodities* industriais, de produção em grande escala e intensiva em recursos naturais (IGLESIAS, 2010, p. 165).

No caso em questão, já se tinha expectativa, antes mesmo da implantação do empreendimento, de alguns efeitos causados pela poluição, mas que seriam facilmente resolvidos com adequadas medidas de controle ambiental a serem adotados nos grandes projetos:

O primeiro aspecto que se destaca, devido à presença de pequenos grãos em suspensão no ar, é o aspecto anti-estético da sujeira. As partículas maiores sujam os veículos, as janelas das casas e dos edifícios, as roupas, as vitrines das lojas. As partículas menores, praticamente invisíveis no ar, aderem às vidraças, à pintura dos prédios, às cortinas e tapetes. Esta é a consequência mais imediatamente sentida pela comunidade. Mas o componente que mais preocupa é certamente o efeito do pó proveniente da fumaça metalúrgica e dos gases sobre a saúde. Os grãos menores atingem o aparelho respiratório, até os pulmões, ocasionando reações alérgicas e outros distúrbios orgânicos, asma, bronquite, principalmente nas crianças. Por outro lado, sabe-se que as radiações ultravioletas são fator indispensável na produção pelo organismo

de vitamina D. A presença de quantidade apreciável de poeira no ar reduz a incidência da radiação e dificulta formação da vitamina D (BORGES, 1996, p. 71).

O preço do desenvolvimento se manifestava realmente pela mudança na paisagem urbana marcada por uma poluição industrial sem precedentes. A partir disso, se iniciaram os primeiros protestos, liderados pela Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema). A primeira atuação da Acapema foi contra um projeto de construção de uma usina nuclear no estado do Espírito Santo, possivelmente em Aracruz, ainda no final da década de 1970. As primeiras reações são consideradas o marco inicial do movimento ambientalista capixaba²⁰ (LOBINO, 2008). O atual representante da Acapema comenta como foram às primeiras ações da ONG:

A Acapema saiu espontaneamente. Na época em que foi fundada, a consciência política era maior. O pessoal de Angra dos Reis escolheu o Espírito Santo para ser lixo atômico. Na época de ditadura, saiu na Praça Oito uma mobilização espontânea, talvez, ligada a igreja, eu era estudante secundarista na época. Não trouxeram o lixo, até hoje não sabe onde colocaram esse lixo atômico. Em plena ditadura, o governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos construiu a CST e a Aracruz. Depois foi presidente de uma e de outras. A própria Acapema se estruturou como uma entidade. Quando eu entrei já tinha alguns anos, e se reunia na universidade, no Sindicato dos Bancários. Eles saíram da Acapema e começaram a ocupar cargos políticos. Basicamente realizávamos ações ligadas às datas ligadas ao meio ambiente, como “Feira do Cinza” (o “Dragão da Poluição”). A gente mantinha a barraca na Feira do Verde mais ia para frente do evento panfletar. As pessoas que participavam tinham histórico de luta política. A gente foi crescendo. Até mesmo a Acapema virou entidade. Só tinha “maluco beleza”, no sentido de pessoas que já tinham contestado na época da ditadura e continuaram na área ambiental (ENTREVISTADO N°. 1 - REPRESENTANTE DA ACAPEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 24/11/2011²¹).

Em seguida, a Acapema aumentou seu campo de atuação, na medida em que o meio ambiente passou a fazer parte da sua agenda. Há de se destacar que alcançou espaço na imprensa capixaba em meio às várias denúncias sobre a poluição gerada pelas indústrias na Grande Vitória, trazendo à arena pública suas reivindicações, como de denúncias contra os

²⁰ A crise energética que enfrentava o país ameaçava o plano desenvolvimentista do governo militar, sendo a energia nuclear uma possível saída para esse impasse. O anúncio da construção de uma usina nuclear no Espírito Santo gerou protestos, com destaque para a Acapema, que realizou um papel importante nessa manifestação que contou com o apoio do físico nuclear Luiz Pinguelli Rosa, de outras entidades e de boa parte do movimento estudantil (secundarista e universitário). Foram realizadas várias mobilizações no centro de Vitória, reuniões na Assembleia Legislativa com denúncias sobre os riscos de uma possível usina nuclear e uma marcha até o município de Aracruz (LOBINO, 2008).

²¹ Atualmente ocupa o cargo de presidente da Acapema. É médico psicanalista e professor universitário há mais de trinta anos.

casos de problemas de pele, tendo como origem atividades da Companhia de Ferro e Aço Vitória (Cofavi), em Cariacica e do “pó preto” ligadas às operações na Ponta de Tubarão (LOBINO, 2008). Aos poucos a população capixaba passou a perceber os inúmeros impactos gerados pelos grandes projetos industriais e, no caso, aqueles produzidos pela Vale:

Tínhamos uma usina que jogava toneladas e toneladas de pó, e quem mora em Vitória e quem mora no continente, naquela época, se lembra muito bem o que se passava ao lado da Ferro & Aço, que vivia coberta de pó vermelho. As comunidades começaram a reagir, já que havia o respaldo, leis começaram a ser criadas, normas de emissões começaram a ser criadas, mas havia uma resistência muito grande, face uma propaganda de que a implantação de um polo industrial traria a redenção econômica para o Estado do Espírito Santo e traria também empregos [...] Esse mesmo discurso que a gente ouve [...] (GUIMARÃES apud MOURA, 2006).

Nesse momento de contestação da instalação dos grandes projetos ocorreu um aumento da consciência e dos movimentos ambientais, que passaram a questionar o modelo de desenvolvimento local e a perceber as mudanças na paisagem urbana, devido ao grande aporte de capital advindos dos novos empreendimentos que se instalaram na região da Grande Vitória. A percepção do risco começa, então, a se consolidar.

2.3 O “PÓ PRETO”: O RISCO PAIRA SOBRE A CIDADE

O monitoramento da poluição gerada pela Vale, como várias vezes noticiado pela mídia, estava funcionando de acordo com os padrões ambientais. *Como, então, tratar a presença do “pó preto” percebido por tanta gente em suas próprias casas?* Este sim, considerado um grande incômodo e sem estudos que comprovem devidamente seus riscos à saúde humana e ao meio ambiente.

Segundo Leite Lopes (2004, p. 175) a percepção da poluição e de seus efeitos está relacionada com as representações populares do corpo e do processo saúde-doença:

Nesse sentido, a doença ou as perturbações sentidas no corpo ganham um significado especial, ou seja, constituem a prova concreta dos malefícios causados. É interessante observar que, em termos científicos, o risco seria qualificado como risco de contaminação por microorganismo patogênico, mas os moradores explicitavam sintomas que consideravam decorrentes da poluição, do mau cheiro: problemas respiratórios.

A Diretora Técnica do IEMA, Sueli Passoni Tonini, na época do licenciamento ambiental da oitava usina da CVRD, informou que desde 2000 funciona a “Rede Automática de Monitoramento do Ar da Grande Vitória”, patrocinada pela CVRD, que objetiva monitorar e fiscalizar os índices de poluição do ar na região. Todavia, gera muito questionamento, pois é financiada pela própria Vale. A Diretora Técnica do Iema informou ainda que os níveis de poluição do ar na região não são alarmantes. Para ela o problema que preocupa a sociedade é a poeira sedimentável (“pó preto”) que não é medida por essa rede de monitoramento (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2006).

Mesmo antes da instalação da primeira usina na Ponta de Tubarão se alertava²² para o fato de que se o projeto da siderúrgica se tornasse realidade, um dia precisaria se adequar às inovações realizadas nesse campo, como no caso do Japão, onde o problema ainda é mais grave devido à superpopulação. Além disso, colocava a necessidade da população de Vitória se inteirar da ameaça da poluição siderúrgica, assim como de exigir providências dos responsáveis pelo grande projeto, antes que surgissem os problemas, como da própria poluição do ar (BORGES, 1996).

²² Na época, por meio de artigos em jornais foram divulgadas algumas informações sobre os impactos da siderurgia, como meio de esclarecer a opinião pública.

No Espírito Santo, dados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Poluição de 1996 apontavam que a poluição gerada pelas siderúrgicas na Ponta de Tubarão contribuiu para que 1,8% população da Grande Vitória fosse atendida em postos de saúde (BERNARDES, 2006a). Dados apontam que, em decorrência da má qualidade do ar, são gastos com mortes ou tratamento de doenças relacionadas à poluição em torno de 2,3 bilhões de reais. No mundo, a poluição atmosférica mata de 2,5 a 4 milhões de pessoas por ano. Trata-se de uma estimativa de um estudo realizado pela Universidade de Harvard em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Banco Mundial (JORNAL A TRIBUNA, 2011b).

Os riscos e problemas detectados... Existem dois principais particulados: pequenos (inaláveis) e sedimentáveis. As maiores vão sujar a casa inteira, mas não afetam a saúde porque não passam pelo sistema respiratório. As inaláveis são tão pequenas que chegam lá, causam doenças, sobretudo gases tóxicos. Para comprovar o dano são necessários estudos epidemiológicos, a gente é ainda muito carente nisso (não temos), mas está crescendo muito a quantidade de médicos que estão acompanhando, alergistas. Outro dia meu cardiologista me ligou para dizer que havia material para me entregar. A gente acaba sendo captador de informações que vão subsidiando nossos argumentos, até para as ações judiciais (ENTREVISTADO N°. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

As associações de moradores em Vitória que mais contestaram a poluição do ar são realmente as que estão mais próximas da emissão do “pó preto”. A área onde incide essa poluição é considerada a área mais nobre da cidade, onde os terrenos possuem um alto valor no mercado imobiliário²³, sem contar que seus moradores também contam com um poder aquisitivo alto, formado em sua maioria por empresários, profissionais liberais, servidores públicos e até mesmo funcionários altamente qualificados que trabalham nas indústrias situadas na Ponta de Tubarão.

Os bairros que são mais impactados pelo “pó preto” são: Ilha do Frade, Ilha do Boi, Mata da Praia, Jardim Camburi, Jardim da Penha, Barro Vermelho e Santa Luíza, Praia do Suá, Praia do Canto, Bento Ferreira e Praia da Costa (Figura 2). Como percebemos a poluição não tem fronteiras, pois apesar da fonte de poluição estar localizada em Vitória (numa localidade quase limítrofe com o município da Serra) ainda assim, atinge a Praia da Costa, bairro nobre localizado no município de Vila Velha.

²³ Essa valorização imobiliária já existia desde o projeto do “Novo Arrabalde” que traçou um plano de expansão e urbanização da cidade de Vitória em direção às praias. Hoje, se comenta que a reclamação contra a poluição só não é maior devido ao receio de ocorrer uma desvalorização imobiliária na região.

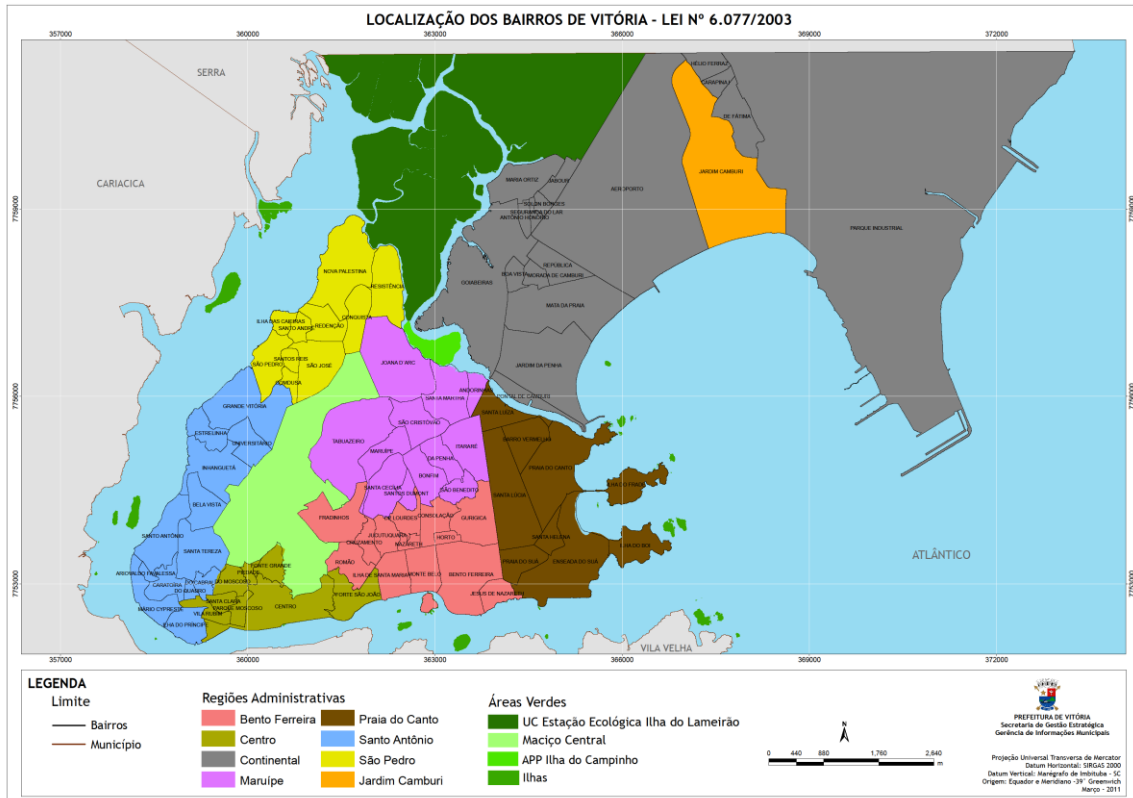


Figura 2 - Bairros de Vitória de acordo com a Lei Municipal nº 6.077/2003.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória (2012b)

A percepção da poluição acaba sendo maior ou menor, dependendo da localização e proximidade da fonte poluidora, como mostraremos no trecho de uma entrevista com um morador de um dos bairros mais atingidos pelo “pó preto” e ao mesmo tempo um dos mais nobres da Capital, a Ilha do Boi:

Na Praia do Canto já sentia a poluição, mas a área do apartamento onde o “pó preto” se manifestava mais era na área de serviço devido à posição geográfica do apartamento. Já na Mata da Praia era uma condição diferente porque era uma casa que cooperava para esconder o “pó preto”, pisos escuros, coisas desse tipo. Agora, minha casa na Ilha do Boi é toda de piso branco, mas não é só isso. Você vai na churrasqueira depois de dois dias, tem que limpar porque está suja. Você passa mão, percebe (ENTREVISTADO Nº. 3 - MORADOR DA ILHA DO BOI - ENTREVISTA REALIZADA EM 21/11/2011).

Hoje se convive com inúmeras ameaças à saúde causadas exatamente pelas mudanças ambientais (GIDDENS, 1996). Para Leite Lopes (2004), embora haja relação entre a proximidade da fonte poluidora e a percepção da mesma, tal experiência física direta com tais fontes de poluição nem sempre é suficiente para a mobilização, pois antes parece ser necessária a criação local de uma questão ambiental ou de saúde, para que se torne uma “questão social”. Caso contrário, a tendência é a naturalização da fonte poluidora pela

população local e uma ausência de movimentos em decorrência. Para que tais reclamações ocorram, é preciso que o problema da poluição seja colocado como algo de interesse amplo e crescente, além de percebido pela população dessa forma.

2.3.1 A percepção social do risco: aspectos teóricos

Uma maior preocupação com os impactos ambientais se iniciou nos países industrializados com a ocorrência de grandes acidentes industriais, grandes riscos e sua internacionalização. A Conferência de Estocolmo, em 1972, teria sido proposta pela Suécia devido à poluição no mar Báltico - por chuva ácida, pesticidas e metais pesados - que se tornava uma questão nacional, mas também internacional. No Brasil estamos passando por um processo de invenção, consolidação e avanço da temática ambiental que se manifesta também por conflitos, contradições e limitações internas, além de reações, recuperações e restaurações (LEITE LOPES, 2006).

O fenômeno social mais assombroso e surpreendente - e talvez o menos compreendido - da década de 1980 foi o inesperado renascimento de uma subjetividade política, dentro e fora das instituições. Neste sentido, não é exagero dizer que os grupos de iniciativa do cidadão tomaram o poder politicamente. Foram eles que colocaram em debate a questão de um mundo em perigo, contra a resistência dos partidos estabelecidos. Em parte alguma isso está tão claro quanto no espectro da nova 'aparente moralidade' que está assombrando a Europa. A compulsão para se engajar na salvação ecológica e na renovação do mundo, enquanto isso, torna-se universal. Ela une os conservadores aos socialistas e a indústria química a seus arquirríticos do Partido Verde. Pode-se quase temer que as indústrias químicas venham a continuar com suas propagandas de página inteira e se reestabeleçam como uma associação conservacionista (BECK, 1997, p. 30).

Para Beck (1997), a sociedade industrial da primeira modernidade²⁴ era caracterizada pela produção e distribuição de bens. Essa aos poucos entrou em um novo estágio chamado "modernização reflexiva"²⁵, no qual a distribuição de riscos já não se relaciona mais com as

²⁴ Período compreendido entre os séculos XVII e XX.

²⁵ Para Beck, a modernização reflexiva foi iniciada na segunda metade do século XX, destacando como um dos eventos principais a queda do muro de Berlim, em 1989. Em sua explicação quanto a essa nova etapa da modernidade coloca o seguinte: "se, no fundo, a modernização simples (ou ortodoxa) significa primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas tradicionais pelas formas sociais industriais, então a modernização reflexiva significa primeiro a desincorporação e, segundo, a reincorporação das formas sociais industriais por outra modernidade" (BECK, 1997, p. 12).

diferenças sociais, econômicas e geográficas características da primeira modernidade. Segundo Brüseke (1996), ela é reflexiva no sentido de que se tornou um tema para si mesma, na medida em que se viu confrontada pelos próprios riscos produzidos pelas novidades tecnológicas e organizacionais introduzidas na sociedade (de forma não intencionada):

A modernização reflexiva significa a possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O 'sujeito' dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental (BECK, 1997, p. 12).

Nesse novo contexto, tanto a ciência como a técnica já não dão mais conta de antecipar e controlar os riscos que trazem alta gravidade para a saúde humana e para o meio ambiente, que são desconhecidos durante muito tempo e, quando descobertos, acabam muitas vezes sendo irreversíveis. São riscos de natureza ecológica, química, nuclear, genética, até mesmo econômica que introduzem uma nova forma de pensar a realidade social, sem negar as premissas da modernidade (GUIVANT, p. 2001).

Na sociedade de risco, as novas vias expressas, instalações de incinerações de lixo, indústrias químicas, nucleares ou biotécnicas, e os institutos de pesquisa encontram a resistência dos grupos populacionais imediatamente afetados. É isso, e não (como no início da industrialização) o júbilo diante deste progresso, que se torna previsível. Administrações de todos os níveis veem-se em confronto com o fato de que o que eles planejam ser um benefício para todos é percebido como uma praga por alguns e sofre sua oposição. Por isso, tanto eles quanto os especialistas em instalações industriais e os institutos de pesquisa perderam sua orientação. Estão convencidos de que elaboraram esses planos 'racionalmente', com o máximo do seu conhecimento e de suas habilidades, considerando o 'bem público'. Nisso, no entanto, eles descaram a ambivalência envolvida. Lutam contra a ambivalência com os velhos meios da não-ambiguidade (BECK, 1997, p.42)

Beck ainda propõe em sua teoria uma **reinvenção da política**, pois percebe que são necessárias novas definições políticas para a compreensão da modernidade e da contramodernidade²⁶ e, com isso, não pregaria revoluções, crises, desintegrações ou conspirações, mas uma renegociação, um redesenho, uma autotransformação da sociedade industrial. Ao mesmo tempo em que existem transformações complexas através dos processos de globalização, ocorrem transformações no plano da individualização. Todavia, esse tipo de individualização corresponde à emergência de uma subpolítica que coexiste com a política

²⁶ Segundo Beck (apud GUIVANT, 2001), a sociedade não alcançou de forma completa o projeto de modernidade, se tornando semimoderna, na medida em que combina elementos de contramodernidade que incluiria desde o nazismo e o comunismo, passando por fenômenos como a opressão das mulheres, a indústria da guerra, a militarização da vida social, sem contar as reformas no mundo das megatécnicas.

tradicional, mas que, ao mesmo tempo, não implica necessariamente um diálogo entre ambas (GUIVANT, 2001).

O espaço da subpolítica começa a integrar ao debate os atores que são considerados *outsiders*, que geralmente não estão presentes na discussão dos temas dentro da política tradicional, eminentemente técnica, passando a atuar não somente como atores coletivos, mas como indivíduos. Uma questão central na subpolítica é como lidar com os riscos de grandes consequências. Beck teria evitado entrar no debate com a teoria cultural dos riscos desenvolvida por Mary Douglas, porém, não foi possível, sendo sua análise colocada entre a posição realista e construtivista do risco. Para ele, a confluência entre ambas as perspectivas está no centro da sociedade global de riscos²⁷ (GUIVANT, 2001).

Contudo, para Beck (apud ALONSO; COSTA, 2002a) a ciência acaba sendo responsável pela definição de riscos ambientais potenciais. Segundo o autor esse processo estaria dividindo a sociedade em *experts* (identificadores de risco) e *não-experts* (perceptores de risco), produzindo uma politização da natureza. Anteriormente, grande parte dos estudos sobre os riscos concebia a crença de que os mesmos poderiam ser objetivamente determinados, ou seja, essa determinação era exclusivamente do domínio dos peritos e qualquer tentativa de não aceitação por parte dos leigos era considerada irracional (HANNIGAN, 1995).

Há um aspecto inerente a essa percepção do risco que envolve os próprios elementos culturais, isto é, o modo como tais fontes poluidoras são interpretadas e reconhecidas pelas populações residentes no seu entorno. Todavia, já se percebe que não há como prever os riscos, pois hoje lidamos com as contingências da modernização reflexiva (BECK, 2008), inclusive com o efeito *boomerang*, pois como bem observa Beck (2008, p. 29): “*los riesgos de la modernización afectan más tarde o más temprano también a quienes los producen o se benefician de ellos*”²⁸.

Beck (apud ALONSO; COSTA, 2002a, p. 36) afirma que:

A principal característica das sociedades na ‘modernidade pós-industrial’ é o risco sistêmico. No novo padrão ‘reflexivo’ de modernização o ‘paradigma

²⁷ “Da posição realista, Beck resgata o reconhecimento de que o conhecimento científico pode identificar e demonstrar que as consequências e os perigos da produção industrial desenvolvida ‘são’ agora globais, exigindo políticas a serem formuladas por instituições transnacionais. Mas a perspectiva construtivista é chave para se poder responder a questões acerca de como, por exemplo, se produz a auto-evidência segundo a qual os riscos são reais, e sobre quais atores, instituições, estratégias e recursos são decisivos para sua fabricação (BECK, 1999, p. 24). Isto é, os riscos existem e não são meramente uma construção social, mas a sua transformação depende de como são percebidos socialmente” (GUIVANT, 2001, p. 5).

²⁸ Os riscos da modernização afetam mais tarde ou mais cedo também quem os produzem ou se beneficiam deles (tradução livre).

da escassez' (lógica de produção de riquezas da sociedade industrial) estaria sendo substituído pelo 'paradigma do risco'. Os resíduos do processo produtivo estariam crescendo numa 'expropriação ecológica' do estoque planetário de alimento, ar e água, gerando e difundindo novos riscos objetivos (químicos, nucleares, biogenéticos). Nesta 'sociedade (industrial) de risco', os problemas ambientais teriam escala global e consequências irreversíveis, atingindo os próprios produtores do risco.

O conflito²⁹ é parte inerente aos riscos, e esses, em termos ambientais, ganham maiores proporções devido às diferentes percepções vinculadas ao meio ambiente, como explica Leite Lopes (2004, p. 238):

A percepção da existência da poluição enquanto processo construído é que se tornará condição prévia e indispensável para a mobilização da população contra a poluição, que embute e serve de linguagem para expressar os mais diversos aspectos do social.

Não é à toa que surgem os conflitos quanto às questões ambientais, principalmente, no campo dos riscos, já que se pensarmos que eles são também produtos de construções sociais, conseqüentemente, será necessário lidar com as suas distintas percepções. O próprio Beck (apud GUIVANT, 2001, p. 6) identifica o "caos normal do conflito sobre os riscos". A implementação da subpolítica seria através da formação de fóruns de negociação, envolvendo todos os segmentos da sociedade. Não necessariamente se chegaria ao consenso, mas tomaria em consideração medidas de prevenção, integrando as ambivalências, tornando as discussões sobre o risco um assunto público e aprimorando as precondições da ação política (GUIVANT, 2001).

Segundo Beck, a sociedade de risco é uma sociedade autocrítica e, ainda por cima, revela um conflito que se torna característico da época do risco:

Este conflito já está minando e corroendo as coordenadas políticas da velha sociedade industrial, ou seja, os antagonismos ideológicos, culturais, econômicos e políticos que se agrupam em torno da dicotomia seguro/inseguro e tentam se distinguir uns dos outros. Em um sentido político e existencial, a questão e decisão fundamental que aparece é: será que a nova imprevisão e desordem fabricadas sofrerão oposição segundo o padrão do controle racional instrumental – ou seja, recorrendo às velhas ofertas da sociedade industrial (mais tecnologia, mercado, governo, etc.)? Ou estão tendo início aqui em repensar e uma nova maneira de agir, que aceitam

²⁹ Quanto a sua definição, o conflito "é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos" (CONFLITO. In: BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 225). Todavia, os mesmos autores explicam que o conflito é somente um das formas de interação, já que outra forma possível é a cooperação. Há de se notar que é muito comum encontrar elementos de conflito e de consenso nas estruturas sociais, e, não poderia deixar de ser diferente na questão ambiental.

e afirmam a ambivalência – mas, então, com consequências de longo alcance para todas as áreas da ação social? (BECK, 1997, p. 23).

Hannigan (1995) na esteira da percepção cultural do risco, também trabalha com a sua definição social. Sua nova perspectiva de análise passou a destacar os processos sociais, políticos e culturais, em que as condições ambientais são definidas como aceitáveis ou não. Dessa forma, o problema ambiental é socialmente construído, sendo que esse aspecto é percebido como mais importante do que a própria tarefa de avaliar suas condições de validade (FERREIRA; FERREIRA, 2002). Por isso, no estudo de caso que buscamos analisar, nos perguntamos sobre a ação dos vários participantes envolvidos com o conflito gerado a partir da questão do “pó preto” na Região da Grande Vitória: associações de moradores, Ministério Público, órgão ambiental, ambientalistas, ONGs, imprensa, academia, empresas, dentre outros.

Freudenburg e Pastor (1992, apud HANNIGAN, 1995, p. 141) apontam o cuidado com a abordagem de formulação social do risco, ao perceberem certas variáveis relacionadas com exercício de poder. A questão foi apontada uma vez que foi observado que peritos científicos e funcionários burocráticos que fazem uso da retórica da contenção são, em sua maioria, homens, ao passo que grupos locais são formados de forma desproporcionada por mulheres, na sua maioria, desprovidas de poder e autoridade na vida pública. Além disso, membros de minorias étnicas e raciais são muitas das vezes dispensados e desacreditados, assim como as comunidades marginalizadas por posições de isolamento econômico, geográfico e social são desconsideradas do debate.

Autores construtivistas como Hannigan (apud ALONSO; COSTA, 2002a, p. 37) “questionam a própria existência de questões ambientais independentes da percepção dos grupos sociais”. Hannigan é considerado o construtivista de maior impacto, pois não nega a dimensão objetiva dos problemas ambientais, entretanto, argumenta que não pode aceitá-la sem crítica. Para Hannigan (1995, apud ALONSO; COSTA, 2002a, p. 37):

Muitos problemas ambientais são invisíveis e só chegam ao cidadão comum e à opinião pública depois de ‘produzidos’ por ‘comunidades de especialistas’ (cientistas, ambientalistas, mídia). Por isso, seria preciso explicar o processo social, político e cultural por meio dos quais certas dimensões da vida social são construídas como ‘questões ambientais’.

Segundo Douglas e Wildavsky (apud HANNIGAN, 1995), os processos de percepção e avaliação de risco, pelos quais os indivíduos na sociedade contemporânea se envolvem, estão ligadas aos seus valores, sua cultura, sendo impossível o conhecimento

objetivo da natureza (ALONSO; COSTA, 2002a). Para eles, a percepção pública do risco e dos seus níveis de aceitação são “simulações coletivas”, ou seja, existem várias definições de risco parciais que são geradas por conceitos culturais diferentes que, conseqüentemente, conferem significados distintos a situações, acontecimentos, objetos e principalmente relações.

O caráter polissêmico das noções de “meio ambiente”, “poluição” e “risco” surgidos nesses debates pode ser diferentemente apropriado e interpretado pelos diferentes atores sociais envolvidos:

Por suas propriedades polissêmicas, que ao mesmo tempo impõem e propiciam diferentes interpretações, a questão ambiental nas áreas industriais parece ensejar não somente formas de envolvimento da população atingida - por ‘poluição’ ou, mais genericamente, por ‘problemas ambientais’ como também o desenvolvimento da associatividade de moradores e grupos de cidadãos e a gestão participativa e negociada de conflitos. Além disso, a polissemia permitida pelo discurso e práticas ambientais proporciona sua apropriação diferencial por agentes governamentais, representantes de associações de bairro, industriais e trabalhadores (LEITE LOPES, 2006, p. 229).

A partir dessa constatação dá-se início a um **processo de construção social do risco** onde se constata uma tensão entre o que está definido na legislação e os pronunciamentos dos atores sociais impactados, ou seja, de um lado, um discurso universalista proporcionando uma referência comum para o debate público e, de outro, o caráter particularista do discurso atrelado às disputas locais, organizadas a partir de um conjunto de ações, demandas e argumentos veiculados pelos atores em conflito. A noção de meio ambiente não é somente resultado de uma universalidade³⁰, conceitualmente deduzida, mas também de disputas localizadas que, em condições ideais, envolveria uma participação difusa, rumo a uma universalidade socialmente construída (FUKS, 1998).

³⁰ A universalidade pode ser compreendida como o meio ambiente enquanto um fenômeno social complexo que pode ser entendido através da teoria social e dos estudos jurídicos em relação à questão ambiental. Está na sua atribuição de “bem público” vinculado a necessidade da sociedade como um todo. Todavia, esse ponto de vista é criticado, pois, alguns entendem que a partir dessa lógica o meio ambiente passa a se constituir como bem coletivo de um grupo restrito, tomando como base empírica a relação entre variáveis de renda e escolaridade, de um lado, e o interesse e mobilização em torno da proteção ambiental, de outro (FUKS, 1998).

2.3.2 Percepção do risco e ações sociais em Vitória: o caso do “pó preto”

No caso de Vitória, a percepção do risco advindo do pó de minério em suspensão gerou algumas mobilizações. As associações de moradores pressionaram o Iema que, não dando conta de responder aos questionamentos da sociedade em relação à poluição atmosférica na Grande Vitória, convocou várias audiências públicas na Assembleia Legislativa para que fossem prestados maiores esclarecimentos sobre o assunto. Em 2006, a Secretária Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Maria da Glória Brito Abaurre, comentou não existir um parâmetro para o controle do “pó preto” na legislação nacional, e que o Iema estaria firmando um convênio com a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) para alcançar esse padrão de referência na análise amostral (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2006).

Ainda se faz necessário lembrar que apenas recentemente o meio ambiente se tornou uma questão global e, com a ampliação e o aprofundamento do debate em torno da problemática ambiental, os conflitos se tornaram mais profundos e as soluções mais complexas (ALONSO; COSTA, 2002b). Segundo Fuks (1997) o mesmo processo que torna o meio ambiente um objeto de preocupação pública, também é aquele que causa a emergência e a disputa entre as diferentes concepções a seu respeito. Não é difícil imaginar o porquê do surgimento dos conflitos envolvendo causas ambientais, como será mostrado a seguir.

Para compreendermos melhor a situação ocorrida em Vitória, teremos de voltar a um momento antes da ocorrência da audiência pública da expansão da CVRD, em 2006, para entender como os grupos se organizaram antes da audiência pública. Já destacamos anteriormente que foram as ONGs locais que se mobilizaram, desde o início, frente ao problema da poluição atmosférica, principalmente por meio da Acapema, no final da década de 1980. Naquele mesmo momento, estava se delineando a política estadual de meio ambiente com a participação da sociedade.

Até meados de 1987, as entidades organizadas da sociedade civil não participavam de modo formal e integrado das medidas governamentais de recuperação e preservação, nem mesmo havia uma política ambiental. A criação de um modelo institucional do setor com base na participação da sociedade começou a ser delineada em maio de 1987. O Decreto 2.455-N instituiu a Comissão de Estudos do Meio Ambiente³¹ cuja proposta consistia

³¹ Dentre os membros participantes destacamos a Federação da Agricultura, Associação Espírito-Santense de Biologia, Sociedade Espírito-Santense de Engenheiros Agrônomos, Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetaes), Associação Médica do Espírito Santo (Ames),

em gerar subsídios para a definição de uma política estadual do meio ambiente com o envolvimento dos setores organizados (JORNAL A TRIBUNA, 2000).

No final da década de 1980, foi constatado que a poluição atmosférica atingia níveis alarmantes com a perda da qualidade de vida da população. Após um período de negociação foi marcada uma audiência para a assinatura de um acordo, mas a Vale e a CST (consideradas as maiores poluidoras) não compareceram à reunião. O governador, em exercício, Max Mauro, tomou uma medida drástica que foi a intervenção nessas atividades. Em seguida, um acordo foi firmado, sendo considerado um documento inédito, em que o poder público passou a dispor de instrumentos para exigir investimentos no controle da poluição (JORNAL A TRIBUNA, 2000).

O Secretário de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo, na época, A. B. J., explicou como foi esse momento, ocorrido em 1988, de grande repercussão que já sinalizava uma ruptura com a naturalização da poluição:

Esse acordo foi um dos primeiros do país, inclusive sendo utilizado por vários pesquisadores. Nós tínhamos iniciado um inventário das emissões de fontes poluidoras da Grande Vitória que identificou que cinco empresas eram responsáveis por 100% da poluição gerada. Somente duas eram responsáveis por mais de 88% (Vale e CST). A Seama foi a proponente e coordenadora desse estudo. Atacamos as fontes poluidoras. Então, durante um ano fazíamos acompanhamento das empresas e discutindo ponto por ponto as melhores soluções para cada fonte de poluição. Nós tínhamos de 380 pontos de discussão, resoluções e datas para serem ajustadas. Hoje é pouco para o que foi feito na época. A *Wind Fence*³² é mais política. Nos últimos dias para assinar o acordo, no dia seguinte, aliás, estava na CST e o então diretor da CST me chamou para dizer que infelizmente tinha recebido um telefone de Brasília para não comparecer ao Palácio Anchieta para assinar o acordo. Em seguida, transmiti o recado ao governador que decidiu manter a cerimônia. Na cerimônia ninguém apareceu, então, o governador falou que nesse caso tomaria a medida mais drástica contra as empresas. Perguntou o que precisava, falei que gostaria do melhor jurista na área ambiental que é o Édis Milaré (promotor do caso de Cubatão), e que veio para cá. Nós fechamos a Vale e a CST. Nesse momento foi muito mais difícil do que agora. Nessa época o Ministério Público estava incipiente, no seu início. Depois disso, obedeceram ao acordo, os investimentos foram vultosos. Antes ambas eram estatais. Há de se ressaltar que não foi uma

Associação dos Engenheiros Florestais, Associação Capixaba de Meio Ambiente (Acapema), Conselho Estadual de Cultura, Associação Vila-Velhense de Proteção Ambiental (Avidepa), Secretaria de Estado da Saúde (Sesa), Companhia de Saneamento do Espírito Santo (Cesan), Procuradoria Geral de Justiça, Procuradoria Geral do Estado, Instituto Jones dos Santos Neves, Sociedade dos Médicos Veterinários, entre outras entidades órgãos. Por meio de várias reuniões foi elaborado um diagnóstico capaz de apontar as ações necessárias ao desenvolvimento de uma política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente (JORNAL A TRIBUNA, 2000).

³² Equipamento antipolvente, na tradução “barreira de vento”, instalado a partir do Termo de Compromisso Ambiental (TCA) firmado entre Vale, Iema e Ministério Público Estadual, em 2007.

decisão própria deles. Foi uma decisão superior porque a empresa aqui no Espírito Santo estava disposta a resolver. Ficamos discutindo durante um ano soluções técnicas e medidas de controle contra a poluição (ENTREVISTADO Nº. 4 - EX-SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ENTREVISTA REALIZADA EM 21/12/2011).

Na década de 1990, o movimento ambientalista na Grande Vitória deu uma arrefecida³³, sem contar que muitos ambientalistas militantes desde a época estudantil, passaram a compor os quadros dos órgãos ambientais, como o próprio A. B. J.³⁴:

Existia (existe) um impacto ambiental de grande magnitude provocado por essa empresa que teve a audiência pública. Não é o caso simplesmente de uma nova indústria que vem para cá. É uma indústria que já foi implantada há muito tempo. Já tem um histórico de causar impactos da poluição do ar que ocasionou uma mobilização maior que os próprios limites da própria audiência pública. Fui praticamente o primeiro Secretário de Meio Ambiente, já existia a Vale e a CST, os problemas eram muito maiores, em relação à qualidade do ar, e, comparar com a produção que se tinha na época, a produção era grande, mas, aquém de atingir os padrões de qualidade do ar. Hoje, a produção é muito maior e buscaram um controle maior. A produção é maior e a poluição é menor. A autoridade ambiental não era algo tradicional, então, estávamos criando uma nova área de exigência do setor ambiental, baseado no direito ambiental que é uma matéria muito nova (que não existia antes da Constituição Federal). Tudo que existia era baseado em uma linha ligada à saúde (ENTREVISTADO Nº. 4 - EX-SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ENTREVISTA REALIZADA EM 21/12/2011).

A Acapema foi criada no final da década de 1970 e alcançou seu auge na década de 1980, mas com o passar do tempo diminuiu sua força de atuação:

A diretoria da Acapema está dispersa, desde o Fórum das ONGs³⁵. A gente não participa da Feira do Verde. É uma propaganda e não nos interessa. Não tem nada sustentável ali. Muita gente do Acapema morreu. Outras organizações foram chegando. A ética é a sobrevivência. Os políticos não são éticos. Sempre houve políticos fora de suas missões reais. A primeira coisa que o político faz é garantir a próxima eleição (ENTREVISTADO Nº. 1 - REPRESENTANTE DA ACAPEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 24/11/2011).

³³ Para maiores informações a respeito desse tema, sugerimos como referência a leitura do artigo “O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica”, de Eduardo J. Viola (1987).

³⁴ Biólogo, pós-graduado em Metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental (USP); Engenharia Ambiental; Controle de Poluição do Ar (*Japan Sanitation Center*) e Gestão Integrada por Bacia Hidrográfica (*Office Internacional de l'Eau* e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). Foi Secretário de Estado de Meio Ambiente do Espírito Santo nos períodos de 1988 a 1991, de 1993 a 1995 e 1999 a 2001. Atualmente é diretor da TV Ambiental e gerente de projetos e meio ambiente da Vitória Ambiental Engenharia e Tecnologia S/A.

³⁵ O Fórum Permanente das Organizações Não-Governamentais, denominada Fórum das ONGs é uma associação civil, sem fins lucrativos, sem caráter político-partidário, sem personalidade jurídica, constituída por prazo indeterminado (FÓRUM DAS ONGS, 2012).

Nos anos 2000 as associações de moradores passaram a se destacar nas reivindicações em favor da qualidade de vida no meio urbano, enquanto as ONGs, apesar de não terem se retirado de todo do cenário, adquiriram menos relevo nesse momento reivindicatório. A primeira a se manifestar foi a Sociedade dos Amigos e Moradores da Ilha do Frade (Samifra), sendo que antes, moradores isolados reclamavam sobre o problema com pouco retorno por parte do poder público. Foi somente via associações de moradores que começaram a obter resultados em seus pleitos.

A origem disso tudo... Eu moro na Ilha do Frade e a minha casa foi se tornando ao longo desse tempo um horror, moro há 23 anos lá, a coisa foi piorando desde o momento que mudei até hoje. Comecei a reclamar disso via imprensa. Não adiantava nada, porque a Vale sempre dizia que cumpria a legislação vigente. A partir daí a gente começou a atuar via Associação de Moradores da Ilha do Frade (Samifra); começou a ter uma voz mais forte. Começamos a tentar brigar contra isso, e não conseguíamos nada. Até que a Vale nos convidou para um evento no Hotel Ilha do Boi (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011³⁶).

Os moradores da Ilha do Frade reuniram forças para buscar uma explicação para o problema do “pó preto”. Buscaram apoio na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), juntamente com a Diretoria da CVRD daquele momento que estava disposta a encontrar uma solução para o caso:

Um professor estava orientando uma tese de doutorado que inventou um método para identificar a origem e as fontes de emissão do material particulado. Topou e foi colocado um equipamento na minha casa e outro no Hotel Ilha do Boi. O objetivo era buscar material, eram uns aspiradores. Não era para saber a quantidade, deposição espontânea como nos vasos. Ficou um ano na minha casa e o material coletado foi mandado para o exterior (EUA) para análises laboratoriais, que permitiu comparar com as fontes emissoras e identificar quem contribuía mais ou menos. A partir disso ficou claro que a primeira fonte poluidora era a Vale, e em seguida, a CST. Esse trabalho foi o embrião do “DNA pó preto”. Após o estudo, a Vale trocou o diretor e voltamos à estaca zero, e voltamos a brigar contra a Vale. O novo diretor da CVRD abandonou o projeto. Mas, antes da audiência pública, nós já estávamos com esse estudo (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Aos poucos o problema foi se tornando um assunto de interesse público, reunindo cada vez mais simpatizantes, principalmente de outras associações de moradores. Todavia, no início o movimento ainda estava desarticulado. Também cada vez mais o problema começou

³⁶ Representante da sociedade civil organizada no termo de ajustamento de conduta é morador da Ilha do Frade, engenheiro, ex-funcionário da CVRD.

a ganhar espaço na mídia. A imprensa serviu como veículo para que especialistas e pesquisadores publicassem suas opiniões a respeito do assunto, como os vários alertas em relação às doenças relacionadas aos problemas da poluição do ar. Também possibilitou a expressão dos diversos moradores de Vitória que reclamaram sobre o impacto ambiental na cidade.

2.4 EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DO COMPLEXO INDUSTRIAL DE TUBARÃO – CVRD

Trataremos, nesta parte do estudo, do projeto de expansão da produção do Complexo Industrial de Tubarão da CVRD que tem como objetivo aumentar sua capacidade instalada de produção de pelotas de 11,2 para 36,2 milhões de toneladas, com investimento na ordem de 1,5 bilhões de reais e tempo de duração estimado em dois anos e meio. O empreendimento está localizado na Ponta de Tubarão³⁷, próximo à praia de Camburi. Nela estão localizadas sete usinas de pelotização, sendo que duas dessas usinas são totalmente brasileiras, propriedades da Vale e as demais são *joint ventures* com empresas italianas, espanholas, japonesas e coreanas (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a).

No projeto, estava previsto que enquanto nas Usinas I a VII seriam realizadas modificações de modo a melhorar a produção e diminuir o impacto ambiental, a Usina VIII já contaria com uma estrutura moderna com capacidade de produção de sete milhões de toneladas ao ano e funcionando 100% a gás natural, contando desde o início com um maior controle ambiental, através da instalação de quatro precipitadores eletrostáticos, supressor de pó e filtros de manga. Além disso, será 100% de propriedade da Vale. Com esse empreendimento o Espírito Santo se estabelece como o maior produtor de pelotas do mundo (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a).

Quanto aos maiores benefícios para o Espírito Santo, o projeto prevê na fase de implantação a geração de três mil empregos diretos e oito mil indiretos, enquanto na fase de operação serão gerados trezentos empregos. Além disso, a geração de divisas alcança 263 milhões de reais, na fase de implantação³⁸ e 102 milhões de reais, na fase de operação do

³⁷ Outras localidades foram cogitadas além do Complexo Industrial de Tubarão, mas, por fim, foi concluído que essa área seria a mais viável devido à logística já instalada na região (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a).

³⁸ O projeto Expansão da Produção do Complexo de Pelotização - Usina VIII (processo nº 32261845) não iniciou com Licença Prévia (LP) porque foi compreendido como expansão de um empreendimento que já estava

empreendimento. Também busca o fortalecimento do mercado local com a formação e qualificação profissional, inclusive a preferência na contratação de mão-de-obra. O projeto promete a atração de novos negócios, além de treinamento realizado em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo (Cefetes³⁹). Existe uma estimativa de contratações locais em torno de 440 milhões de reais em equipamentos e serviços (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a).

Em relação aos impactos, segundo o representante da Vale, “o único senão” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 22) é o meio antrópico devido a um maior número de pessoas circulando na área, mas que seria resolvido pela empresa. Contudo, não é tão simples assim, pois o projeto também prevê alterações tanto no meio biótico, quanto no meio físico, sendo apresentadas concomitantemente a esses impactos as medidas mitigadoras para evitar os danos ao meio ambiente e as medidas compensatórias quando não for possível evitá-los.

Apesar das considerações por parte da Vale em relação ao controle ambiental de sua planta, esta ainda continua a ser responsabilizada por parte da poluição gerada. As discussões sobre meio ambiente no caso de Vitória acabam se resumindo a uma questão de saúde, que passou a tomar cada vez mais proporção na mídia, levando em consideração também um maior engajamento da sociedade civil contra a poluição atmosférica, principalmente, através das associações de moradores e das ONGs do município em questão, como será visto posteriormente.

Com a discussão sobre a expansão da Vale, foi dado início a um debate público que se constituiu em uma arena de **conflitos entre os diferentes atores e suas diferentes formas sociais de uso e de valoração do meio ambiente** e, com isso, acabou gerando formas novas de conflito, como serão mostradas mais adiante. Trata-se de um exemplo dos modos como se dão a “**ambientalização**” dos conflitos sociais⁴⁰, a qual se apresenta como uma nova questão social que implica não só a transformação do Estado, como também uma mudança no

licenciado. Foi dada entrada na Licença de Instalação (LI nº 163/07), recebida no dia 21/06/2007 e emitida no dia 15/06/2007. A empresa deu entrada no pedido de Licença de Operação (LO), mas ainda está aguardando resposta, sob protestos da população.

³⁹ O Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo (Cefetes) passou a ser denominado Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) a partir de 2008.

⁴⁰ Segundo Leite Lopes (2004, p. 36) o processo histórico de “ambientalização” dos conflitos sociais está relacionado com cinco fatores: “o crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente entre os anos 1970 e o final do século XX; os conflitos sociais ao nível local e seus efeitos na interiorização de novas práticas; a educação ambiental como novo código de conduta individual e coletiva; a questão da ‘participação’; e, finalmente, a questão ambiental como nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos”.

comportamento das pessoas, sendo considerada uma nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos (LEITE LOPES, 2006).

2.4.1 Os atores sociais reunidos em torno do problema

Ficou constatado que no caso desse pó de minério, a questão ambiental iniciou a partir de um processo cujos antigos sentimentos de incômodo (principalmente nesse caso particular) se transformaram em reivindicações legitimadas, passando da percepção individual e de pequenos grupos (como podemos notar, principalmente, das comunidades da Ilha do Frade e da Ilha do Boi) para se tornar uma questão social e pública envolvendo toda a coletividade:

São os moradores nas vizinhanças da fábrica que, em determinadas circunstâncias, são os que se apercebem inicialmente da poluição, uma vez que as pessoas podem prontamente identificar essas fontes através de sensações, de incômodos de doenças ou outras condições experimentadas fisicamente (LEITE LOPES, 2004, p. 228).

Nesse caso, não objetivamos comprovar a efetividade ou não da audiência pública, mas de fazer um recorte no tempo e no espaço desse momento em que os grupos se estabeleceram em relação ao empreendimento. Nessa fase de discussões públicas em torno desse licenciamento ambiental estão envolvidos basicamente três atores sociais: a CVRD (empreendedor), o Iema (órgão ambiental) e a sociedade civil⁴¹. Abaixo apresentamos o Quadro 2, em que descrevemos quem são esses atores, sua caracterização e quais o(s) seu(s) interesse(s) nessa disputa:

⁴¹ Tomamos de empréstimo o conceito de sociedade civil, a partir da de Cohen e Arato (2000, p. 8), que a define “[...] como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”. Traduzindo, para esses autores, a sociedade civil é vista como uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta especialmente da esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (em especial as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública (tradução livre). Esse conceito foi influenciado pelos novos movimentos sociais contra as ditaduras comunistas e militares no Leste Europeu e na América Latina, na década de 1980 (COHEN; ARATO, 2000).

Ator Social	Caracterização	Interesse(s)
Vale	Empreendedor que requereu a licença ambiental para a expansão da produção do Complexo Industrial de Tubarão - CVRD.	Expandir a produção de pelotas no Complexo Industrial de Tubarão, onde já conta com linha férrea e porto para escoamento da produção.
Iema	Órgão do Estado do Espírito Santo responsável pela expedição da licença ambiental, por conseguinte é o responsável pela organização e condução das audiências públicas.	Conduzir o processo de licenciamento ambiental de acordo com a legislação ambiental, além de discutir, informar e esclarecer sobre a Expansão de Produção do Complexo de Pelotização de Tubarão - CVRD.
Sociedade Civil	Formada por associações de bairro, ONGs e demais segmentos da sociedade civil composta basicamente por moradores da Grande Vitória atingidos pelo “pó preto”.	Conter o aumento da poluição do ar (especialmente do “pó preto”), entendendo que a expansão da produção industrial contribuirá necessariamente com o aumento da poluição na região da Grande Vitória.

QUADRO 2 - ATORES SOCIAIS E INTERESSES ENVOLVIDOS

Fonte: pesquisa direta

Tratamos até aqui da construção social do problema entorno da poluição do ar, apresentando um cenário que antecedeu as audiências públicas de licenciamento ambiental sob as seguintes perspectivas: a cidade de Vitória e a inserção da CVRD (atual Vale); o projeto desenvolvimentista local e os grandes projetos de desenvolvimento; o problema da poluição do ar (“pó preto”) e a construção social do risco e, finalmente, a apresentação de mais um projeto da Vale no Complexo Industrial de Tubarão que se desdobrou nas audiências públicas de licenciamento ambiental que serão analisadas nesta dissertação.

O processo de licenciamento ambiental da oitava usina de pelletização gerou grande polêmica devido à emissão de material particulado (pó de minério) em Vitória e adjacências. As audiências públicas evidenciaram esse problema, por meio dos discursos pró e contra o empreendimento, veiculados pelos atores sociais reunidos: empreendedor, Estado e sociedade civil. As audiências públicas desse empreendimento que ocorreram em Vitória, em 2006, organizadas pelo Iema, são expressões da construção social do problema, por meio delas foi possível compreender como os grupos sociais se organizaram antes, durante e depois do evento em relação ao tema da poluição do ar, mais exatamente com o incômodo do “pó preto”.

No próximo capítulo apresentaremos como se insere a audiência pública dentro da política ambiental, no Brasil e no estado do Espírito Santo, para que, de posse dessas informações possamos compreender melhor o processo de licenciamento ambiental e a dinâmica das audiências públicas em si.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL: UM BALANÇO ANALÍTICO

3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO DE GRANDES PROJETOS NO BRASIL

Apresentaremos nesse momento da pesquisa um panorama do processo de constituição e de institucionalização da questão ambiental na produção de políticas públicas voltadas aos grandes projetos de desenvolvimento que ganharam espaço no Brasil, a partir da década de 1970. Nesse processo é possível perceber como o tema **meio ambiente** aos poucos vai ganhando notoriedade no exterior e no Brasil, durante esses mais de trinta anos, cada qual com suas próprias especificidades, surgindo como uma nova questão pública (LEITE LOPES, 2006).

A década de 1970, no Brasil, foi marcada pelo significativo crescimento da atividade econômica e pela expansão das fronteiras econômicas internas, com a progressiva incorporação à economia de mercado de vastas extensões de domínio dos cerrados e da Amazônia. A expansão econômica e territorial foi impulsionada por investimentos governamentais e de grande monta em projetos de infraestrutura, como a rodovia Transamazônica e a barragem do rio Itaipu. Apesar de a intelectualidade criticar alguns desses projetos, os impactos ambientais eram citados somente superficialmente, todavia, nesse mesmo período, ganhou vulto no país um pensamento ecológico crítico desse mesmo modelo de desenvolvimento (LAGO; PÁDUA, 1984 apud SÁNCHEZ, 2008).

Segundo Ferreira (2003, p. 82), a posição do Brasil frente às questões ambientais, nesse período, era resultado da tecnoburocracia militar:

Suas políticas se basearam, e assim se mantiveram nos próximos anos, em um tripé. A primazia do crescimento econômico constitui, talvez, a parte mais antiga da ideologia. As duas adições modernas ao tripé têm sido, de um lado, a consideração dos problemas ambientais de acordo com os preceitos de soberania e segurança nacional, e, de outro, a compartimentalização do gerenciamento ambiental através da perícia burocrática.

O início da institucionalização do problema ambiental no Brasil teve por fundamento a Conferência de Estocolmo, promovida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (CMMAD/ONU), ocorrida na Suécia, em 1972, que alcançou repercussão mundial (GUIMARÃES, 1995). Nessa época, não havia

no Brasil quase nenhuma atividade institucional na área ambiental tanto em nível federal, como estadual, com exceções de algumas ações em São Paulo⁴² e no Rio de Janeiro⁴³ (ZULAUF, 1994).

Na Conferência de Estocolmo, o Brasil tomou a frente na representação dos países periféricos contrários a reconhecer os problemas ambientais, pois o modelo de desenvolvimento, que chegou ao auge em 1972, implantado nesses países, estava baseado no esgotamento dos recursos naturais considerados infinitos em sistemas industriais altamente poluentes e na forte exploração de uma mão-de-obra desqualificada e barata (GUIMARÃES, 1986; FERREIRA, 1992; VIOLA, 1996; apud FERREIRA, 2003).

Nesse período, o país experimentava um constante crescimento em virtude das altas taxas de PIB como decorrência da oferta de créditos internacionais e da aparente estabilidade social imposta pelo regime militar. O país atraía investidores devido à fragilidade das instituições e da ausência de política e legislação ambientais em nível federal⁴⁴. Com o aumento da consciência ambiental nos países do centro, durante a década de 1970, o Brasil experimentou a transferência de várias indústrias poluentes, em pleno regime militar (FERREIRA, 2003).

Ferreira (2003, p. 100) nos mostra como se constituíram as sociedades urbanas brasileiras, resultadas do processo de crescimento, urbanização e mudança das últimas décadas:

Entre 1845 e 1980, a sociedade brasileira conheceu taxas bastante elevadas de crescimento econômico e sofreu profundas transformações estruturais. Ficou para trás a sociedade predominantemente rural, cujo dinamismo fundava-se na exportação de produtos primários de base agrícola, e emergiu uma complexa e intrigante sociedade urbano-industrial.

O resultado foi o desencadeamento de fortes pressões por parte da imprensa mundial em relação ao Brasil (ZULAUF, 1994). Em que pese o enorme custo social da crise do

⁴² Na década de 1960, na região do ABC, foi criada a Comissão Intermunicipal de Controle de Poluição de Águas e do Ar (CICPAA), o primeiro órgão específico de controle de poluição. Na década seguinte, foi criado o Centro Tecnológico de Saneamento Básico (CETESB) havendo a consolidação do controle de poluição no Estado. A partir da década de 1980, foi feita uma grande ampliação institucional, com a criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (ZULAUF, 1994).

⁴³ Enquanto em São Paulo era criada a CICPAA, o Rio de Janeiro inicia a abordagem da questão ambiental com a criação do Instituto de Engenharia Sanitária (IES). Logo em seguida, com a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, o IES foi transformado na Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) (ZULAUF, 1994).

⁴⁴ É atribuída à Costa Cavalcanti, representante do Brasil nesta Conferência, a afirmativa de que o Brasil objetivava o “desenvolvimento a qualquer custo”. O Itamaraty, contudo, nega veementemente tal afirmação (ARAÚJO, 1997).

modelo desenvolvimentista, ao mesmo tempo foi possibilitada a formação de uma opinião pública no que tange a uma tomada de consciência da devastação ambiental (VIOLA, 1996; apud FERREIRA, 2003). Destacamos que todo o processo de construção institucional da questão ambiental no Brasil foi marcado por conflitos, entre diferentes grupos sociais, no que diz respeito aos meios e aos efeitos de poluição; e entre diferentes grupos militantes ou técnico-administrativos.

Um exemplo ocorreu em 1972, quando a usina nuclear de Angra I começou a ser construída, sob o regime militar. A população aos poucos acompanhava o crescimento de uma grande construção, não tendo conhecimento sobre a finalidade desta. Quando a usina nuclear de Angra I começou a entrar em operação, coincidindo com o período de redemocratização e retorno dos exilados foi dado início a um movimento chamado “Hiroshima Nunca Mais”⁴⁵, de cunho pacifista e contra o uso de energia nuclear. Apesar de a população ter assimilado um pouco do vocabulário ligado à questão nuclear, tal como o tema da radioatividade, ainda não se sabia exatamente com o que estavam lidando, mas seus efeitos pareciam ser bem alarmantes e reais (LEITE LOPES, 2004).

Outro exemplo polêmico foi o caso da criação do Decreto-Lei de 1975, conhecido como “decreto da poluição”⁴⁶, criado em pleno regime militar (LEITE LOPES, 2006). Também podemos citar outros exemplos, como o da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), localizada em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, na década de 1980. É um caso particular que se inicia com conflitos trabalhistas dentro da fábrica tendo a frente o sindicato operário (devido aos casos de leucopenia) e passa para uma situação de conflito da cidade contra a fábrica por motivos ambientais de poluição industrial (LEITE LOPES, 2004).

Muito embora tenha se considerado e ainda se considere o empresariado como o principal poluidor, Seguin (2006) afirma que o maior poluidor é o próprio poder público, muitas vezes com a conivência do silêncio da comunidade, através de suas ações, mas principalmente, por meio das suas omissões. Leite Lopes (2004) corrobora com esse entendimento demonstrando os passivos ambientais constatados na preparação dos processos de privatização de várias estatais, como o da própria CSN (LEITE LOPES, 2004).

⁴⁵ Em alusão a bomba nuclear de Hiroshima, disparada contra o Japão, durante a Segunda Guerra Mundial.

⁴⁶ O “decreto da poluição” diz respeito a um enfrentamento em relação a um fechamento de uma fábrica de cimento poluente em Contagem (MG). Após a manifestação de moradores próximos da fábrica, juntamente com o apoio do padre local, o prefeito ajuizou uma ação por “direito de vizinhança”, na qual concluiu com o fechamento da fábrica, por desobediência às determinações municipais quanto à instalação dos filtros. A partir desse caso, o governo federal reagiu, criando esse decreto, no sentido de monopolizar em nível federal a faculdade de interditar fábricas (LEITE LOPES, 2006).

Ao longo dos anos 1980, surge no Brasil, uma nova forma de percepção e trato dos problemas urbanos que foi introduzida na administração pública e na legislação, em sintonia com um processo mais amplo que cria condições para que as normas, o planejamento e o gerenciamento urbanos alcançassem novos mecanismos de intervenção sobre o espaço, além de uma nova abordagem em torno da valorização do meio ambiente. Naquele período, surgem novos procedimentos buscando assegurar a proteção ambiental, tais como o Estudo de Impacto Ambiental e a Ação Civil Pública⁴⁷, buscando também uma saída para os problemas urbanos (FUKS, 1997).

Para Ferreira (2003, p. 103) a sociedade brasileira é “[...] uma sociedade complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, unificada, mas heterogênea, segmentada e, sobretudo, profundamente desigual”. Sem contar que abriga problemas ambientais típicos de cidades modernas, como o caso de São Paulo, considerada nossa maior metrópole, para a qual convergem problemas de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Com o crescimento da cidade e a falta de uma estrutura sanitária, os antigos problemas de saúde não foram resolvidos; ao contrário, encontraram novas fontes de propagação no meio urbano-industrial, com destaque para a poluição atmosférica e hídrica (FERREIRA, 2003).

Nesse mesmo período uma situação que ganhou repercussão nacional foi o caso da poluição do polo industrial e residencial de Cubatão, em São Paulo, com sérios riscos sobre a população e a Mata Atlântica. O problema foi resolvido graças à pressão internacional de entidades ambientalistas que ingressaram na justiça requerendo indenização e ressarcimento pelos prejuízos ambientais decorrentes da poluição (LEITE LOPES, 2004; FERREIRA, 2003). Ferreira (2003) faz uma crítica à matriz energética brasileira que ainda não foi plenamente discutida, pois as empresas poluidoras que são muitas, ainda continuam poluindo.

O relatório *Brundtland* intitulado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum⁴⁸) publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987, passou a incorporar e solicitar novos mecanismos de aferição para o financiamento de projetos, como a avaliação de impactos ambientais. Assim, devido a essas exigências, alguns projetos realizados no final da década de 1970 e início da década de 1980 e financiados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento

⁴⁷ Com o processo de redemocratização, em meio aos conflitos ambientais foi criada a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

⁴⁸ O relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento lança o conceito de **desenvolvimento sustentável** que é entendido como “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46).

(BID), no Brasil, foram submetidos a esses estudos ambientais, tais como as usinas hidrelétricas de Sobradinho, na Bahia, e de Tucuruí, no Pará (ARAÚJO, 1997).

3.1.1 Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA⁴⁹) surgiu mundialmente no final da década de 1960, sendo adotada primeiramente nos Estados Unidos, a partir de 1969, por meio do *National Environmental Policy Act* (NEPA) (PHILIPPI JR; MAGLIO, 2005). Antunes (2005) pontua que se deve sempre buscar referenciar os Estados Unidos, já que essa é seguramente a nação que mais exportou sua legislação de proteção ambiental. Ressalta ainda que as associações civis nos EUA, que tratam da questão ambiental, são centenárias e suas mobilizações têm uma grande repercussão na opinião pública norte-americana.

Tomando como pressuposto a lei americana de 1969, a AIA foi adotada em vários países, como Canadá (1973), França (1976), Brasil (1981), Japão (1984), dentre outros (ANTUNES, 2005). Sem contar os procedimentos também adotados por instituições multi ou bilaterais de ajuda ao desenvolvimento e, mais recentemente por políticas voluntárias adotadas por algumas empresas. A AIA possui determinados atributos essenciais: caráter prévio e vínculo com o processo decisório, aos quais se junta à necessidade de envolvimento público nesse processo (SÁNCHEZ, 2008).

A adoção da AIA pelos países é um reflexo das preocupações mundiais com a questão ambiental que veio com a introdução do conceito de impacto ambiental⁵⁰ na avaliação de projetos de desenvolvimento. Segundo Philippi Jr.; Maglio (2005, p. 215):

Entre os novos desafios mundiais colocados pela perspectiva do desenvolvimento ambientalmente sustentável, está a necessidade de adotar critérios de sustentabilidade na elaboração de projetos, trazendo ao processo de avaliação de impacto ambiental ainda maior importância, e levando-o a

⁴⁹ “Instrumento de política ambiental constituído por um conjunto de documentos, Estudos e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, com o objetivo de assegurar o exame sistemático e prévio dos impactos ambientais de uma determinada proposta e de suas alternativas, de cujos resultados, tornados públicos, depende a decisão sobre a proposta” (AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL, Resolução Conama nº1, de 23 de janeiro de 1986, Environmental Impact Assessment ONU92#2056, In: KRIEGER, et al., 2008).

⁵⁰ Segundo a Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986 “[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”.

constar da agenda de todos os países que colocam a questão ambiental como critério de apoio à decisão sobre viabilidade ambiental de projetos relacionados ao desenvolvimento.

Foi a partir da década de 1970 que o Banco Mundial passou a demonstrar algumas preocupações com as repercussões ambientais de projetos implantados com seus financiamentos. Contudo, foi somente em 1984 que passou a adotar critérios mais claros quanto ao conteúdo das avaliações de impacto ambiental. Atualmente, o Banco Mundial apenas financia projetos, que dentro de suas diretrizes principais, tenham incluído os critérios de avaliação de impacto ambiental (ANTUNES, 2005).

Contudo, nem sempre foi assim. Foi a imagem dos incêndios da Amazônia, na década de 1980, que fez com que surgisse um grupo de ambientalistas interessados em questionar a forma da atuação dos governos e das instituições financeiras internacionais, tais como o próprio Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, cujos projetos de desenvolvimento foram marcados por grandes consequências socioambientais (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010). Segundo Moreira (1992, p. 33), como instrumento de política e gestão ambiental de projetos de empreendimentos, a AIA é um:

Instrumento de política ambiental, formado por um *conjunto de procedimentos*, capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles sejam considerados.

Antes da legislação de aplicação nacional, o licenciamento ambiental havia sido instituído no Rio de Janeiro, através do Decreto nº 1.633, de 21 de dezembro de 1977, que estabeleceu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), com base na experiência americana. Também Minas Gerais se antecipou à legislação federal, todavia, o caso do Rio de Janeiro ganhou maior destaque, pois foi a partir dessa experiência pioneira que mais tarde foi regulamentado o estudo de impacto ambiental no país. Foram alguns dos próprios técnicos da FEEMA⁵¹ que levantaram a possibilidade de exigir um relatório de impacto ambiental como subsídio ao licenciamento (WANDESFORDE-SMITH; MOREIRA, 1985, apud SÁNCHEZ, 2008).

O estudo de impacto ambiental da usina de Tucuruí, provavelmente, não influenciou o projeto, pois foi realizada concomitante a sua construção. Foi realizado por um único

⁵¹ Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

profissional, o ecólogo Robert Goodland⁵² que basicamente compilou a informação disponível e identificou os principais impactos potenciais. Logo após, um “Plano de Trabalho Integrado para Controle Ambiental”, em 1978, orientou o subsequente aprofundamento dos estudos, com vários levantamentos de campo realizados por instituições de pesquisa e a adoção de algumas ações de mitigação de impactos negativos (MONOSOWSKI, 1994 apud SÁNCHEZ, 2008).

Segundo Monosowski (1994, apud SÁNCHEZ, 2008), vários fatores contribuíram para a realização dos estudos, dentre eles estão a falta de experiência na implantação de projetos hidrelétricos de grande porte em floresta tropical úmida, a influência de práticas adotadas pelas agências de financiamento internacionais e a pressão da opinião pública nacional e internacional, em especial da comunidade científica, de grupos ecologistas e de interesses locais. A partir disso, o meio acadêmico iniciou várias pesquisas sobre impactos ambientais de grandes projetos, como as barragens no baixo curso do rio Tietê, em São Paulo.

No Brasil, a AIA como instrumento de gestão ambiental foi criada pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA⁵³) e demais instrumentos técnicos de gestão ambiental, como o licenciamento ambiental⁵⁴ (PHILIPPI JR.; MAGLIO, 2005). A PNMA também instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) que é o órgão superior do Sisnama, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes para a PNMA (ZULAUF, 1994). A PNMA é considerada de vanguarda, por ter dado um passo pioneiro no trato com o meio ambiente em âmbito nacional (MILARÉ, 2007).

Para Antunes (2005) a Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, foi a mais importante no campo das avaliações de impacto ambiental, buscando dar uma regulamentação, a mais completa possível, sobre o assunto, muito embora diversos temas pertinentes permanecessem carentes de regramento. Através dela, a AIA passou a ser

⁵² Um dos primeiros profissionais na área ambiental contratados pelo Banco Mundial quando da reformulação do Departamento de Meio Ambiente, em 1989 (SÁNCHEZ, 2008).

⁵³ A Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980 já tratava de avaliação de impacto ambiental para subsidiar o planejamento territorial dos locais oficialmente reconhecidos como “áreas críticas de poluição”, denominação essa introduzida pelo Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975. Todavia, somente com a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, que efetivamente a AIA foi incorporada à legislação brasileira para os licenciamentos ambientais (SÁNCHEZ, 2008).

⁵⁴ O licenciamento ambiental em âmbito nacional foi detalhado no Decreto nº 88.351, de 01 de junho de 1983 que regulamentava a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que foi revogado e substituído pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

efetivada através da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Segundo Milaré (2007, p. 362):

A obrigatoriedade desses estudos significou um marco na evolução do ambientalismo brasileiro, dado que, até meados da década de 1980, nos chamados projetos desenvolvimentistas, apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público. A insensibilidade do poder público não impedia que obras gigantescas, altamente comprometedoras do meio ambiente, fossem erigidas sem um acurado estudo de seus impactos locais e regionais, como o que se perdiam ou se comprometiam, não raro, importantes ecossistemas e enormes bancos genéticos da natureza.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um documento baseado em uma linguagem técnica destinado à análise do órgão licenciador, composto de diversos volumes referentes aos temas dos meios físico, biótico e antrópico. Por sua vez, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) deve refletir as conclusões do EIA, sendo apresentado para o público leigo, o que implica na utilização de termos populares, buscando, sempre que possível, evitar o emprego da terminologia técnica (SILVA, 1994 apud ROCHA; CANTO; PEREIRA, 2005). Segundo Milaré (2007) as expressões EIA e Rima são, por vezes, tomadas como palavras sinônimas, mas são documentos distintos, sendo consideradas faces diversas de uma mesma moeda.

O Rima é a parte referente ao instrumento de comunicação do EIA, voltado ao administrador e ao público (MILARÉ, 2007). Para facilitar o entendimento por parte da população de um modo geral, o parágrafo único, do art. 9º da Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, estabeleceu uma forma diferenciada de apresentação do mesmo:

O Rima deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Mais de uma década depois, a Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, realizou uma revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, trazendo definições importantes, tais como as de **licenciamento ambiental, licença ambiental e estudos ambientais** (Quadro 3).

INSTRUMENTOS	DEFINIÇÃO
Licenciamento Ambiental	Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.
Licença Ambiental	Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.
Estudos Ambientais	São todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

QUADRO 3 - CONCEITOS DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997

Fonte: Conselho Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1997)

A Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, além de ter complementado a listagem detalhada das atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, estabeleceu um procedimento padrão de licenciamento ambiental que obedecerá às etapas abaixo, com destaque para a ocorrência da audiência pública, quase no final do processo (Quadro 4).

Artigo 10, I	Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.
Artigo 10, II	Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade.
Artigo 10, III	Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias.
Artigo 10, IV	Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do Sisnama, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.
Artigo 10, V	Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente.
Artigo 10, VI	Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental

	competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.
Artigo 10, VII	Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico.
Artigo 10, VIII	Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

QUADRO 4 - PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO ESTABELECIDOS PELA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 237/1997 (CONTINUAÇÃO)

Fonte: Conselho Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1997) (grifo nosso)

O licenciamento ambiental é um procedimento que se dá por meio de expedição de licenças ambientais (Quadro 5).

TIPO DE LICENÇA	DEFINIÇÃO
Licença Prévia (LP)	Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.
Licença de Instalação (LI)	Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.
Licença de Operação (LO)	Autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

QUADRO 5 - TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS NA ESFERA FEDERAL

Fonte: Conselho Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1997)

Existe uma sequência lógica na expedição das licenças. A Licença Prévia (LP) é solicitada no momento em que o projeto técnico ainda está sendo elaborado, sendo possível a alteração da localização, assim como das alternativas tecnológicas do empreendimento. Em seguida, com a Licença de Instalação (LI), o projeto é implantado, de acordo com as condições definidas na licença anterior. Por fim, a Licença de Operação (LO) que é concedida depois que o empreendimento foi construído e está em condições de funcionar, entretanto, sua concessão é condicionada à constatação de que o projeto foi instalado de pleno acordo com as condições determinadas na licença anterior (SÁNCHEZ, 2008).

Já no estado do Espírito Santo, através do Decreto nº 1.777, de 09 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradoras do Meio Ambiente, denominado Silcap, foram estabelecidos outros tipos de licenças ambientais (Quadro 6).

TIPO DE LICENÇA	DEFINIÇÃO
Autorização Ambiental (AA)	Concedidas para obras temporárias com prazo máximo de 12 meses, sendo que em casos emergenciais como obras de interesse público, não podem ultrapassar 120 dias, ou aquele fixado no cronograma operacional. O Poder Público estabelece as condições de realização ou operação.
Licença Simplificada (LS)	O órgão ambiental emite uma licença que consiste em todas as fases do licenciamento, estabelecendo as condições, restrições e medidas de controle ambiental. Atinge empreendimentos caracterizados como de baixo impacto ambiental e que se enquadram na Classe Simplificada de acordo com o constante em Instrução Normativa expedida pelo órgão licenciador.
Licença Única (LU)	O órgão ambiental emite uma licença que consiste em apenas a fase de operação do empreendimento, estabelecendo as condições, restrições e medidas de controle ambiental. Atinge todos os empreendimentos, com exceção daqueles que se enquadram na AA e na LS.
Licença de Operação para Pesquisa (LOP)	Concedida para empreendimentos ou atividades que objetivam desenvolver estudos/pesquisas sobre viabilidade econômica de exploração mineral.
Licença Prévia (LP)	Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.
Licença de Instalação (LI)	Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.
Licença de Operação (LO)	Autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.
Licença Ambiental de Regularização (LAR)	O órgão ambiental assina um Termo de Compromisso Ambiental para empreendimento ou atividade que já esteja em funcionamento ou implantação, estabelecendo as condições, restrições e medidas de controle ambiental, adequando o empreendimento às normas ambientais vigentes.

QUADRO 6 - TIPOS DE LICENÇAS AMBIENTAIS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - DECRETO ESTADUAL Nº 1.777, DE 09 DE JANEIRO DE 2007

Fonte: ESPÍRITO SANTO (2007)

A denominação Estudo de Impacto Ambiental alcançou popularidade sendo inserida na Constituição Federal de 1988 (ANTUNES, 2005). Segundo Leite Lopes (2006), a promulgação da Constituição da República de 1988 consagrou a construção de uma institucionalidade ambiental porque foi a primeira a incorporar em seu texto um capítulo destinado ao meio ambiente⁵⁵. Um dos pontos importantes foi quando ratificou o **estudo**

⁵⁵ Fábio Feldmann, líder ambientalista filiado ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), formou durante a Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, a “Frente Verde”, composta de cerca de cinquenta constituintes, que inseriram, além de um capítulo sobre meio ambiente, inúmeros dispositivos que facilitam as ações nesse campo. O procedimento foi repetido nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas dos Municípios (ZULAUF, 1994).

prévio de impacto ambiental como exigência para implantação de obra ou atividades causadoras de significativa degradação do meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade (grifo nosso).

A introdução da AIA no Brasil ocorreu devido a uma convergência entre fatores externos e internos. Parte colocada por agentes financeiros multilaterais e de outras organizações internacionais e parte formulados por determinados grupos sociais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e diversos setores do movimento ambientalista. Mesmo com as restrições do regime militar, durante as décadas de 1970 e 1980, o movimento ambientalista foi aos poucos se firmando e legitimando seu discurso, tendo os impactos socioambientais dos grandes projetos estatais ou privados como um dos focos da crítica ao modelo de desenvolvimento adotado, visto como socialmente excludente e ecologicamente destrutivo (SÁNCHEZ, 2008).

Foi colocada na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio 92, uma importante consideração a respeito da AIA que foi adotada por todos os países signatários:

Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente (CNUMAD,1992, PRINCÍPIO 17).

A AIA provocou a elaboração de um número crescente desses estudos em todo o país. Foi criada uma massa crítica, multidisciplinar e capacitada para o desenvolvimento desses estudos. Começa a se observar cada vez mais uma reconversão de engenheiros sanitaristas (e de engenheiros químicos e industriais) para uma concepção mais ampla de profissão, junto com a criação progressiva de novas especialidades de profissões anteriores, como economistas e juristas ambientais. Sem contar novas instituições criadas, cujo caráter totalizante da problemática ambiental auxiliaria as revalorizações profissionais (LEITE LOPES, 2006).

Atualmente, o licenciamento ambiental tem sido bastante discutido, sendo um objeto bastante criticado, considerado por vezes entrave ao desenvolvimento, em um momento em que o país está investindo cada vez mais em projetos de infra-estrutura, ganhando cada vez mais debate na mídia. De um lado, estão os atingidos por esses grandes projetos de desenvolvimento (como ribeirinhos, quilombolas, comunidades indígenas, trabalhadores rurais, etc.) e, de outro lado, estão empreendedores e setores do governo comprometidos com o desenvolvimento da infra-estrutura: portos, aeroportos, estradas, hidrelétricas e redes de transmissão de energia (SOUZA, 2009).

Um dos projetos mais discutidos ultimamente é o da hidrelétrica de Belo Monte, localizada no rio Xingu, no estado do Pará. Antes de todo debate que ganhou projeção na mídia, um grupo de especialistas lançou um documento que foi entregue ao Ibama e ao Ministério Público Federal, sobre a viabilidade ambiental do projeto, alertando para as graves consequências para a região. Foi apontada uma série de omissões e falhas no EIA, que dificulta análises mais conclusivas sobre temas considerados relevantes. O processo das audiências públicas foi considerado acelerado, demonstrando a forma pela qual as obras vêm sendo pleiteadas a qualquer custo (SALAZAR, 2012).

Para Ribeiro (2008), em virtude dos grandes impactos ambientais e sociais dos chamados **projetos de infra-estrutura de grande escala**, há um nítido desequilíbrio das relações de poder entre populações locais e *outsiders* desenvolvimentistas. Segundo o autor, em decorrência desses últimos pretenderem planejar o futuro de uma comunidade é indicativo do seu poder diferencial no encontro. A partir disso, instala-se uma dicotomia, pois se trata de dois tipos de racionalidades diferentes: a dos planejadores e a da comunidade e, em virtude disso, o autor faz grande crítica ao planejamento que, por ser uma determinação antecipada, acaba retirando o poder das populações locais e a possibilidade de serem sujeitos dos seus próprios destinos, acabando quase que sempre dependentes de elites técnicas prescientes.

Segundo Zhouri (2008) existe uma série de problemas em termos procedimentais que conduzem à marginalização das comunidades atingidas. A autora coloca que a falta de transparência é um dos problemas que dificulta a participação da comunidade. Se ocorresse um conhecimento prévio e aprofundado dos projetos, desde o planejamento, seria uma maneira de possibilitar que população participasse das decisões. Muito embora, a legislação determine o contrário, o que se identifica é a falta de um mecanismo institucional que, de fato, considere as demandas e o conhecimento das comunidades na caracterização dos impactos socioambientais do empreendimento. Dessa forma, a autora coloca alguns aspectos a considerar: planejamento centralizado, participação limitada pelos termos de referência e

pelos EIA/Rimas, dificuldades de acesso à informação, marginalização nas audiências públicas e falhas na regulação.

Em que pesem os problemas no processo da AIA, os procedimentos previstos buscam garantir que haja formas de envolvimento da comunidade, por meio de publicações dos pedidos de licença, da disponibilidade dos Rimas⁵⁶ e, principalmente, da realização das audiências públicas que estão normatizadas na Resolução Conama nº 9, de 03 de dezembro de 1987. No próximo tópico apresentaremos com maiores detalhes esse instrumento, a audiência pública de licenciamento ambiental.

3.2 A AUDIÊNCIA PÚBLICA: FINALIDADES E DESAFIOS

A audiência pública, como uma forma de consulta pública, remonta as *public hearings* anglo-saxônicas. Seu primeiro registro dataria do ano de 1403, em Londres (WEBLER e RENN, 1990 apud SÁNCHEZ, 2008), sendo muito forte na cultura política desses países. As audiências públicas foram assimiladas ao processo instituído pelo NEPA, nos Estados Unidos, e empregadas em vários países como parte indissociável da AIA, como ocorreu no Brasil. A primeira audiência pública realizada no Brasil ocorreu em São Paulo em 1988 (SÁNCHEZ, 2008).

Para Philippi Jr.e Maglio (2005, p. 221) a finalidade da audiência pública é:

Criar um procedimento democrático de participação das comunidades que poderão sofrer os impactos ambientais potenciais de determinado projeto, para a discussão de suas características e em especial para aferir os impactos negativos ou positivos, de forma a permitir a definição de medidas mitigadoras, para reduzir efeitos negativos, e potencializadoras, para ampliar os positivos, enfim, para verificar a viabilidade ambiental do projeto.

A Resolução Conama nº 9, de 03 de dezembro de 1987, passou a regulamentar a realização das audiências públicas nas hipóteses em que o processo de licenciamento ambiental exige o EIA/Rima, como modalidade de avaliação de impacto ambiental. Geralmente, somente nos licenciamentos em que foram exigidos o EIA há a possibilidade da ocorrência de audiências públicas. Todavia, não existe nenhuma vedação legal para que a

⁵⁶ No Estado do Espírito Santo o Rima é disponibilizado no site do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema).

audiência pública aconteça em outras situações, dependendo da avaliação do órgão ambiental no caso a ser examinado (ANTUNES, 2008).

Durante a ocorrência da audiência pública, diferentes atores sociais cumprem uma determinada função, cujo entendimento é de suma importância para a compreensão da importância da participação da sociedade nesse mecanismo de gestão ambiental. Um estudo do Ministério do Meio Ambiente (1995 apud FURRIELA, 2002, p. 98) destaca quais os órgãos relevantes e seus papéis nas audiências públicas, conforme abaixo:

- **Órgão Estadual do Meio Ambiente ou Ibama, ou quando couber, órgão do município:** devem preparar e conduzir a audiência pública, quando julgada necessária pelo órgão, ou quando solicitada nos moldes das resoluções Conama ou Consema (por entidade civil, Ministério Público, com número mínimo de cidadãos, etc.). O órgão ambiental deve articular os diversos atores sociais envolvidos, para que se alcance uma participação efetiva e conduza da melhor forma a avaliação da atividade em questão;
- **Empreendedor:** é o proponente da atividade modificadora do meio ambiente, e deve expor na audiência pública a concepção da ação proposta, com destaque aos benefícios sociais do projeto, às soluções técnicas para prevenção ou controle dos efeitos ambientais esperados, bem como ao montante de recursos financeiros disponíveis e as tecnologias adotadas para a mitigação dos impactos;
- **Equipe multidisciplinar de consultoria:** são técnicos ou empresas responsáveis tecnicamente pelos resultados apresentados no EIA/Rima. Seu papel na audiência pública é o de apresentar as conclusões do EIA e dirimir as dúvidas dos participantes;
- **Órgãos da Administração Pública:** são órgãos das esferas federal, estadual ou municipal que têm interesse no projeto proposto. Participam para conhecimento e manifestação sobre as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental;
- **Empresas públicas e privadas com projetos já instalados na região de influência do projeto proposto:** devem participar na condição de parceiros, do planejamento e da implementação de programas de controle dos efeitos cumulativos e sinérgicos na qualidade ambiental do local;
- **Pessoas físicas:** são indivíduos ou grupos de indivíduos que, em geral, mantêm relação direta com a atividade proposta ou são por ela afetados. Participam para tomarem conhecimento da atividade e se manifestarem sobre as conclusões do EIA, podendo, posteriormente, participar das fases subsequentes da avaliação de impacto ambiental, como monitoramento ambiental, fiscalização, renovação de licenças, etc.;
- **Entidades Cíveis (ONGs):** são representantes da sociedade civil organizada que em geral têm relação direta com o projeto proposto. Participam para tomar conhecimento e apresentar seus questionamentos e aspirações;
- **Poder Legislativo:** seus representantes participam para tomar conhecimento e apresentar questionamentos de interesse para o conjunto da sociedade que representam, e devem assumir compromissos de compatibilizar e incorporar na legislação as ações propostas nos estudos ambientais, sempre que possível;

- **Comunidade Científica:** é representada por pesquisadores e/ou centros de conhecimento que participam a convite de algum dos outros agentes para opinarem sobre as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental da atividade proposta. Nessa qualidade devem assessorar os agentes sociais envolvidos, para a efetiva implementação das medidas de controle;
- **Ministério Público:** participa cumprindo suas funções institucionais e para garantir a exequibilidade das medidas propostas pelo empreendedor.

A audiência pública deverá ocorrer em local de fácil acesso, devendo ser realizada sempre no município ou na área de influência em que o empreendimento poderá ser implementado, tendo prioridade a área onde os impactos ambientais forem mais significativos. Ainda há uma previsão que em função da complexidade, da área de influência, da dimensão do empreendimento, ou ainda, da localização geográfica dos solicitantes, poderão ocorrer diversas audiências públicas, na tentativa de possibilitar a participação de todas as comunidades envolvidas (MILARÉ, 2007). Segundo Sánchez (2008, p. 415), os objetivos das audiências públicas podem ser resumidos em:

- Fornecer aos cidadãos informações sobre o projeto;
- Dar aos cidadãos a oportunidade de se expressarem, de serem ouvidos e de influenciarem nos resultados;
- Identificar as preocupações e os valores do público;
- Avaliar a aceitação pública de um projeto com vistas a aprimorá-lo;
- Identificar a necessidade de medidas mitigadoras ou compensatórias;
- Legitimar o processo de decisão;
- Aprimorar as decisões;
- Atender requisitos legais de participação pública.

As audiências públicas na área ambiental são eventos formais, convocados e conduzidos por um ente governamental, cuja dinâmica segue regras previamente estabelecidas, e que tem como objetivo realizar uma exposição pública sobre um projeto sujeito ao processo de licenciamento ambiental e seus desdobramentos. Geralmente, sua dinâmica envolve a exposição do projeto e seus impactos, seguida de perguntas do público, esclarecimentos do proponente, consultores e agentes governamentais, e debates ou questionamentos (SÁNCHEZ, 2008).

Para Milaré (2007, p. 389) a audiência pública:

[...] proporciona ideias, argumentos e sugestões ditadas pelo interesse da população, vez que, por suposto, está ela representada pelos participantes da audiência pública. Trata-se de uma participação organizada, que obedece a um ritual estabelecido em normas legais e gerenciais, não podendo ser descurados os requisitos elementares de ordem e disciplina social, assim como de educação cívica, sem os quais a assembléia se tornaria balbúrdia e não conduziria nenhuma das partes aos objetivos colimados.

A finalidade da audiência pública é expor aos interessados o conteúdo do Rima, esclarecendo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões a respeito. A audiência pública poderá ser solicitada: a) quando o órgão de meio ambiente julgar necessário; b) por entidade civil; c) pelo Ministério Público; d) por cinquenta ou mais cidadãos. Se não ocorrer a audiência pública, no caso de haver solicitação em qualquer uma dessas hipóteses e o órgão ambiental negar a sua realização, a licença prévia concedida poderá ser considerada nula (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007).

A audiência pública deve ocorrer antes da decisão dos Conselhos de Meio Ambiente e das autoridades ambientais responsáveis pela análise do licenciamento ambiental (PHILIPPI JR.; MAGLIO, 2005), até mesmo porque a audiência pública não discute o mérito, possuindo um caráter consultivo e não deliberativo. A audiência pública não pode ser colocada como um comício em que se dê a oportunidade de partido se promover ou apresentar seu programa.

Também não é um plebiscito em que os presentes vão votar a respeito do empreendimento (MILARÉ, 2007). O relatório “Nosso Futuro Comum” da ONU recomenda que é necessário estimular as iniciativas dos cidadãos, conceder mais poderes às organizações populares e fortalecer a democracia local. Cita, inclusive, a realização das audiências públicas como modo de chamar a atenção para os diferentes pontos de vista. Ainda menciona que quando se tratar de projetos de grande impacto, como muitos a que estamos assistindo no estado do Espírito Santo, o caso deveria obrigatoriamente ser submetido ao escrutínio público e, sempre que possível, a decisão deveria ser submetida à aprovação pública, talvez por meio de referendo (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

Dessa forma, provavelmente, seria mais difícil a aprovação de projetos de grande impacto ambiental, uma vez que as populações sob risco estão cada vez mais reagindo aos grandes projetos de desenvolvimento. Para Antunes (2005, p. 284) “a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos postos a serviço da defesa do meio ambiente”. A partir de várias experiências, Sánchez (2008, p. 416), apresenta em síntese algumas deficiências das audiências públicas:

- Têm uma dinâmica que favorece um clima de confronto;
- Representa um jogo de soma nula, pois, devido à confrontação, raramente se consegue convergir para algum tipo de ponto comum;
- Dão margem à manipulação por aqueles que têm mais poder econômico ou maior capacidade de mobilização;

- Ocorrem muito tarde no processo de AIA, quando muitas decisões importantes sobre o projeto já foram tomadas;
- A maior parte do público dispõe de pouquíssima informação sobre o projeto e seus impactos; os processos de informação pública que deveriam preceder a audiência são deficientes;
- Grande parte do público não tem condições de decodificar e compreender a informação de caráter técnico e científico colocada à sua disposição;
- Os tomadores de decisão raramente estão presentes (somente seus assessores);
- Há um ‘déficit comunicativo implícito’, uma vez que os ‘técnicos se colocam em um degrau superior ao dos cidadãos’ (WEBLER E RENN, 1990, p. 24);
- Uso frequente de argumentos de cunho técnico-científico em um contexto político no qual a verdade não pode ser verificada (PARENTEAU, 1988);
- Surgimento de uma categoria de ‘especialistas em audiências públicas’ que falam em nome do público (PARENTEAU, 1988);
- Uso frequente de argumentos jurídicos e de ameaças de ações em Justiça tentando invalidar ou tornar ilegítimas decisões tomadas anteriormente ou a ser tomadas.

Furriela (2002, p. 102) expõe outros problemas que surgem na audiência pública, colocando outros aspectos muito comuns de serem constatados nesses eventos:

- Grande parte das audiências públicas só se realiza depois da conclusão do Estudo de Impacto Ambiental. Em muitos casos isso pode implicar grandes desembolsos desnecessários por parte do empreendedor e do Estado. Em casos em que uma audiência prévia indique grande objeção ou dificuldade de consecução de um dado plano, projeto ou obra, evitar-se-iam gastos com o Estudo;
- As audiências públicas são marcadas pela polarização das discussões, em que se contrapõem partes numa ‘luta’, que buscam a todo custo ‘vencer’ uma disputa. Isso é bastante negativo, visto que com ânimos acirrados dificilmente se podem empreender discussões objetivas e coletar dados concretos para informar um processo decisório;
- O movimento ambientalista e outros movimentos sociais representados nesses atos públicos em sua maioria desconhecem o instrumento de EIA/Rima e têm dificuldade em empreender uma análise técnico-científica do mesmo, e apresentam dificuldades de ordem financeira para acompanhar referidos processos. Muitas vezes dependem da boa vontade de especialistas, que colaboram na análise técnica dos temas, gratuitamente;
- As comunidades afetadas dificilmente se encontram preparadas para avaliar e discutir instrumentos complexos como o EIA/Rima;
- Verifica-se, em muitos casos, que as comunidades ouvidas utilizam o espaço de uma audiência pública em que têm acesso a autoridades de governo para reivindicar atendimento das necessidades básicas (ex: posto de saúde, escola, transporte público, luz, água), em vez de discutir o projeto sob análise;
- O espaço aberto a políticos nas audiências públicas, supostos representantes da sociedade como um todo, muitas vezes, é utilizado

pelos mesmos para realização de discursos políticos em benefício próprio;

- As audiências muitas vezes são realizadas após a decisão política acerca do assunto em discussão já ter sido tomada. Acabam sendo, muitas vezes, simples cumprimento de uma etapa de um processo burocrático;
- Os tomadores de decisão nem sempre estão presentes às audiências públicas, que deveriam servir para seu esclarecimento para uma tomada de decisão justa;
- É bastante frequente a manipulação política das populações envolvidas por parte dos empresários, políticos e interessados num apoio ao empreendimento ou questão sob discussão. É comum ver-se o afluxo de ‘populares’ a certas audiências, ‘patrocinado’ por interessados que trocam esse suposto apoio público por favores.

Tais limitações, todavia, não são típicas de países subdesenvolvidos. No Canadá, país com um dos mais altos índices de desenvolvimento humano, Parenteau (1998, apud SÁNCHEZ, 2008) mostra que a participação em audiências públicas é centralizada em “especialistas em audiências públicas” que estão presentes em várias delas e que fazem frequente uso da palavra. Dessa forma, a finalidade inicial das audiências públicas, com envolvimento das pessoas diretamente afetadas, tende a ser seriamente reduzida. Até mesmo o Banco Mundial quando atua em projetos de significativo impacto potencial identifica aspectos que necessitariam ser melhorados, entre os quais a participação de minorias e de grupos em desvantagem, além da inclusão de todos os grupos que tenham algum interesse no projeto (WORLD BANK, 1999 apud SÁNCHEZ, 2008).

Zhourri (2008, p. 103), constata que em termos de participação da população no processo de licenciamento ambiental, as audiências públicas representam o único momento formal em que essa participação está prevista em todo processo:

Concebido como espaço de debates sobre a viabilidade dos empreendimentos, na prática este procedimento configura-se tão-somente como uma formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos.

Embora a autora tenha constatado esses dados em suas pesquisas, não podemos generalizar tal resultado, pois seria necessário analisarmos outras experiências para identificarmos como se apresentaria esse mecanismo de participação em outros contextos, os quais podem inclusive constituir experiências bem sucedidas. Todavia, as conclusões da autora auxiliam na reflexão sobre o tema que é de extrema complexidade, assim como serve como um guia para pensarmos as peculiaridades do estudo de caso que apresentaremos mais à frente, na ocasião oportuna.

Um exemplo prático colocado por Leite Lopes que resume essa questão destacada acima é o da audiência pública que foi considerada um marco histórico por ter reunido diversos segmentos, tendo o licenciamento um alcance na mídia em nível nacional, que foi o da construção da usina de Angra 2, no Rio de Janeiro, no final da década de 1980. Ocorreu um diferencial nessa audiência pública porque pela primeira vez a sociedade civil foi consultada, ao contrário de Angra 1, que foi construída em pleno regime militar, entretanto, na prática, o evento contou com sérios problemas no seu procedimento:

[...] de um lado, a audiência pública alimenta essa ideia de apontar para uma direção mais democrática por sua simples ocorrência, de outro, a sua organização interna, feita nitidamente em favor do empreendimento, traduzia uma desigualdade que se refletiu na disposição do espaço, na condução do evento, e no discurso dos técnicos. Mas é importante registrar que essa desigualdade na condução da audiência foi questionada pelos representantes da prefeitura que ali estavam, incluindo o prefeito. O discurso dos técnicos foi parcial e tendencioso no sentido de amenizar os impactos negativos do empreendimento. De uma forma que soava até pueril, valorizaram os benefícios, subestimando os prejuízos (LEITE LOPES, 2004, p. 94).

Milaré (2007, p. 389) adverte que mesmo com alguns problemas que podem surgir em decorrência da audiência pública, devemos levar em consideração nossa recente democracia e acreditar que ela é um mecanismo que propicia a participação popular:

O caráter democrático e participativo da audiência pública é fundamentado, e também limitado, pelos dispositivos legais. Como mecanismo legal de participação ainda recente, a realização de uma audiência pública pode esbarrar com algumas deformações conceituais e práticas que, apesar dos seus inconvenientes, não invalidam o procedimento como tal. As instituições democráticas brasileiras são ainda frágeis, eivadas da inexperiência e do açodamento de setores da sociedade mais empenhados em suas causas e agressivos em seus métodos. Deve-se, pois, compreender tais inconvenientes e fatores limitantes, sem contudo, solapar os fundamentos legais e sociais desse mecanismo, nem mesmo criar boicotes e obstáculos reais ou fantasiosos à sua realização. Nesse contexto, não é de surpreender o fato de a audiência pública ser marcada por posições diferentes, contrárias ou mesmo contraditórias. Ela, como procedimento democrático, deve acolher quantos queiram manifestar-se legitimamente sobre o objeto de convocação.

Na expressão de Milaré (2007, p. 390) a audiência pública por vezes é tomada como um “palco de torcidas organizadas” demonstrando que não há um entendimento claro da natureza e o alcance desse mecanismo:

Eventuais excessos na tomada de partido, ou pró ou contra, assim como nas manifestações daquele dado momento, devem ser debitadas ao processo de amadurecimento das instituições democráticas. Melhor se diria, devem ser ‘creditadas’ a esse processo de crescimento da cidadania, pois que o avanço social procede a erros e acertos. Tais deficiências na realização das audiências públicas seriam, antes, circunstanciais; não são estruturais, nem mesmo conjunturais, porquanto não são desejadas, nem sequer previstas pelo legislador, embora pareçam inerentes à face histórica de conscientização democrática que vive a sociedade brasileira.

Zhourri (2008) ainda aponta um grave problema nesse procedimento do ponto de vista da transparência e da contabilidade dos órgãos públicos, que é a inexistência de um procedimento formal que estabeleça um retorno aos participantes em relação às questões debatidas, dúvidas e problemas emergentes durante uma audiência e que de fato deveriam ser levados em consideração no planejamento da obra. A legislação ambiental de outros países prevê esse retorno de forma obrigatória, como na Alemanha. No Brasil, os relatórios das audiências públicas, em sua maioria, somente contabilizam os participantes e as posições pró e contra o empreendimento, como num “jogo esportivo”. Segundo Antunes (2008, p. 69):

A audiência pública é uma etapa do procedimento de licenciamento ambiental, mediante o qual o órgão ambiental apresenta o empreendimento licenciado à comunidade, com vistas a ouvir opiniões, críticas e sugestões para que a administração possa ter uma avaliação sobre o ponto de vista da comunidade interessada. A audiência pública tem natureza meramente consultiva. É verdade que, quanto maior a representatividade da audiência pública, maior será a sua repercussão no licenciamento ambiental.

Mesmo sendo um evento de caráter consultivo e informativo, deve ser tomado como um ato oficial, e que, portanto, seus resultados devem ser levados em consideração para a análise e o parecer final do órgão licenciador quanto à aprovação ou não do projeto. O autor ainda coloca que o alcance da audiência pública é atender a manifestação pública que se concretiza na medida em que o órgão ambiental realiza um reexame, em profundidade, de todos os aspectos do projeto que tenham sido criticados, fundamentalmente, na audiência pública (ANTUNES, 2005).

Nesse sentido, a legislação é clara na possibilidade de complementação das informações após a ocorrência da audiência pública, que eventualmente faltaram na exposição do EIA/Rima. A audiência pública nada mais é que um momento separado pelas normas ambientais para proporcionar aos cidadãos e instituições interessadas a possibilidade de se informar, questionar, criticar, condenar, apoiar, enfim, adotar a posição que julgar oportuna

em relação ao empreendimento que está sendo pretendido (MILARÉ, 2007). De acordo com Furriela (2002, p. 48):

As questões ambientais são melhores administradas com a participação de todos os cidadãos interessados, nos níveis apropriados. No nível nacional, cada cidadão deve ter acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente, sob a guarda das autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais perigosos e atividades realizadas em suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos decisórios. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização pública através do fornecimento amplo de informações. Acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive compensação e remédios legais, deverão ser disponibilizados.

Como é possível perceber, a **audiência pública é um objeto controverso**, pois sua proposta na legislação é que seja um espaço democrático para o debate e a troca de ideias entre os diferentes setores da sociedade. Contudo, segundo os estudos consultados, ela tende a ser, na prática, reuniões expositivas, apresentando informações técnicas que não são compreendidas pela maioria, pois se trata de uma linguagem predominantemente técnica, que praticamente os peritos dotados de conhecimento especializado possuem acesso. Quando não se trata somente disso, o debate é considerado insuficiente e as reflexões surgidas geralmente não são consideradas para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução de políticas públicas ambientais. Apesar dessas considerações, é importante e necessário compreender os aspectos específicos desse tema no Espírito Santo.

3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

As ações concernentes ao meio ambiente que até então eram processadas no Departamento de Ações Ambientais da Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Espírito Santo (Sesa), passaram a ser desenvolvidas, a partir de 1988, com a promulgação da Lei Estadual nº 4.126, pela Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente (Seama), que assumiu a gestão ambiental no estado e deu continuação à política estadual de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, implementando o Sistema Estadual de Meio Ambiente⁵⁷.

⁵⁷ O art. 3º da Lei nº 4.126/88 prevê a composição do Sistema Estadual do Meio Ambiente que é formado pelos seguintes Órgãos e Entidades: I - Órgãos Centrais: a) Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente

Ao mesmo tempo em que ocorria a institucionalização do meio ambiente no estado do Espírito Santo, o movimento ambientalista alcançava sua consolidação juntamente com a militância política no espaço urbano. No processo da abertura política, parte daqueles que militavam no movimento estudantil passaram a atuar no movimento ambientalista. Os movimentos populares dos trabalhadores da região da Grande Vitória, que reivindicavam melhorias na qualidade de vida, marcaram a passagem da década de 1970 para a década de 1980 (DOIMO, 1984).

Em 1989, a Constituição do estado do Espírito Santo foi inovadora ao estabelecer inúmeros dispositivos relacionados à participação social no desenvolvimento da política ambiental, dentre eles destacamos:

Art. 186. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se-lhes e, em especial, ao Estado e aos Municípios, o dever de zelar por sua preservação, conservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras.

Parágrafo único. Para assegurar a efetividade desse direito, além do disposto na Constituição Federal, incumbe ao Poder Público competente:

[...]

X - assegurar a participação da sociedade civil nos processos de planejamento e na decisão e implementação da política ambiental.

A década de 1990 foi marcada por um momento de profissionalização das ONGs, ao mesmo tempo em que os ambientalistas pressionaram a criação dos órgãos ambientais e passaram a compor seus quadros. Nesse período, também foi criado o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) os Conselhos Regionais de Meio Ambiente (Conremas). Contudo, nessa mesma década há um declínio do ativismo ambientalista (LOBINO, 2008).

O Consema⁵⁸ e os Conremas⁵⁹ são importantes meios de participação popular na formulação de políticas ambientais públicas. São órgãos colegiados, em nível de direção superior, veiculados à estrutura organizacional da Seama, sendo auxiliares nas ações comandadas pela pasta. São constituídos paritariamente por representantes da sociedade civil

(Seama); b) Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema); II - Órgãos Setoriais - integrantes da estrutura organizacional do Estado da Administração Direta ou Indireta (art. 12); III - Órgãos Locais (art. 13).

⁵⁸ No Estado do Espírito Santo o órgão responsável por apreciar e deliberar parecer técnico da Seama decorrente da análise do EIA/Rima, podendo apresentar recomendações em prazo máximo de trinta dias, após formalmente convocado por seu presidente é o Consema.

⁵⁹ Os Conremas (Conselhos Regionais de Meio Ambiente) são órgãos colegiados de deliberação superior, de atuação regional e com jurisdição restrita às bacias hidrográficas, conforme a seguir: a) Conselho Regional I: bacias hidrográficas dos rios Itaúnas, São Mateus e Cricaré; b) Conselho Regional II: sub-bacias da bacia hidrográfica do Alto Rio Doce; c) Conselho Regional III: sub-bacias da bacia hidrográfica do Baixo Rio Doce e Bacia do Sahy e Reis Magos; d) Conselho Regional IV: bacias hidrográficas dos rios Itabapoana, Itapemirm, Benevente e Rio Novo; e) Conselho Regional V: bacias hidrográficas dos Rios Jucu e Santa Maria da Vitória e a Região Metropolitana da Grande Vitória (art. 7º, Lei Complementar nº 152, de 16 de junho de 1999).

que tenham representatividade na comunidade; por representantes do setor empreendedor e por representantes da Administração Pública, tendo caráter deliberativo, normativo e recursal e com finalidade e competência prevista pela Lei Complementar nº 152, de 16 de junho de 1999⁶⁰.

A Lei Complementar nº 248, de 28 de junho de 2002, criou o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)⁶¹, entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público interno e com autonomias técnicas, administrativa e financeira, vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama)⁶². Figueiredo e Silva (1998, p. 144) comentam a importância da existência de instituições de caráter permanente no âmbito da administração, de modo a proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

No estado do Espírito Santo⁶³, a audiência pública está prevista no Decreto nº 1.777, de 09 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o “Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradoras do Meio Ambiente”, denominado Silcap. No intuito de levar em consideração as preocupações manifestadas pelas comunidades que poderão sofrer os efeitos dos impactos ambientais possíveis do empreendimento, poderão ser realizadas reuniões prévias, no sentido de orientar a formulação do Termo de Referência (TR)⁶⁴ que norteará o conteúdo do estudo a ser desenvolvido pela equipe multidisciplinar responsável.

A audiência pública surge no processo de licenciamento ambiental como uma das formas de participação pública, de caráter informativo e consultivo, servindo de subsídio para tomada de decisão do órgão ambiental, juntamente com outras duas formas: consulta técnica⁶⁵ e a consulta pública⁶⁶. Nossa atenção nessa dissertação será dedicada a problematizar as audiências públicas de licenciamento ambiental, mais especificamente a audiência pública

⁶⁰ Alterada pela Lei Complementar nº 513, de 11 de dezembro de 2009.

⁶¹ O IEMA foi criado inicialmente em 1994, pela Lei nº 4.886, de 4 de janeiro de 1994, ligado à Seama, já com previsão de quadro técnico de pessoal, e posteriormente extinto pela Lei Complementar nº 74, de 10 de janeiro de 1996 que transformou a Seama em Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável.

⁶² Segundo o art. 3º da Lei Complementar nº 248, de 28 de junho de 2002 a Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente (Seama), criada pela Lei nº 4.126, de 22 de julho de 1988, passa a denominar-se Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama).

⁶³ Seguindo as diretrizes da legislação federal, cada estado disciplinou seus próprios critérios para a realização de audiência pública. Anteriormente, o Decreto 4.344, de 07 de outubro de 1998 era o que vigorava.

⁶⁴ Trata-se de um “ato administrativo utilizado para fixar diretrizes e conteúdo às avaliações ambientais desenvolvidas pelos empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais” (art. 2º, XVI, Decreto nº 1.777/2007 - Silcap).

⁶⁵ “[...] destina-se a colher opinião de órgão técnico, público ou privado, bem como de profissional de comprovada experiência e conhecimento, sobre ponto específico tratado na avaliação ambiental em questão” (art. 32 do Decreto nº 1.777/2007 - Silcap).

⁶⁶ “[...] destina-se a colher a opinião de setores representativos da sociedade sobre determinado empreendimento cujas características não justifiquem a convocação pública” (art. 33 do Decreto nº 1.777/2007 - Silcap).

realizada em 2006, na cidade de Vitória, que fez parte do processo de licenciamento ambiental do projeto de expansão da produção do Complexo Industrial de Tubarão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), localizada na Ponta de Tubarão, já discutido e apresentado no capítulo anterior.

Segundo o Silcap, a **audiência pública** é definida como “procedimento destinado a divulgar os projetos e/ou atividades, suas alternativas tecnológicas e locacionais, visando a colher subsídios ao processo de licenciamento ambiental junto às partes interessadas”. No Estado do Espírito Santo o órgão responsável pela análise final do licenciamento ambiental é o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema)⁶⁷, instituído pela Lei Complementar nº 152, de 17 de junho de 1999.

No Quadro 7 são apresentados alguns aspectos da audiência pública no estado do Espírito Santo.

Aspectos principais	Procedimentos previstos no Silcap
Publicidade	<ul style="list-style-type: none"> - Após o recebimento do Rima, o órgão ambiental publicará, em jornal oficial e outro de expressiva circulação na área de influência do empreendimento, a abertura de prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para conhecimento e eventual requerimento, por terceiros legalmente habilitados, de audiência pública; - O Rima ficará disponibilizado na rede mundial de computadores; - A convocação da audiência pública será fixada em edital e publicada no Diário Oficial do Estado e em jornal de expressiva circulação na área de influência direta do empreendimento, com antecedência mínima de 7 (sete) dias úteis.
Preparativos	<ul style="list-style-type: none"> - Poderão ser convocadas reuniões preparatórias antes da realização da audiência pública com a finalidade de apresentar e discutir com a sociedade o Rima.
Convocação	<ul style="list-style-type: none"> - O órgão ambiental poderá convocar a audiência pública, ou quando requerida justificadamente por entidade civil, com mais de 01 (um) ano de constituição, voltada à proteção do meio ambiente legalmente constituída e com atuação na área de influência direta do empreendimento, pelo Ministério Público ou ainda por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, desde que domiciliados naquela área.
Localização	<ul style="list-style-type: none"> - Em função da localização e complexidade do empreendimento e complexidade do empreendimento, poderá o órgão ambiental fazer realizar mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto de licenciamento; - As audiências públicas serão realizadas em locais de fácil acesso e próximos às comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento.

⁶⁷ Trata-se de um órgão colegiado, ao nível de direção superior, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama), sendo auxiliar nas ações desta pasta.

Presenças Obrigatórias	- É obrigatória a presença de representante legal do empreendimento ou atividade; representante de cada especialidade técnica componente da equipe que elaborou o EIA/Rima; e coordenador e membro da equipe técnica do órgão ambiental responsável pela análise dos mesmos.
Ata circunstanciada	- Será lavrada uma ata circunstanciada, de forma resumida, com todas as intervenções, ficando à disposição dos interessados em local de fácil acesso nas dependências do órgão após 10 (dez) dias úteis da realização da audiência pública.
Manifestações	- As manifestações por escrito poderão ser encaminhadas ao órgão ambiental em até 10 (dez) dias úteis, após a realização da audiência pública; - As intervenções consubstanciadas em ata da audiência pública e as manifestações acima referidas serão conhecidas pelo órgão ambiental, entretanto, não vinculam suas conclusões. Contudo, quando provocado por um dos interessados legitimados ou por manifestação tempestiva, o órgão ambiental emitirá parecer técnico ou jurídico, obrigando dar ciência ao interessado, de que o mesmo consta nos autos do processo administrativo.
Despesas	- As despesas das reuniões preparatórias, assim como das audiências públicas correrão por conta do empreendedor responsável pelo empreendimento ou atividade em licenciamento.

QUADRO 7 - ASPECTOS PRINCIPAIS DO DECRETO ESTADUAL Nº 1.777/2007 (SILCAP) (CONTINUAÇÃO)

Fonte: Espírito Santo (2007)

Como demonstramos, a audiência pública de licenciamento ambiental contém uma série de definições e procedimentos que foram apresentados neste capítulo, como forma de situar e auxiliar o leitor na compreensão da inserção desse mecanismo de participação dentro da política ambiental. A partir dos próximos capítulos apresentaremos os desdobramentos dessa questão, tendo como ponto de partida as audiências públicas de licenciamento ambiental da oitava usina de pelletização da Vale, que foram realizadas em Vitória, em 2006, quando os diferentes atores sociais puderam se reunir e tomar providências a respeito desse problema.

4. DO PONTO DE VISTA DOS ENVOLVIDOS: COMO A AUDIÊNCIA PÚBLICA OCORREU?

4.1 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ARENA DE DISPUTA

As audiências públicas do processo de licenciamento ambiental do projeto de expansão da produção do Complexo Industrial de Tubarão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) foram realizadas pela Seama, por meio do IEMA, visando a informar, esclarecer e discutir possíveis impactos socioambientais, medidas de controle e alternativas tecnológicas, além de coletar opiniões e críticas que contribuiriam para formar a tomada de decisão sobre o processo de licenciamento ambiental, junto com as comunidades, as ONGs, as entidades públicas e civis, as autoridades, os órgãos públicos e demais segmentos da sociedade civil.

Ocorreram, no total, cinco audiências públicas de licenciamento ambiental, nos municípios mais próximos do empreendimento: Vitória, Cariacica, Serra, Vila Velha, e por fim, uma audiência pública complementar em Vitória com o objetivo de esclarecer pontos polêmicos (Tabela 1). Foram objetos de análise deste capítulo, as atas das audiências públicas de licenciamento ambiental ocorridas em Vitória em 06/03/2006, no Centro de Conv. de Vitória e em 08/11/2006, no Clube Álvares Cabral⁶⁸:

Tabela 1 – Número de presentes nas audiências públicas realizadas no processo de licenciamento da expansão da produção do complexo de pelotização da Vale

LOCALIDADES ^{69/70}	DATA	NÚMERO DE PARTICIPANTES
VITÓRIA	06/03/2006	218
CARIACICA	07/03/2006	112
SERRA	08/03/2006	236
VILA VELHA	09/03/2006	131
VITÓRIA (COMPLEMENTAR)	08/11/2006	454

Fonte: Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (2006a; 2006b; 2006c; 2006d; 2006e)

⁶⁸ As discussões que se iniciaram nas audiências públicas se estenderam à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, através da “Comissão de Defesa do Consumidor, de Proteção ao Meio Ambiente, de Agricultura, de Abastecimento e de Reforma Agrária”, onde foi possível continuar o debate sobre a poluição atmosférica e suas consequências, o que dá mostras de que o debate ganhou o espaço público.

⁶⁹ Fatores como perfil sócio-econômico da população, nível de conscientização política e ambiental das pessoas, divulgação do evento na mídia e na comunidade local e escolha do local do evento refletem numa maior ou menor mobilização popular.

⁷⁰ Conforme a localização e complexidade do empreendimento poderão ocorrer várias audiências públicas sobre o mesmo projeto em licenciamento (art. 40, Decreto nº 1.777/2007 - Silcap).

Contudo, antes do início das audiências públicas ocorreu uma reunião prévia no hotel Senac, Ilha do Boi, em que a Sociedade dos Amigos e Moradores da Ilha do Frade (Samifra) foi convidada pela Vale, desconhecendo, no entanto, a finalidade da reunião. Ao tomarem ciência do real motivo da reunião, fizeram protesto como se vê no trecho da entrevista abaixo. Essa situação torna patente a possibilidade de manobra da população impactada por meio de reuniões prévias⁷¹ antes da ocorrência da audiência pública em si:

A partir daí a gente começou a atuar via Associação de Moradores da Ilha do Frade (Samifra); começou a se ter uma voz mais forte. Começamos a tentar brigar contra isso, e não conseguíamos nada. Até que a Vale nos convidou para um evento no Hotel Ilha do Boi. Nós estávamos involuntariamente e inocentemente participando de uma audiência pública. Na entrada pediram que colocasse o nome, CPF, câmeras gravando. Vi uma pessoa do Iema e comecei a desconfiar. Levantei e perguntei o que era isso. Confirmaram que era uma audiência pública. Era o início do processo de licenciamento ambiental da oitava usina de pelotização. Na mesma hora, eu e Otacílo Coser Filho (então presidente da Samifra) reclamamos muito publicamente, protestamos e solicitamos a retirada dos nomes da lista de presença e tudo mais. Eu me levantei e perguntei o que era isso que estava participando. Recebemos um convite deles, um contato direto. Em termos do convite, não parecia uma audiência pública do ponto de vista legal porque não tomamos conhecimento de publicação via jornal ou outro meio. Talvez, uma tentativa de dar quórum a uma situação que não sabíamos do que se tratava. Até então éramos neófitos. Isso foi entre 2004/2005. A partir disso, percebemos que a batalha seria complexa. Daí, percebemos que se tratava de uma reunião prévia nos bairros que antecederia as audiências públicas. Iam ocorrer outras e acontecer uma geral. A primeira aconteceu no Centro de Convenções, em Santa Lúcia (ENTREVISTADO N°. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011⁷²).

A divulgação da audiência pública realizada pelo Iema, juntamente com o empreendedor, pressupõe um procedimento midiático que tem como objetivo reunir o máximo de participantes possível:

A empresa tem obrigatoriedade de divulgar isso nos lugares de maior circulação nos municípios ou nos bairros onde é a área de influência direta e dependendo da localização de influência indireta do empreendimento também. A gente sugere que sejam colocadas faixas; se tem dificuldade de rodar carro, colocar bicicleta com som; colocar *spots* em rádio (chamadinhas rápidas); se for possível, veicular via televisão (em certos lugares é complicado/para empresas menores não funciona). A gente pede que coloque em todas as formas de comunicação possíveis para que a população tenha informação de que vai ocorrer a audiência pública e do que vai tratar a

⁷¹ Segundo o representante da Vale, foram realizadas mais de 105 reuniões prévias, envolvendo 86 instituições, nos municípios de abrangência do empreendimento (IEMA, 2006a, 2006e).

⁷² Representante da sociedade civil organizada no termo de ajustamento de conduta, é morador da Ilha do Frade, engenheiro, ex-funcionário da CVRD.

audiência pública. Como isso é uma exigência legal, a empresa tem que provar que fez (registros fotográficos de onde está a faixa, os spots, textos colocados...). Tudo isso a empresa tem que provar para gente (ENTREVISTADO Nº. 5 - ANALISTA DO IEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/10/2011).

A expectativa do público presente era discutir o mérito, ou seja, tomar parte no processo de decisão do licenciamento ambiental do empreendimento em pauta, mas não foi isso que aconteceu na prática, pois essa decisão ficou a cargo do Consema⁷³ que é o órgão deliberativo de última instância, ligado ao Iema. A grande questão é que a audiência pública, enquanto previsão legal, não seria esse espaço para deliberação, mas basicamente para a apresentação do empreendimento. Um dos participantes expõe “[...] queremos saber agora se vai sobrar tempo para falarmos, deliberarmos sobre o assunto do que incomoda as nossas residências [...]” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 50).

Outro participante resume a audiência pública como “um fim em si mesma” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 72), percebemos nessa fala a ideia trazida por Zhouri (2008), segundo a qual a audiência pública ocorre em um período muito avançado do processo de licenciamento ambiental já em curso, e que, por isso, não adiantaria tanto discutir com o público presente, já que as decisões possivelmente já foram tomadas e as dificuldades de acesso à documentação nessa etapa dificultam uma participação informada.

Trata-se de uma etapa estritamente técnica, na qual se questiona se seria possível uma verdadeira participação, uma vez que já foram traçadas as políticas de infra-estrutura e planejamento que projetam esse empreendimento. Considerando também que seria difícil o empreendedor se deslocar da Ponta de Tubarão, onde já conta com toda uma logística para seus negócios, como o próprio representante da Vale ponderou: “[...] não pode ser implantado fora de ferrovia e fora de porto. Porque não vai se carregar minério nas costas” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 73). Então, como discutir alternativas locais, depois dessa colocação?

A Secretária de Estado de Meio Ambiente, em 2006, menciona que o Iema é um órgão novo, tendo sido criado em 2002, apresentando técnicos concursados em 2005, mas que

⁷³ O que ocorre de fato é que obedecendo ao procedimento de licenciamento ambiental, após a fase da audiência pública é elaborado um parecer técnico do Iema que é encaminhado ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), onde de forma paritária (entidades civis, poder público e setor empreendedor) apreciará e deliberará conjuntamente sobre o processo em questão. Em seguida, o processo retorna para o Iema para a emissão da licença, se for o caso.

apesar de bem qualificados contam com pouca experiência, necessitando cada vez mais exercer o trabalho em conjunto com a sociedade, que pode transmitir experiências acadêmicas e práticas, e com outros órgãos ambientais, como através do convênio com a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb). Há também a atuação de técnicos das prefeituras da Grande Vitória para que a decisão seja tomada em conjunto (INSTITUTO EST. DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 6).

Embora tenha mencionado a recém-criação do órgão em 2002, e o concurso realizado em 2005, a Seama existe desde 1988, por causa do resultado dos trabalhos da “Comissão de Estudos do Meio Ambiente”, criada em 1987, tendo por objetivo a definição de uma política estadual de meio ambiente, com a participação dos setores organizados. Naquela época, havia uma mobilização em nível estadual em virtude dos altos níveis de poluição atmosférica, acarretando em perda da qualidade de vida da população (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a; JORNAL A TRIBUNA, 2000). Percebe-se que a criação da Seama era um meio do governo responder aos anseios da população, conforme preconizado por Leite Lopes (2004).

Diante da ausência de agências estatais de controle efetivo da poluição industrial ou diante do declínio de sua atuação acompanhando o enfraquecimento do Estado em benefício do mercado visto de forma unidimensional, os grupos de cidadãos de comunidades locais poderão voltar-se para outras instituições (como por exemplo, defensoria pública, autoridades municipais, parlamentares, a mídia) para fazer pressão sobre as agências governamentais no sentido de resolver seus problemas e suas reclamações a respeito da poluição [...] (LEITE LOPES, 2004, p. 242).

Para Jacobi (apud FURRIELA, 2002) a participação consultiva, apesar de sua relevância, não interfere diretamente no processo decisório, podendo ocorrer tanto na fase de planejamento como na fase de definição e de implementação de políticas públicas. A participação resolutiva e a participação fiscalizadora resultariam na intervenção no curso da atividade pública de fato, portanto, representariam participação no processo decisório. Talvez, seja essa a frustração das participações nas audiências públicas de licenciamento ambiental, pois, por serem basicamente expositivas, não propiciam uma tomada de decisão em conjunto.

O evento evidencia não somente problemas referentes ao caso discutido no momento, como acabam vindo à tona outros que ainda não foram resolvidos no contexto da cidade, até mesmo referentes ao empreendimento que está sendo licenciado, sendo propícios os confrontos. Por conta disso, qualificamos a audiência pública como *arena pública* tomando emprestado o conceito de arena elaborado por Fuks (1998) por meio do qual é possível

estabelecer “[...] o conjunto de práticas e argumentos que organiza a disputa em torno da definição de assuntos públicos”.

A audiência pública de licenciamento ambiental é comparada a uma arena porque seu objeto de disputa é o meio ambiente enquanto um assunto público, o que acaba gerando tensão entre os diversos participantes que possuem diferentes apropriações e entendimentos a respeito do mesmo. Nesse sentido, o conceito de arena nos auxilia a compreender os distintos posicionamentos entre os principais atores sociais envolvidos: o poder público, a sociedade civil e o empreendedor.

Como já foi mostrado, em Vitória, o debate acerca da poluição já é antigo, sendo revitalizado nessa ocasião de discussão da expansão da Vale, cujo impacto no ar ganhava cada vez mais visibilidade ao longo do tempo. Sem contar com o alarde dos possíveis passivos ambientais gerados pela Vale, que não foram devidamente apurados anteriormente, como demonstrou a descoberta das manchas escuras na areia da praia de Camburi, consequência da sedimentação do minério de ferro que era jogado diretamente no mar⁷⁴.

O problema parece ser, então, *como abrir um espaço para o diálogo?* Existe um descompasso entre a finalidade da audiência pública na teoria e sua forma na prática de organização, no sentido de não verificar a ocorrência de uma discussão com a população impactada, além da coleta de opiniões e críticas para a tomada de decisão a respeito do empreendimento. A dinâmica da audiência pública, de um modo geral, é rápida, de forma estratégica, não dando muita possibilidade para se refletir sobre o assunto em questão. Assim, também ocorreu nas audiências públicas da Vale. A pausa ou mesmo um ritmo menor permitiria que os presentes tivessem melhores condições de pensar sobre os pontos discutidos e, até mesmo argumentar sobre eles.

No que se refere ao formato, o desenvolvimento da audiência pública se dá por meio de um roteiro estruturado com início, meio e fim, sendo entregue logo na abertura do evento aos participantes. Nesse roteiro existe uma previsão de tempo para cada etapa prevista para a audiência pública, com a seguinte dinâmica: composição da mesa; fala das autoridades presentes; fala do empreendedor e respectiva consultoria para apresentação do Estudo de

⁷⁴ Quando da privatização da Vale e da CST foram levantados os passivos ambientais: “[...] a comissão de privatização do BNDES veio para cá para saber quais os passivos ambientais que foram todos identificados. Foram setenta milhões de dólares só a CST, fora o que já havia sido investido anteriormente” (ENTREVISTADO Nº. 4 - EX-SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ENTREVISTA REALIZADA EM 21/12/2011). A recém-descoberta das manchas na areia na praia de Camburi, identificadas em 2010, como tendo origem no minério de ferro jogado indevidamente no mar, proveniente da Vale reforçaram seu passivo ambiental. No início, a Vale manifestou que as areias de Camburi eram monazíticas, porém, a sociedade civil continuou se manifestando contra e a própria Vale reconheceu que se tratava de minério de ferro despejado no mar na década de 1970 (FIGUEIREDO, 2011).

Impacto Ambiental (EIA); intervalo de quinze minutos; debate e encerramento⁷⁵ (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a).

Todavia, o que se percebe é que não há esse espaço para um debate aberto, pois o regramento não previu essa possibilidade, graças ao esquema de perguntas e respostas, que será explicado mais a frente, o qual faz circundar uma forma de debate cujo conteúdo é mais formal do que propriamente construtivo. Abaixo, apresentamos uma primeira experiência de participação em uma audiência pública, objeto de nosso estudo de caso, no Centro de Convenções de Vitória:

Na primeira audiência pública mesmo que aconteceu em Santa Lúcia, no Centro de Convenções, nós chegamos para a audiência, e tomamos conhecimento das regras da audiência pública, nós éramos um grupo de moradores, ao descobrir as regras, a decepção foi enorme. Primeiro a Vale falava (tinha um tempo de uma hora), depois a empresa de consultoria (nosso primeiro susto) porque o professor Rogério Queiroz, professor da Ufes era consultor da Vale, mas isso não importa mais. Depois que eles falassem, não era dado a voz a nós (ao povo que estava lá), o povo só podia se manifestar através de perguntas escritas que iam para mesa (conduzido pelo Iema) e na mesa pegavam algumas perguntas que poderiam ser respondidas na hora, e as demais, que era a grande maioria, eram respondidas por email, enfim, por outra forma que não naquele momento. Não tinha diálogo, conversa, tinha “eles falavam”, você podia participar por escrito, se desse sorte (e eu achava que não era sorte nem sorteio) sua pergunta era realizada. Mas, no caso, não acho que seja isso, mas um direcionamento das perguntas que eram respondidas na hora. Eu achei tão injusto que me deu vontade de ir embora. Mas, meus vizinhos não deixaram, porque foram fazer manifestação, com lençol sujo, faixas. Fizeram confusão com eles. Permaneci sentado. Fiquei decepcionado com audiência pública, primeiro contato, não sabia da regra. Atendendo aos meus vizinhos, eu fiquei (ENTREVISTADO N.º. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

No final, também se torna um tipo de *mise en scène* de procedimentos democráticos, como pondera Zhouri (2008). Sendo a audiência pública meramente informativa e não existindo parâmetro para medição de partículas sedimentáveis (“pó preto”), como licenciar a expansão da Vale se a percepção dos moradores de Vitória presentes na reunião sugere que o aumento da poluição do ar, principalmente do “pó preto”, é originada pelos grandes empreendimentos situados na Ponta de Tubarão? Em relação a esse assunto, segundo informa o representante da Vale, o impacto na qualidade do ar é “pequeníssimo”, sendo prontamente

⁷⁵ Na audiência pública complementar, realizada no dia 08/11/2006, no Clube Álvares Cabral, a dinâmica foi diferenciada no seu método e formato: fala das autoridades, fala do empreendedor (1h); fala da Seama/Iema; intervalo e período de perguntas e respostas. A justificativa dessa audiência pública se dá pelos vários questionamentos que não ficaram claros nas audiências públicas anteriores. Dessa forma, a audiência pública complementar focou nos pontos mais polêmicos (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006b).

resolvido com umectação dos solos (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 21).

É o que comenta Fuks (1998, p. 2) quando coloca que o **sistema de arenas públicas** possibilita a insurgência dos assuntos que nela circulam. Nesses momentos “[...] estão em curso as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, a divulgação de descobertas científicas, os litígios e a definição de políticas públicas”. O problema da poluição do ar gerada pelas indústrias na Ponta de Tubarão foi o tema principal discutido na audiência pública de Vitória. A Vale sabia que seria um assunto delicado, por isso, para colaborar com os argumentos a favor do empreendimento foi apresentado o professor Paulo Hilário Nascimento Saldiva⁷⁶, do Laboratório de Poluição Atmosférica da Faculdade de Medicina da USP, que realizou análises a respeito dos possíveis efeitos sobre a saúde da população dentro desse projeto.

A presença de intermediários externos à localidade, através de especialistas e instituições, contribui para a “descoberta” da poluição e de sua legitimidade frente aos tribunais e órgãos públicos, assim como na formação de uma opinião pública. No presente estudo de caso, destacamos a participação desse professor da USP que veio ao Espírito Santo diversas vezes durante as discussões sobre o empreendimento, demonstrando, como assinala Leite Lopes (2004 p. 259): “[...] a importância de diversas instâncias de intermediação, tanto no processo de descoberta da poluição, quanto na construção da ideia da poluição enquanto ‘fato’ ou ‘verdade’, e na constituição de uma luta ou de um caso”.

O prognóstico realizado para esse empreendimento não foi negativo, como se imaginava, ao contrário, de posse das projeções de concentrações, após conclusão do EIA, permitiu ao especialista chegar à seguinte conclusão, um tanto confusa “[...] em algumas regiões vai existir um impacto negativo de pequena monta e em outras regiões vai ter um impacto positivo também de pequena monta. Quando se somam todos esses impactos o resultante dá zero, praticamente zero” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 47).

Não é fácil compreender como a expansão de uma atividade poluidora pode não resultar em um aumento da poluição. Essa situação é um caso exemplificativo do que ocorre com a fase atual da modernidade, quando existe cada vez mais um retorno da incerteza (GIDDENS, 1991), pois cada vez mais os conflitos sociais não são tratados como problemas de ordem, mas sim, como problemas de risco. Alguns deles não contam com soluções

⁷⁶ O professor Paulo Saldiva auxiliou na resolução do caso de Cubatão, em São Paulo.

objetivas, ao contrário, são caracterizados por uma ambivalência fundamental que pode em geral ser compreendida por cálculos de probabilidade, mas que não podem ser resolvidos dessa forma. É sua ambivalência que diferencia os problemas de risco dos problemas de ordem, que por definição estão direcionados para a clareza e a faculdade de decisão (BECK, 1997).

Os problemas ambientais não são, assim, tão simples de resolver, colocando em xeque a ciência moderna, cujas soluções técnicas nem sempre são aplicáveis aos casos complexos que compõem as agendas políticas contemporâneas⁷⁷:

Os problemas ecológicos são diferentes daqueles que desafiaram a ciência moderna em sua origem. Essa ciência permitiu prever com sucesso os comportamentos daqueles ‘recortes’ da Natureza que cabiam dentro do laboratório e, portanto, que ‘aceitavam’ comportar-se de forma pura e estável. Ao contrário do esperado, o somatório da enorme quantidade de tecnologias derivadas dessa ciência deu como resultado uma pouco confiável ‘sociedade de risco’ (LEIS, 2002, p. 233).

O uso de uma linguagem neutra, por parte dos cientistas, tem a pretensão de equilibrar a situação, de modo que se chegue a um consenso na tomada de decisão. Essa linguagem controlada, no entanto, não evidencia os problemas que estão por trás das questões. Para Bourdieu (2008) se trata de um recurso que possibilita o entendimento (mesmo que precário) dos diferentes interesses no campo:

O recurso a uma linguagem neutralizada se impõe sempre que se trata de estabelecer um *consensus* prático entre agentes ou grupos de agentes dotados de interesses parcial ou totalmente diferentes; quer dizer, evidentemente, em primeiro lugar, no campo da luta política legítima, mas também nas transações e interações da vida cotidiana. (BOURDIEU, 2008, p. 27).

Observamos que a audiência pública de licenciamento ambiental se manifesta por uma linguagem tecnicizada do domínio dos *experts* que por sua vez estabelece uma distinção entre os agentes no campo:

Para Bourdieu, a organização do mundo e a fixação de um consenso a seu respeito constitui uma função lógica necessária que permite à cultura dominante numa dada formação social cumprir sua função político-

⁷⁷ É necessário colocar que “[...] os problemas que agitavam as sociedades pré-modernas ocidentais (nas épocas clássica e medieval) tinham sempre numerosas ramificações com campos externos à política, como a religião, a filosofia e a cultura de um modo geral. [...] nossa época substituiu a *praxis* pela *techne*, querendo isto dizer que antes o objetivo da política entendia-se como uma vida boa e justa, razão pela qual sua doutrina não era rigorosa como a ciência, porém prudente como a moral. Com a modernidade, a política passaria a ter uma índole técnica, onde seus problemas (supostamente) resolviam-se de uma forma definitiva e rigorosa com ajuda exclusiva da ciência” (LEIS, 2002, p. 234).

ideológica de legitimizar e sancionar um determinado regime de dominação. O consenso tornou-se a ilusão primeira a que conduz qualquer sistema de regras capazes de ordenar os materiais significantes de um sistema simbólico (MICELI, 2009, p. 16).

Essa estrutura se reproduz por meio do *habitus*⁷⁸ que segundo Bourdieu (apud MICELI, 2009) perpetuaria essa condição. Enquanto estiverem mantidos os esquemas de classificação, a ação política dos grupos dominados ficará prejudicada, pois esses grupos acabam produzindo uma forma de reconhecimento desta ordem que implica justamente o desconhecimento da arbitrariedade de seus fundamentos. No caso das audiências públicas, os recursos simbólicos presentes nesses espaços impossibilitam ou dificultam o rompimento dessa condição originária à ordem estabelecida.

Durante uma das audiências públicas analisadas, uma das participantes interpelou o professor e perguntou se ele poderia falar em “uma linguagem mais próxima, uma linguagem mais fácil” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 48). Em resposta, o professor ponderou: “a senhora tem toda razão, não tive condições de explicar de uma forma adequada. Peço que me desculpem, pois acabei de dar aula na Faculdade de Medicina, hoje às quatro horas da tarde” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 48). Esse diálogo torna evidente o quanto é difícil compreender a linguagem técnica, inviabilizando um entendimento por parte da maioria leiga, apesar de que vários participantes elaboraram perguntas de conteúdo técnico, de modo a demonstrar conhecimento e tentar argumentar sobre os impactos advindos do empreendimento, principalmente de poluição atmosférica.

O uso de um roteiro por parte dos organizadores da audiência pública, para coordenar as falas e ações durante o evento, embora seja considerado uma forma de estruturar o mesmo, não deixa de ser também um grande limitador ao debate⁷⁹:

⁷⁸ Habitus são “[...] sistemas de *disposições* duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, quer dizer, enquanto princípio de geração e de estruturação de práticas e de representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’ sem que, por isso, sejam o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu objetivo sem supor a visada consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-las e, por serem o produto da ação combinada de um maestro” (BOURDIEU, apud MICELI 2009, p. XL).

⁷⁹ O chamado debate não é um debate propriamente dito. É um esquema de perguntas e respostas que funciona da seguinte forma: os interessados em formular perguntas preenchem um formulário à disposição na plenária, com dados para correspondência, sendo que as inscrições são encerradas após trinta minutos do início dos debates. Em seguida, é aberto espaço para os esclarecimentos orais (que somente são efetuados se os mesmos tratarem do empreendimento em discussão, não podendo haver novos assuntos para debate), sendo que cada participante tem o tempo de dois minutos para fazer a pergunta e, em contrapartida, o componente da mesa a que se referir à pergunta tem três minutos para a resposta. O tempo de inscrição se encerra após trinta minutos do início dos debates.

A audiência pública é direcionada. O que eles querem ouvir da população é o que eles colocam. As audiências públicas são válidas, desde que 50% sejam destinados a respostas convincentes, porque se você coloca as suas perguntas e não traz retorno, então, a audiência pública está direcionada. Eu pergunto, você responde e está acabado. Perguntas de três, quatro linhas, enquanto a resposta é de uma linha. Eu acho que nessa questão é falha, não só no caso da Vale, mas as audiências públicas de um modo geral. Eu já participei de várias audiências públicas. Acho muito fácil as pessoas chegarem em cima de comunidades carentes e elas serem cooptadas. Até porque fui vítima do regime militar, então, vejo da seguinte forma: a audiência pública só será válida quando a voz do povo for ouvida. Estou passando uma informação que outro passou. Não é o desejo da comunidade. As comunidades participam da audiência pública? É difícil, mas participa. A gente chama aqueles que são interessados na causa. Não tem problema se poucos participam. Amanhã podem ter mais, as pessoas passam para frente (ENTREVISTADO Nº. 6 - EX-PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA PRAIA DO SUÁ - ENTREVISTA REALIZADA EM 23/12/2011).

De modo geral, no caso das audiências públicas analisadas, as divergências surgem a partir das diferenças de capital preexistentes entre os participantes, de acordo com a qualificação linguística (ou qualificação cultural), ou seja, de acordo com a posição ocupada na estrutura social. Segundo Bourdieu (2008) essa competência linguística que daria condições ao participante de ingressar na arena é medida segundo critérios escolares, a exemplo de outras dimensões do capital cultural, dependendo do nível de instrução medido pelos títulos escolares e pela trajetória social.

Para Bourdieu, os campos se apresentam como mercados para capitais específicos, nos quais os sujeitos atuam conforme seus recursos, ou seja, nas diferentes variedades de capitais (econômico, cultural e social), sendo possível a conversão de qualquer um desses capitais em capital simbólico (CHAUVIRÉ; FONTAINE, 2008) (Quadro 8). É exatamente no momento da disputa no campo que esses capitais começam a ser acionados pelos atores/grupos envolvidos:

Capital Econômico	É o conjunto de fatores de produção e de bens econômicos acumulados e ampliados através de estratégias de investimento econômico e também culturais visando a obtenção ou a manutenção de relações sociais que possam permitir outros vínculos econômicos de curto ou longo prazo.
Capital Social	É uma agregação de recursos atuais ou potenciais que têm ligação estreita com uma rede durável de relações institucionalizadas de reconhecimento e de interreconhecimento mútuo. São as redes sociais (família, clube, escola, etc.) que dão ao indivíduo o sentimento de pertencimento a um determinado grupo. A participação garante aos grupos apropriar-se dos benefícios materiais e simbólicos que circulam entre os membros da rede.
Capital	É baseado nas diferenças de desempenho escolar dos indivíduos, pertencentes às

Cultural	diferentes camadas sociais. Podem se manifestar sob três formas: estado incorporado (ser competente em tal ou qual campo do saber, ser culto, ter um bom domínio da linguagem, da retórica, conhecer e se reconhecer no mundo social e seus códigos...); estado objetivado (sob a forma de bens culturais como esculturas, pinturas, livros, etc.) e estado institucionalizado (títulos, diplomas, êxito no concurso, etc.).
Capital Simbólico	Toda espécie de capital (econômico, social, cultural) pode ser convertido em capital simbólico quando adquire um reconhecimento por parte de terceiro da legitimidade da posição de quem é seu possuidor e, portanto, de sua dominação. Essa dependência se faz por meio da estima, do reconhecimento, da crença, do crédito, da confiança e se perpetua enquanto continua se acreditando na sua existência.

QUADRO 8 - OS CAPITAIS ECONÔMICO, SOCIAL, CULTURAL E SIMBÓLICO SEGUNDO BOURDIEU

Fonte: Bourdieu (2002); Chauviré e Fontaine (2008); Bonamino et al (2010).

Assim dito, tomamos a audiência pública como espaço potencial de conflito onde se defrontam constantemente atores sociais que são portadores de diferentes trajetórias sociais, interesses, racionalidades, valores e projetos relacionados a um espaço social (e ambiental) em disputa. A audiência pública que está inserida dentro do campo ambiental reúne vários segmentos da sociedade local que representam **visões de mundo e posições políticas distintas**.

Essa noção de campo ambiental é derivada da noção de campo de Bourdieu (2002). A audiência pública é formada por diversos atores sociais que tentam impor suas diferentes visões sobre o empreendimento em questão, buscando concretizar seus projetos e interesses específicos na área ambiental (BOURDIEU, 2002). Para Bourdieu (apud CHAUVIRÉ; FONTAINE, 2008, p. 15):

La estructura del campo corresponde a un ‘estado de la relación de fuerza entre los agentes o las instituciones comprometidas en la lucha’ por la posición hegemónica en el campo: se trata de adquirir el monopolio de la autoridad en cuanto ella otorga el poder (por la violencia legítima propia del campo) de modificar o de conservar la distribución del capital específico a ese espacio (diplomas, conocimientos, estilo de vida, dinero, contactos, adquisiciones profesionales, capacidad oratoria, origen social, presentación de sí, o cualquier otro elemento valorizado por el campo). Los campos son ‘mercados para capitales específicos’ (SB, 86) en los cuales los agentes piensan y actúan en función de, por y para sus recursos propios en las diferentes variedades de capital⁸⁰.

⁸⁰ A estrutura do campo corresponde a um estado de relação de força entre os agentes ou as instituições comprometidas na luta pela posição hegemonia no campo: trata-se de adquirir o monopólio da autoridade enquanto ela outorga o poder (pela violência legítima própria do campo) de modificar ou de conservar a distribuição do campo específico a esse espaço (diplomas, conhecimentos, estilo de vida, dinheiro, contatos, capacitações profissionais, capacidade de oratória, origem social, apresentação social, ou qualquer outro

A audiência pública é um processo que trata de mediação de conflitos entre os atores sociais que agem conforme seus diferentes interesses econômicos, políticos e ideológicos. Abaixo exemplificamos as práticas dos diversos atores sociais e suas estratégias de ação no tocante às intervenções no meio ambiente num constante e acirrado conflito de poder:

[...] observa-se, no Brasil, que o poder de decidir e intervir para transformar o ambiente (ou mesmo para evitar sua transformação), físico-natural ou construído, e os benefícios e custos dele (do uso do poder) decorrentes, estão distribuídos *social e geograficamente* na sociedade de modo *assimétrico*. Por serem detentores de *poder econômico* ou de *poderes outorgados pela sociedade*, determinados atores sociais possuem, por meio de suas ações, capacidade variada de influenciar direta ou indiretamente na transformação (de modo positivo ou negativo) da qualidade ambiental. É o caso dos empresários (poder do capital); dos políticos (poder de legislar); dos juízes (poder de condenar e absolver etc.); dos membros do Ministério Público (poder de investigar e acusar); dos dirigentes de órgãos ambientais (poder de embargar, licenciar, multar); dos jornalistas e professores (poder de influenciar na formação da *opinião pública*), das agências estatais de desenvolvimento (poder de financiamento, de criação de infra-estrutura) e de *outros atores sociais* cujos atos podem ter grande repercussão na qualidade ambiental e consequentemente na qualidade de vida das populações (QUINTAS, 2006, p. 30).

As diferentes posições na sociedade conferem diferentes graus de eficácia discursiva a seus ocupantes. Segundo Miguel (2005, p. 18) “ainda quando a identidade do falante é ignorada, a fala carrega marcas que a valorizam ou desvalorizam: prosódia, sintaxe, sotaque; e o mesmo pode ser dito, *a fortiori*, da linguagem escrita”. Ribeiro (2008) aponta o analfabetismo, por exemplo, como grande barreira no campo do desenvolvimento, principalmente em projetos que buscam a participação local. O poder simbólico colabora para que haja essa defasagem entre os participantes na audiência pública, conforme sua posição no campo.

No caso do “pó preto”, em Vitória, foi percebido que os participantes contavam com capital (econômico, social e cultural) no momento da apresentação do projeto na audiência pública, mas sem nenhum resultado prático em termos de alteração do projeto que pudesse ser verificado pela população impactada. Notamos que os participantes, em sua maioria composta por associações de moradores, conseguiram se colocar em termos de conhecimento sobre o problema, para argumentar a favor de seus posicionamentos. Para Leite Lopes (2006) a percepção da poluição como processo construído é condição prévia e indispensável à

elemento valorizado pelo campo). Os campos são mercados para capitais específicos nos quais os agentes pensam e atuam em função de, por e para seus recursos próprios nas diferentes variedades do capital (tradução livre).

mobilização da população contra a poluição e serve de linguagem para expressar os mais diversos aspectos do social.

Uma observação do número de perguntas escritas realizadas durante o processo mostra que esse variou pouco de uma audiência pública para outra (Gráfico 1), sendo que alguns integrantes participaram tanto da primeira como da segunda audiência pública:

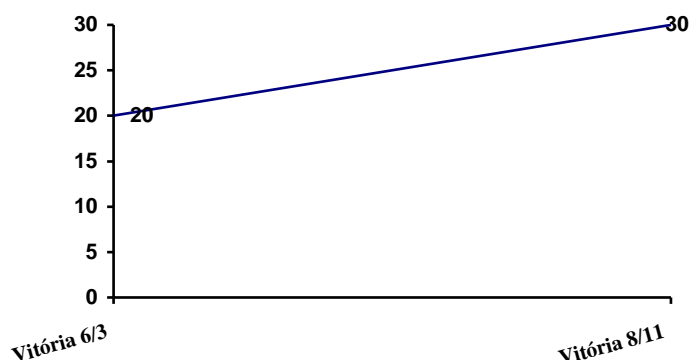


GRÁFICO 1 - NÚMERO DE PARTICIPANTES NA FASE DE PERGUNTAS POR ESCRITO. Fonte: Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (2006a; 2006e)

Para mostrar a representatividade do público participante, na audiência pública ocorrida em Vitória no dia 06/03/2006, por exemplo, estiveram presentes, dentre outros, Associação dos Marisqueiros de Goiabeiras; Movimento Comunitário do Morro do Romão, Conselho Popular de Vitória (CPV); Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema); Associação de Moradores da Mata da Praia; Movimento Comunitário de Andorinhas; Associação de Moradores de Bento Ferreira; Associação de Moradores de Resistência; Associação de Moradores da Ilha do Boi; Associação de Moradores da Praia do Suá; representante do Sindicato dos Químicos do Estado do Espírito Santo (Sinques) e do Comitê Nacional de Aplicação Correta e Prevenção de Acidentes com Produtos Químicos e afins, dentre outros (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a).

No momento da audiência pública relativo à proposição de perguntas por escrito, de um modo geral, encontram-se listadas as dúvidas mais técnicas advindas da análise do EIA/Rima. Observa-se, nesse caso, que essa sociedade civil organizada vem participando dos debates de forma mais preparada, envolvendo questionamentos em relação ao empreendimento de forma abrangente, incluindo no tema não somente questões de ordem ambiental, mas também problemas sociais advindos do empreendimento, como o aumento do tráfego de veículos, desmobilização da obra, aumento da violência, etc.; além de outros

tópicos em termos de projetos socioambientais nas comunidades, impactos locais, medidas compensatórias, dentre outros assuntos. O tema mais questionado foi o problema do ar, inclusive, quanto seu impacto na saúde e no bem-estar da população.

Nos questionamentos analisados nas atas das audiências públicas, percebemos que as mulheres têm marcado sua posição nas reclamações em relação ao “pó preto”, pois, na verdade, o problema atinge diretamente suas casas, denotando uma maior participação das mulheres na vida pública. Na audiência pública realizada no dia 06 de março de 2006, das treze perguntas por escrito sobre poluição do ar, sete foram elaboradas por mulheres. Em um determinado momento, uma das participantes moradora da Ilha do Frade reclama sobre o incômodo do “pó preto” em casa e “gostaria de saber em que lugar no globo terrestre existe parâmetro aceitável em relação à sedimentação destas partículas” (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 54).

Como licenciar ampliação do Complexo Industrial de Tubarão, se ainda não conseguimos resolver “satisfatoriamente” a poluição (pó/carvão... em excesso) existente? Nota: sou moradora da Ilha do Frade há vinte anos, posso afirmar que o pó é crescente na casa. Fico a imaginar como seria o nosso dia a dia sem esse maldito pó de minério... Seria realmente o céu! É uma lástima ter que limpamos nossa residência, sem nunca termos a certeza do resultado satisfatório. Xô pó de minério!!! (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS 2006a, p. 52).

O gênero faz do processo da audiência pública da Vale algo particular devido ao problema do “pó preto” invadir os domicílios dos moradores da Grande Vitória, causando grande incômodo nos afazeres da limpeza doméstica. Em caso semelhante relatado por Leite Lopes (2004), em Sete Lagoas, mulheres se uniram através do Grupo Alerta para se manifestar contra a poluição atmosférica e hídrica causada pela produção de gusa, considerada uma atividade de elevado potencial poluidor (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a). Uma das participantes na audiência pública analisada perguntou o porquê de tanto pó de minério nas casas se estão sendo considerados satisfatórios os padrões de qualidade do ar na Grande Vitória:

Todas as medições estão a contento. Como justifica tanto pó nas nossas varandas, paredes, pisos, corpo e no nosso dia a dia? (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 61).

Em resposta, o próprio representante da Vale, como morador de Vitória, reconhece que o problema está presente em sua própria casa, pois quando anda descalço o pé fica preto e

que sua mulher também reclama do “pó preto” quando passa a mão em cima da mesa. A audiência pública da expansão da Vale, em 2006, foi marcada também por contestações, além de manifestações como a de um grupo de participantes moradores da Ilha do Frade através de uma encenação mostrando uma toalha suja de “pó preto”.

Boa noite a todos. Gostaria de fazer primeiro uma apresentação que vai ser mais objetiva. *(pausa)* As senhoras poderiam me ajudar? Estou aproveitando e chamando duas donas de casa da Ilha do Frade, apesar de sermos da Ilha do Frade, a questão econômica financeira não está em pauta, estamos querendo falar de uma questão humanitária, uma questão que estamos passando de fato, não a Ilha do Frade, toda a sociedade de Vitória. *(apresenta uma toalha de plástico com sujeira que diz ser de partículas)* Isso aqui é uma proteção que usamos em cima dos nossos móveis lá, não importa o tamanho, mas é uma mesa. Não deixem cair, pois estamos tentando segurar um pouco para passar a mão, para mostrar aos senhores um sistema de medição muito prático realmente, esse aqui é objetivo, esse aqui não vai ter dificuldade para o IBAMA, não vai ter dificuldade para o IEMA, não vai ter dificuldade para Greenpeace, não vai ter dificuldade para a Vale do Rio Doce - CVRD, qualquer um vai poder olhar e ver de fato o que acontece. Observem bem, isso aqui é produto da Vale do Rio Doce - CVRD e produto da CST, porque moramos na Ilha do Frade e lá não temos trânsito de caminhão, de ônibus, não temos nada. Isso aqui é o que os senhores imaginam, outro detalhe muito importante, isso aqui é dentro de uma área coberta por três paredes, é uma área de lazer existente na casa, por acaso somos vizinhos da Sr^a Ana que também fez a história do “xô pó de minério”. É sério realmente (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2006a, p. 69).

Durante o evento que ocorreu em 08 de novembro de 2006, houve um pequeno aumento em termos de perguntas orais, sendo que cinco pessoas que participaram da primeira audiência pública, repetiram suas participações na segunda audiência. Segue abaixo os números que mostram a participação dos cidadãos na fase de perguntas orais nas audiências públicas (Gráfico 2).

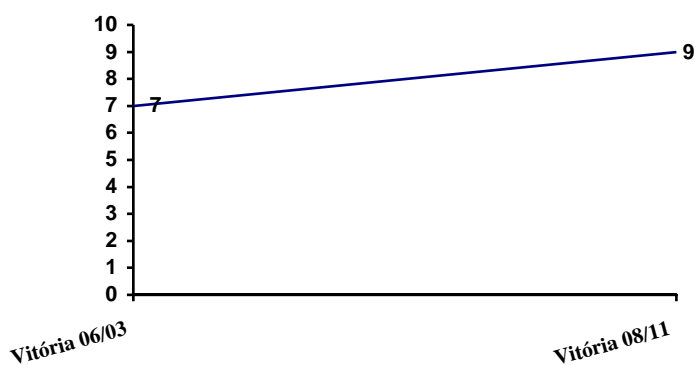


GRÁFICO 2 - NÚMERO DE PARTICIPANTES NA FASE DE PERGUNTAS ORAIS

Fonte: Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (2006a; 2006e)

O momento das perguntas orais é considerado um momento de “desabafo” como mostra um trecho da entrevista abaixo:

Percebo como “desabafo”, por exemplo, no caso de uma representante de uma associação de moradores que fez toda uma retrospectiva da situação na localidade na audiência pública. Foi feito o licenciamento ambiental de um empreendimento anterior, com a ocorrência da audiência pública, mas o impacto foi forte na comunidade. Ficou engasgada (representante de associação de moradores), e, quando veio outra audiência pública teve oportunidade de se colocar, pois percebia que um novo empreendimento poderia significar mais impacto na localidade. Através da audiência pública de outro empreendimento teve um momento oportuno de se colocar, até representando o grupo. Ali não é o momento apropriado. Existem formas adequadas, inclusive procedimento para modificar a legislação, por exemplo, muitos questionam as formas de procedimento, mas as pessoas não sabem se mobilizar (não conseguem acessar esses meios). Então, vê na audiência pública um espaço de ser ouvida. É importante a fala. O Iema costuma ouvir. Existe audiência pública que ninguém fala nada também. A fala é importante, o diretor técnico tem um bom trato com isso (sensível), consegue lidar com as pessoas, um mediador excelente e se propõe à disposição, em nome do Iema. Percebe alguns momentos que as pessoas não param de falar, mas ele tem todo cuidado com a situação, inclusive ela já percebeu que os representantes das empresas ou mesmo a assembleia constituída, não tem muita paciência de ouvir essas pessoas, mas o diretor técnico consegue muito bem lidar com esse tipo de situação (ENTREVISTADO N.º 5 - ANALISTA DO IEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/10/2011).

Cada um dos questionamentos colocados na audiência pública é respondido pessoalmente após a audiência pública, por isso, solicitam que deixem na ficha os dados pessoais para uma possível correspondência⁸¹.

As perguntas que não são respondidas na hora são respondidas depois. Também as perguntas são aglutinadas, conforme o assunto. Essas são respondidas de uma vez só. As que não são respondidas nas AP, a gente pede que sejam colocados os contatos para ser respondido depois. Pode colocar alguma observação na ficha que depois é tratada. A prática do Iema é se disponibilizar a responder. A gente tem tentado se colocar à disposição, aumentar a interface com o participante. O Iema é totalmente aberto, pelo menos no setor de educação ambiental. Se não consegue atender, dá todos os direcionamentos. Não existe ainda uma ouvidoria ou de relações com a comunidade. Já tem uma possibilidade de pelo menos uma ouvidoria, uma intenção. Existe somente um telefone que serve para denúncia (ENTREVISTADO N.º 5 - ANALISTA DO IEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/10/2011).

⁸¹ Segundo informações da analista do Iema, as intervenções colocadas nas audiências públicas são levadas em consideração no momento de decisão do empreendimento. Existia antigamente um setor voltado para relações com a comunidade, mas não existe mais. O Iema está estudando a possibilidade de se montar uma ouvidoria para atender melhor os questionamentos da população.

Loureiro (2004), entretanto, expõe que é preciso buscar negociações para o consenso a favor da resolução de um problema identificado, compreendendo que os acordos acontecem em uma base conflitiva, na qual há um movimento na busca do diálogo, da aproximação e do respeito, definindo o amadurecimento da participação social e política existente em uma sociedade. A audiência pública de licenciamento ambiental tratada como uma arena de disputa é uma pequena amostra de como existem esses conflitos que se materializam no campo ambiental.

Apesar de compreendermos que a audiência pública evidencia conflitos, ela por si só não é capaz de resolvê-los, pois seu formato legal não permite esse momento de deliberar sobre os empreendimentos. Contudo, ao serem convocados para a audiência pública os participantes acabam não tendo noção desse conceito de audiência pública baseado na legislação, ou seja, o de ser meramente um momento informativo e pouco consultivo. Então, acabam contestando a impossibilidade de participação plena durante a audiência pública. Alguns participantes buscam o órgão ambiental ou o Ministério Público para reclamar, após a ocorrência da audiência pública, embora isso não seja comum.

O conflito se dá porque a audiência pública em si não é um espaço para resolução de problemas, mas pela sua formação “face a face” acaba propiciando que os atores sociais presentes acabem aproveitando a oportunidade para levantar pontos pertinentes ligados ou não ao projeto referente ao processo de licenciamento ambiental, inclusive, a respeito de outros empreendimentos já instalados que causam impactos na região. Nesse estudo de caso, em particular, ficou claro, quando o Iema foi questionado durante a audiência pública sobre o porquê da expansão da indústria se a poluição do ar (principalmente do “pó preto”) está cada vez maior com o passar do tempo, sem uma minimização ou resolução do problema.

Podemos adiantar e dizer que, na nossa análise, a audiência pública serviu como uma “vitrine” que projetou suas ações para outras instâncias, como a Assembleia Legislativa e o Ministério Público. O trecho abaixo mostra o momento em que houve um desentendimento que se torna o “estopim” para que o caso fosse adiante via Ministério Público Estadual:

Aconteceu um fato determinante nessa história toda. Quando a Vale falou, começou a explicar o projeto, as vantagens do projeto. O público da audiência pública era de forma esmagadora de funcionários da Vale eu os conhecia a todos (de uniforme inclusive, não tiveram nem o cuidado de disfarçar), e, fazendo perguntas por escrito do tipo quais eram as vantagens do projeto, quais os benefícios, o que traz de bom (perguntas relacionadas a isso), até o momento que o professor R. Q. foi convidado a falar. Eu estava lá atrás, no fundo, sentado, era enorme o salão do Centro de Convenções. Eu já vinha batendo várias vezes contra ele através da imprensa dizendo que ele

havia sido cooptado pela Vale. Quando ele pega o microfone e começa a falar, eu que estava de cabeça baixa olhando para o chão, discordando daquela situação, balançando a cabeça, em sinal de negação. Uma inflexão minha. Nesse momento eu só ouço pelo microfone “assim não dá, assim não falo mais”. Eu que estava olhando para baixo, não vi o que tinha acontecido, pensei “que bom! Alguém fez alguma coisa aí”. Olhei, estava com microfone nas costas e percebi que estava olhando para mim. Eu, perdido na multidão, olhei para cima, para baixo, para os lados. Ele pegou o microfone e falou “é com você mesmo Paulo, com quem estou falando”. A continuar você com seus gestos, eu prefiro não falar. Nesse momento, a partir do momento que me citou nominalmente, me levantei, eu falei alto, tenho a voz grossa (todos os jornais e TVs estavam presentes), “olha, à medida que estou sendo citado nominalmente”. A Secretária de Meio Ambiente estava presente, nossa vizinha da Ilha do Frade até hoje. Mas, o presidente da mesa falou: “o senhor. não pode falar”. A regra da audiência pública não lhe permite falar”. “Então, vem você e quem mais quiser calar a minha agora, mas faz fila porque vou bater em um por um. Mas, ele me incitou me incitou nominalmente, vocês vão ter que ouvir todos meus argumentos, não importa a regra. Vocês me provocaram nominalmente”. A Glorinha entrevistou, falou “deixa, deixa, deixa”. Em meia hora falei tudo que tinha que falar e todas as TVs gravaram. A partir daquele momento, comecei a falar, com respaldo técnico, incontestável, sou engenheiro, conheço todo o processo e fundamentalmente e a minha bandeira é muito fácil de ter adesões. Não quero fechar a empresa, não quero dinheiro da empresa. Eu quero, sempre quis e vou querer pelo resto da minha vida que a empresa, primeiro reconhecesse danos ambientais, por um passivo ambiental que todos nós vimos. Não me interessa que não exista legislação ou que a legislação seja frouxa. Era queria saber o seguinte: como é feito no resto do mundo? Eu já tinha acesso a várias informações. Aonde no mundo civilizado, já existiam uma série de processos, que minimizavam e tornavam a relação com as comunidades do entorno bem ; a qualidade de ar bem mais razoável. Não sou cidadão de terceira categoria. Se lá fora é feito temos que exigir que aqui também seja feita da mesma forma. Disso nada adiantou, nem a audiência pública em si. Mas a audiência pública virou manchete, me chamaram para entrevistas. A Vale não conseguia falar bem na TV, ao vivo. A partir desse momento, e eram só nós da Ilha do Frade. Resolvemos entrar com uma representação no Ministério Público (ENTREVISTADO N°. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Mesmo que audiência pública possibilitasse resolver o conflito, em alguns lugares os conflitos são tão difíceis de serem sanados que um momento como a audiência pública não daria conta de resolvê-los, como o exemplo dado em relação ao município de Aracruz, no Espírito Santo:

O conflito existe, independentemente de audiência pública, como no caso de Aracruz em que o conflito está instalado há muitos anos. Você pode fazer “n” audiências públicas que o conflito vai estar ali presente, mas como o momento da audiência pública não é o momento para a resolução dos conflitos, acaba que se torna somente um “desabafo”. Dali pode ter o desdobramento que leve à solução dos conflitos, nada impede que isso aconteça, mas na audiência pública não se resolverá os problemas porque

não tem o caráter deliberativo. Ali é um momento mesmo de apresentação, de discussão. Essa discussão pode ser levada para outra instância que no futuro, mais pra frente, possa resolver o conflito. E aí estou falando de uma especificamente de localidade que já tem um conflito antigo, questão indígena, em Aracruz. Daí o momento da audiência pública, por ser um momento quando a população está frente a frente com o empreendedor que causou o problema e o Estado que poderia teoricamente resolver, então, a pessoa acaba colocando para fora o problema, mas, o espaço legalmente não permite. Permite sim que os problemas sejam explicitados e que se encontrem alternativas e formas de trabalhar (ENTREVISTADO N°. 5 - ANALISTA DO IEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/10/2011).

Para Fuks (1998) o conflito local pressupõe o envolvimento de alguns setores sociais específicos, em torno dos quais são geradas, sedimentadas e veiculadas ações e compreensões distintas a respeito do meio ambiente enquanto problema social (Quadro 9). Por isso, investigaremos mais profundamente esse caso, mostrando as justificativas e a legitimação do discurso dos atores sociais envolvidos. No caso estudado, tanto a Vale, quanto o órgão ambiental, representando o estado do Espírito Santo, discursam a tese do desenvolvimento sustentável, enquanto a sociedade civil defende a ideia da qualidade de vida na cidade.

Ator Social	Justificativa	Legitimação do Discurso
Vale	Como parte do setor empreendedor possui o direito de ampliar sua planta industrial sem prejudicar o meio ambiente.	Baseado no desenvolvimento sustentável.
Iema	Analisar a viabilidade técnica do projeto, levando em consideração os pontos positivos (a geração de emprego e renda, a geração de tributos e o crescimento da região) e também os pontos negativos (impactos sobre a população e o meio ambiente).	Busca a conciliação por meio do desenvolvimento sustentável.
Sociedade Civil	Ingerência dos órgãos ambientais e irresponsabilidade da própria empresa na resolução dos problemas ambientais.	Com foco na qualidade de vida.

QUADRO 9 - JUSTIFICATIVA E LEGITIMAÇÃO DO DISCURSO

Fonte: pesquisa direta

Observa-se que os conflitos ambientais estão relacionados a um impacto na **qualidade de vida** dos moradores de Vitória, já que a cidade e a Vale estão intimamente ligadas. Em um primeiro momento, o desenvolvimento era a questão mais importante a ser considerada, mas com o passar do tempo a poluição tomou maior vulto. Como já mostrado, a Vale, desde seu início, exerceu grande papel nas transformações do espaço urbano da cidade de Vitória, inclusive na orla de Camburi que se tornou a melhor alternativa de acesso à Ponta

de Tubarão. Isso torna as ações e mobilizações contra as atividades desta empresa algo, no mínimo, delicado.

Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Vitória ocupa atualmente o terceiro lugar no Ranking das Capitais do Brasil, perdendo somente para Florianópolis e Porto Alegre (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2012a). Ao mesmo tempo, Vitória, a região que é mais impactada com o “pó preto” é a que conta com melhor infraestrutura urbana, abrigando ilhas, praças e praias, além de grande atividade de comércio e serviços, incluindo os bairros Barro Vermelho, Enseada do Suá, Ilha do Boi, Ilha do Frade, Praia do Canto, Praia do Suá, Santa Helena, Santa Lúcia e Santa Luiza (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2011).

O fato da CVRD está dentro da cidade e fazer parte da paisagem da praia de Camburi (Figura 3), contribui para uma visão de quase indistinção entre uma e outra. Ao mesmo tempo de estranhamento, quando são sinalizados os efeitos da poluição gerada. O mar de Camburi é considerado um dos melhores para velejar, sendo excelente para a prática de *windsurf*, *kitesurf* e passeios de veleiro. Já o calçadão é utilizado para corridas, caminhadas, passeios de bicicleta, *skate* e patins (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2011).

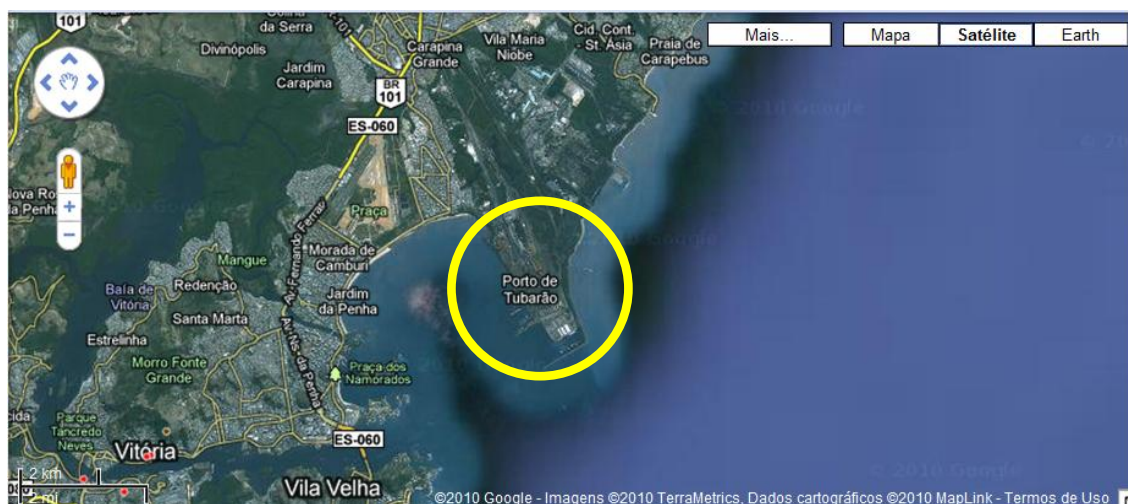


Figura 3 - Porto de Tubarão: imagem de satélite.

Fonte: Google Earth (2010)

Nas audiências públicas estudadas, percebemos um interesse da camada mais privilegiada, que é a mais impactada, em expor os problemas ligados à ameaça ao meio ambiente e a qualidade de vida dos moradores de Vitória. Ao mesmo tempo é uma camada da população que tradicionalmente não participa das questões de grande alcance social, como nos retrata um dos entrevistados:

A audiência pública pegou representantes de bairros socioeconômicos e culturais alto, mas que ao mesmo tempo pessoas que não se dispõem em participar de reuniões. Também são pessoas cansadas pela recorrência do problema, mas que continuaram no processo. Foi uma forma de manifestação. Nossa sociedade do ano 2000, do século XXI é muito mais apática (principalmente aqui no Brasil) do que a sociedade da década de 1970 e 1980. Os movimentos populares eram mais rigorosos, mais participativos, reivindicavam mais a participação, até mesmo porque se vivia pós-regime repressivo, militar. As empresas poluidoras vieram juntas desse movimento, mas não conseguiram barrar muito porque não se dava espaço para a discussão. Vieram com muita força, era engolido goela abaixo. Tiveram muitos embates. Até para entrar no espaço delas para fiscalizar era difícil (ENTREVISTADO N°. 4 - EX-SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ENTREVISTA REALIZADA EM 21/12/2011).

Para a explicação das audiências públicas associamos as categorias de “campo” de Bourdieu (2002) e de “arena” de Fuks (2008). Do “campo”, localizamos a audiência pública no campo ambiental, onde os atores sociais se posicionam, conforme o volume global e composição do seu capital, considerando que no campo ambiental o conhecimento técnico faz a diferença. Ao mesmo tempo, a audiência pública se apresenta como “arena”, pois por meio dela são veiculadas as diferentes posições sobre o meio ambiente, a partir de indivíduos e grupos que se fazem presentes nesses acontecimentos.

Pudemos identificar que os grupos dominantes (empreendedores), cujo poder se assenta no capital econômico, tentam impor a legitimidade de sua dominação seja por meio da própria produção simbólica, seja por intermédio de ideólogos conservadores que estão atrelados aos interesses dos dominantes, ameaçando sempre desviar em seu proveito o poder de definição do mundo social que detêm por delegação (BOURDIEU, 2002). Os grupos dominados acabam sendo silenciados e, às vezes, não têm condições de participar ativamente da produção simbólica, pois são moldados a partir de estruturas e valores dominantes, como analisa Bourdieu (2002, p. 152):

Os que ocupam as posições dominadas no espaço social estão também em posições dominadas no campo da reprodução simbólica e não se vê de onde lhes poderiam vir os instrumentos de produção simbólica de que necessitam para exprimirem o seu próprio ponto de vista sobre o social.

A partir disso, passa a ser configurado um campo de poder designado por Bourdieu (2002, p. 28):

[...] de preferência a *classe dominante*, (conceito realista que designa uma população verdadeiramente real de detentores dessa realidade tangível que se

chama poder), entendendo por tal as relações de força entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre as quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição de forma legítima do poder [...].

Para Bourdieu (2008) as trocas linguísticas são relações de comunicação por excelência e, nessa condição, também são relações de poder simbólico em que se encontram as relações de força entre os locutores em seus respectivos grupos. Bourdieu introduz as bases de uma teoria do poder simbólico a partir de uma crítica contundente aos postulados da linguística. A participação através da audiência pública, por exemplo, se faz por meio dessas trocas linguísticas e, a partir disso, perceberemos o porquê de muitas vezes essa arena ser considerada um campo de disputas, uma vez que existe uma distinção entre os interlocutores.

Assim, estão presentes aqueles participantes “capacitados”, ou seja, os que dominam o capital requerido pelo campo social em questão, como os técnicos do governo e da equipe de consultoria que realizou o EIA/Rima. Para Zhouri (2008, p. 99) “no campo ambiental, os requisitos principais são qualificação técnica e computacional, domínio idiomático da língua inglesa, linguagem dos projetos, etc”. A autora ainda completa dizendo que a grande maioria situada em comunidades rurais e étnicas ou das periferias urbanas fica excluída dessa participação. É o que foi constatado nas pesquisas sobre o licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, as políticas globais em prol da Amazônia e nos estudos sobre o impacto do mercado de carbono em nível local, através da expansão das monoculturas de eucalipto.

Na opinião de um dos participantes do caso de Vitória, as regras da audiência pública deveriam mudar, de forma a atender um público que tenha condições de discutir o assunto sob o ponto de vista mais técnico, caso contrário, a audiência pública teria pouco efeito prático.

A minha posição de audiência pública e aí não sei se vou te ajudar ou vou te complicar... A minha opinião é a seguinte: deveria ser um instrumento democrático de participação popular em decisões impactantes de qualquer tipo de processo, obviamente processos ambientais. Contudo, suas atuais regras são totalmente antidemocráticas, pois mesmo quando eles foram mais flexíveis, quando deixaram a gente falar, não sei se foi pior. É um assunto fortemente técnico. Pois, veja, no meu caso, sou engenheiro, ex-funcionário da Vale, conheço os processos, estudei bastante para defender minhas ideias tecnicamente, então, é constrangedor para mim quando eu vejo pessoas do povo (não há nenhum sentido discriminatório, é constatação) que não tem conhecimento técnico (leia-se: não é de pouca cultura, são pessoas que não contam com conhecimento técnico para o debate, até médicos, começam a falar bobagem), a coisa não anda, pois tem todo cuidado da empresa de tratar bem todo mundo, fica horas e horas discutindo coisas que não levam a nada,

e, às vezes, até regridem. É um processo muito exaustivo. Quem já caminhou um bocado sobre isso, é muito cansativo (para mim é muito cansativo) (ENTREVISTADO N.º 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Segundo explica o próprio Bourdieu aqueles que não contam com essa competência legítima estão automaticamente excluídos e, assim, podemos detectar porque muitas vezes contamos com um número grande de participantes escritos nas audiências, mas um número reduzido de participantes de fato (BOURDIEU, 2008, p. 42):

Os locutores desprovidos de competência legítima se encontram excluídos dos universos sociais onde ela é exigida, ou então, se vêem condenados ao silêncio. Por conseguinte, o que é raro não é a capacidade de falar, inscrita no patrimônio biológico, *universal e, portanto, essencialmente não distintiva*, mas sim a competência necessária para falar a língua legítima que, por depender do patrimônio social, retraduz distinções sociais na lógica propriamente simbólica dos desvios diferenciais ou, numa palavra, da distinção

Ainda segundo o autor, a criação de um mercado linguístico proporciona as condições de uma concorrência objetiva em que a competência legítima pode funcionar como capital linguístico, produzindo lucro de distinção no momento de cada troca social.

Como o lucro de distinção resulta do fato de que a oferta de produtos (ou de locutores) corresponde a um nível determinado de qualificação linguística (ou de modo mais geral, de qualificação cultural) é inferior ao que se verificaria se todos os locutores tivessem se beneficiado das condições de aquisição da competência legítima em grau idêntico àquele de que se beneficiariam os detentores da competência mais rara⁸², esse lucro acha-se logicamente distribuído em função das oportunidades de acesso a essas condições, quer dizer, em função da posição ocupada na estrutura social (BOURDIEU, 2008, p. 43).

Por se tratar de uma relação de comunicação entre um emissor e um receptor, baseada no ciframento e no deciframento e, dessa maneira, na operação de um código ou de uma competência geradora, **a troca linguística é também uma troca econômica** que se forma a partir de uma dada relação de força simbólica entre produtor, dotado de um determinado capital linguístico, e um consumidor (ou um mercado), de forma a gerar certo lucro material ou simbólico. Dessa forma, os discursos não são apenas signos a serem compreendidos, decifrados; são também **signos de riqueza** a serem avaliados, apreciados,

⁸² “A hipótese da igualdade de oportunidades de acesso às condições de aquisição da competência linguística legítima constitui uma simples *experimentação mental* cuja função consiste em trazer à luz do dia um dos *efeitos estruturais* da desigualdade” (BOURDIEU, 2008, p. 43).

assim como **signos de autoridade** a serem acreditados e obedecidos. Raras vezes a língua é utilizada como simples instrumento de comunicação, salvo nos casos de usos literários (sobretudo, os poéticos) da linguagem (BOURDIEU, 2008).

Tentando incorporar esta discussão ao nosso problema de pesquisa, observa-se que antes da realização da audiência pública o Iema recomenda a não utilização de termos técnicos durante a exposição do EIA/Rima. No entanto, a linguagem técnica acaba sendo a oficial nas audiências, anulando o diálogo entre os participantes:

Antes da apresentação final na comunidade, existe uma apresentação dentro do Iema e o que mais a gente cobra deles é que eles adequem o linguajar porque a gente não sabe que tipo de população vai estar presente na audiência pública. Então, o técnico fala, tem um linguajar próprio, principalmente pessoal da área da biologia e os que são especialistas ainda dentro da área. [...] Então, a gente pede que o linguajar das empresas seja adequado, [...], mas quando chega o momento da audiência pública o cara solta o termo técnico, como nos retrata (ENTREVISTADO Nº. 5 - ANALISTA DO IEMA - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/10/2011)⁸³.

No caso de Vitória ocorreu certo diferencial devido ao fato de determinados grupos contarem com capital (principalmente econômico e cultural) que permitiu que houvesse uma mediação e condução dos trabalhos durante, e, principalmente, após as audiências públicas. Do contrário, poderia ter ocorrido um prejuízo à ação política, ou seja, poderia acontecer de os participantes se darem por satisfeitos com o momento vivenciado por meio das audiências públicas e não seguirem adiante em suas reivindicações; entretanto, o conflito de posições, iniciado nas audiências públicas foi dirigido para outra esfera: o Ministério Público Estadual. No próximo capítulo narraremos como se deu essa mudança de eixo e o porquê dessa alternativa.

⁸³ Formada em Ciências Sociais. Trabalha na Gerência de Educação Ambiental que é o setor do Iema responsável pela organização das audiências públicas de licenciamento ambiental.

5. OS RESULTADOS DO PROCESSO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

5.1 INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: COMO SE “REVOLVEU” O CASO DO PÓ PRETO EM VITÓRIA

As novas atribuições do Ministério Público, concedidas pela Constituição Federal de 1988, converteram essa instituição em uma “nova arena judicial de solução de conflitos” (ARANTES, 2002, apud SOARES, 2005). No Rio de Janeiro, esse órgão passou a ser o principal ator político na regulamentação dos conflitos ambientais (ACSELRAD, 2004; FUKS, 2001 apud SOARES, 2005). Por sua vez, na cidade de Florianópolis foi identificado que o poder judiciário se tornou a principal arena decisória dos conflitos ambientais (ALEXANDRE, 1999 apud ALONSO; COSTA, 2002a). Dentro dessa abordagem surge um novo processo social que é a “judicialização dos conflitos ambientais” (BEZERRA; ACSELRAD 1999, apud ALONSO; COSTA, 2002a) que não será, todavia, objeto de nosso estudo.

As demandas de caráter difuso e/ou coletivo eram pouco consideradas perante o instrumental processual e à tradição do direito liberal, de natureza individualista. Os sistemas de justiça ficaram diante de litígios que não mais abrangiam disputas entre indivíduos por direitos privados, mas interesses coletivos, em matérias como o meio ambiente. Essas transformações ocorridas na Europa e nos Estados Unidos repercutiram no direito brasileiro, resultando na regulamentação dos chamados **interesses metaindividuais**⁸⁴ (SOARES, 2005).

Com a introdução desses interesses no Brasil, ocorreu a necessidade de criação de novos instrumentos judiciais, como a **Ação Civil Pública (ACP)** e também extrajudiciais, como o **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. No caso da Vale, o conflito acerca do “pó preto” resultou na assinatura do Termo de Compromisso Ambiental (TCA)⁸⁵, que no acordo firmado com o Ministério Público, teria todos os efeitos de um TAC, não chegando às vias judiciais de fato. A ideia seria não permitir o aumento do lançamento de pó de minério na

⁸⁴ Segundo Soares (2005, p. 67) são “[...] interesses que afetam não apenas a indivíduos considerados isoladamente, mas a grupos e enormes contingentes populacionais, em questões como patrimônio público, direitos do consumidor, meio ambiente etc.”.

⁸⁵ Houve uma mudança de enfoque da Vale no momento da assinatura deste documento, pois legalmente, seria assinado um documento jurídico chamado de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao que a Vale solicitou para não ser prejudicada na bolsa de valores, que fosse assinado um Termo de Compromisso Ambiental (TCA).

atmosfera com a instalação da nova usina de pelletização na Ponta de Tubarão (BERNARDES, 2006c).

Dados os encaminhamentos acerca das audiências públicas em Vitória, as associações de moradores dos bairros Enseada do Suá, Praia do Canto, Ilha do Frade, Ilha do Boi e Mata da Praia recorreram ao Ministério Público protocolando no órgão uma representação para que esse interviesse no licenciamento ambiental contra a construção da oitava usina de pelletização, até que fosse definido um parâmetro para partículas sedimentáveis (GIACOMIN, 2011). Esse conflito revela como se deu uma disputa em um ambiente urbano em torno da poluição e impacto das grandes indústrias sobre a vida dos indivíduos.

Enquanto o processo de licenciamento ambiental corria no Iema, o representante da sociedade civil organizada no Termo de Compromisso Ambiental iniciou um trabalho junto ao Ministério Público no sentido de buscar uma providência em relação ao caso, pela negociação por meio do TAC⁸⁶. Após aceitar o caso, o promotor Cláudio Pimenta entrou com uma notificação premonitória⁸⁷ endereçadas: a Maria da Glória Brito Abaurre (Secretária Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos) e a Sueli Passoni Tonini (Diretora Presidente do Iema), na época, nos seguintes termos:

Suspendam o processo de licenciamento ambiental porque estamos em processo de negociação com a empresa para a assinatura um Termo de Compromisso Ambiental, que é o TAC que o Termo de Ajustamento de Conduta (termo jurídico), mas, ao contrário, mas o termo é o mesmo. O TCA com todos os efeitos de TAC. Quando a Vale aceitou, alegou que poderia prejudicá-la na bolsa, então, pediu que fosse chamado Termo de Compromisso Ambiental. O promotor falou que não teria problema, pois quando se inicia a leitura do documento, começa, esse TCA, está baseado na lei tal que é o do TAC. O objetivo estava claro... Tá bom...⁸⁸ (ENTREVISTADO N°. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Há de se destacar, todavia, que no nosso estudo de caso o grupo impactado não se trata de uma população desprovida de capital, mas de uma elite bem articulada que buscou uma solução para o problema procurando apoio em outras instâncias e, com esse capital, produziu diferenças no processo de disputa:

⁸⁶ Segundo nos relatou representante da sociedade civil organizada no termo de ajustamento de conduta, antes de iniciar os trabalhos: “fui investigado, abri todos os sigilos. Não temos filiação política, nem partidária, ideológica, nada. É um movimento espontâneo da sociedade contra a poluição do ar”.

⁸⁷ Notificação premonitória é uma notificação extrajudicial.

⁸⁸ O entrevistado n°. 2 assume, a partir deste momento, o papel de representante da sociedade civil no Termo de Compromisso Ambiental.

Quando ocorreu isso, as duas (Glorinha e Sueli) correram para o governador. Suspendam o processo de licenciamento sob pena de sanções legais. As duas ficaram apavoradas e correram para o Paulo Hartung. Paulo Rui (presidente da Cesan na época e atual secretário estadual de meio ambiente) foi chamado pelo governador para acompanhar o caso. No Álvares Cabral (segunda audiência pública), o Iema começou a deixar a população falar mais, apesar da regra não permitir. As relações interpessoais ajudam bastante nessa hora, pois o Paulo Rui, conheço desde a faculdade, mas muito antes disso também, meu amigo de infância. Ele falou: “sou cidadão, moro em Bento Ferreira...”. Não acreditei e perguntei: “o que você está fazendo aqui?”. Ele falou: “o governador pediu para vir aqui para ver o que você está aprontando”. Quando do retorno de Paulo Rui ao governador, com boas notícias, o governador solicitou a suspensão do processo de licenciamento ambiental (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Por outro lado, entretanto, constitui-se uma condição singular nessa situação de acabar se resumindo toda uma diversidade de falas e opiniões em um único representante, que ainda apresenta uma visão específica sobre o meio ambiente:

Hoje represento nove associações de moradores (Mata da Praia, Ilha do Frade, Ilha do Boi, Enseada do Suá, Praia do Suá, Praia da Costa, Barro Vermelho e Santa Luzia, Praia do Canto e Jardim da Penha) mais uma associação comercial da Praia do Canto. Nós fomos procurados. Para nós, não precisamos de ter mais gente, sob ponto de vista prático. Temos uma representatividade suficiente frente ao Ministério Público. Tenho uma procuração em meu nome para representar essas associações frente ao Ministério Público para atuar em relação à qualidade do ar. Não sou um “ecochato” (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Segundo Ribeiro (2008) os projetos de desenvolvimento hoje estão causando um aumento da capacidade de reação dos atores locais, através de movimentos sociais e organizações não-governamentais, pois esses passaram a compreender as desigualdades inerentes a esse tipo de expansão econômica. Nesse sentido, percebemos que o caso do “pó preto” alcançou grande repercussão, reunindo as associações de moradores dos bairros situados em Vitória contra a poluição que atinge todos os moradores da região.

Foi percebido que apesar da insistência de repetir as mesmas reclamações com o passar dos anos, os participantes colocaram suas questões de forma embasada, acompanhados de estudos e provas decisivas, explicando de forma detalhada a situação que enfrentam devido ao pó de minério que chega às suas casas (BERNARDES, 2006b). O representante da sociedade civil organizada no Termo de Compromisso Ambiental (engenheiro aposentado da

CVRD e morador da Ilha do Frade) tomou à frente dessas discussões, tornando-se um “porta-voz” ativo das associações de moradores:

O porta-voz autorizado consegue agir com palavras em relação a outros agentes e, por meio de seu trabalho, agir sobre as próprias coisas, na medida em que sua fala concentra o capital simbólico acumulado pelo grupo que lhe conferiu o mandato e do qual ele é, por assim dizer, o procurador (BOURDIEU, 2008, p. 89).

É curioso perceber que a oposição mais forte contra a Vale seja feita por um ex-funcionário, que não deixa de ser vítima da poluição por sua casa se localizar em um dos locais mais atingidos pelo “pó preto”. A sua escolha foi feita de forma automática por ter se destacado nas discussões do caso:

Uma pessoa ficou acompanhando os projetos, que detinha tempo, P. E. coordenou os projetos. O representante da sociedade civil, não foi eleito, houve uma indicação de que ele seria nosso representante. Na época, se fizéssemos um levantamento dos presidentes, com certeza, ninguém disporia de tempo para assumir essa função. Já o P. E. contava com disponibilidade, conhecimento, lutando há bastante tempo. Representou até fora do país, foi indicado como cidadão capixaba, mas não foi eleito (ENTREVISTADO Nº. 6 - EX-PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA PRAIA DO SUÁ - ENTREVISTA REALIZADA EM 23/12/2011).

Com a entrada em operação da nova usina, o TCA terá como finalidade evitar o aumento do lançamento do pó de minério no ar, que afeta alguns bairros da Grande Vitória. A definição de um parâmetro para o problema forçaria a Vale a fazer o que sistematicamente vem se recusando a fazer, ou seja, investir em equipamentos que impeçam a emissão desse pó no ar da região. O representante da sociedade civil organizada no Termo de Compromisso Ambiental continuou acompanhando o caso e lembrou que as pessoas ficam presas dentro de suas próprias casas por causa do “pó preto” gerado pela mineradora (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2008).

Há que se evitar visões corporativistas que favorecem a formação de monopólios institucionais na defesa do meio ambiente. O cidadão também pode atuar individualmente ou por meio de ONGs, como entidades ambientalistas, na promoção de ações judiciais em defesa do meio ambiente, ou ainda, através de representações (denúncias) encaminhadas ao Ministério Público. Dentre as ações mais importantes destacamos a Ação Popular⁸⁹ e também

⁸⁹ “Processo judicial que pode ser proposto por qualquer cidadão, eleitor, na posse de seus direitos; tem por objetivo anular ato que seja lesivo ao patrimônio histórico-cultural, ao meio ambiente e à moralidade administrativa, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CF, art.5.º, LXXIII; Lei n. 4.717/65 e art. 1º da Lei n. 4.348/85)” (AÇÃO POPULAR, SANTOS, 2001a).

a Ação Civil Pública⁹⁰. Em algumas localidades existem promotores de justiça especializados na matéria ambiental, organizados nas Promotorias de Meio Ambiente, como em Vitória (FURRIELA, 2002).

A partir de agora passaremos a conhecer melhor o TAC, instrumento utilizado para dirimir o conflito neste estudo de caso. Segundo Vianna e Burgos (2005, p. 812),

É um procedimento utilizado pelo Ministério Público, que gera um título executivo extrajudicial. A promoção do Termo de Ajustamento de Conduta é uma das prerrogativas constitucionais do Ministério Público e tem sido amplamente utilizada como forma de se evitar a judicialização do conflito. Trata-se, portanto, de uma das vias privilegiadas de afirmação de novos direitos coletivos, na medida em que submete um conflito coletivo à arbitragem, mediada pelo Ministério Público, a fim de estabelecer um acordo, formalizado no Termo de Ajustamento de Conduta, em que tais direitos passam a ser regulados. Tal acordo, caso descumprido, pode vir a se traduzir em um processo judicial.

Os representantes do Ministério Público estão preferindo a adoção de medidas extrajudiciais para solucionar problemas ambientais devido a algumas vantagens apresentadas sobre a Ação Civil Pública (ACP), conforme abaixo:

Há um relativo consenso em torno do fato de que as especificidades do TAC enquanto instrumento de atuação resultam em vantagens significativas em relação à sentença judicial oriunda de uma ACP. Primeiro porque evita a burocratização do processo judicial. Depois, porque, enquanto que a sentença se restringe à formalidade de decisões do tipo “faça ou não faça”, considerando que a ação do juiz está amarrada ao tipo de solicitação que lhe foi feita nos autos do processo, o TAC é mais flexível, haja vista ser construído a partir de negociações com técnicos e aparado por universidades e instituições de saúde e meio ambiente, o que permite a adoção de soluções técnicas criativas em relação a contextos específicos (SOARES, 2005, p. 75).

O TAC da Vale, assinado em 2008, resultou de trabalhos técnicos desenvolvidos a partir da audiência pública instalada na Procuradoria Geral de Justiça, em 2006, constituída como uma síntese das demandas comunitárias, apresentadas por diversas associações de moradores de bairros localizados em Vitória, ao Ministério Público que funcionou durante todo esse processo como mediadora do conflito. Nesse documento foram estabelecidas algumas medidas para diminuir a quantidade de pó de minério em suspensão (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007).

⁹⁰ “Ação especial para reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico e paisagístico; a iniciativa compete ao Ministério Público (CF, 129, III, Lei 7.347, de 24.07.1985)” (AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE, SANTOS, 2001b).

Depois disso, a Vale sentou para negociar. Foi assinado o TCA. Montamos uma minuta entre nós que foi inteiramente aceita pela Vale, depois de muita negociação, conseguiram inserir cláusulas no documento contra a Vale. Foi discutido o cronograma, inclusive, com obras grandes sob ponto de vista de obra civil. Finalmente, fechamos, esse termo há quatro anos. Daí para frente a Vale cumpriu absolutamente tudo que havia se comprometido com a gente. A coisa funcionou, inicialmente, a gente queria atacar a principal fonte de poluição que era a Vale, que a gente sabia que era desde 2002, uma vez que ela foi solucionada e que a Vale estava cumprindo, sentimos que seria a vez de atacar a segunda fonte poluidora que é a ArcelorMittal. Nesse meio tempo o promotor do caso foi promovido a procurador e, já não podendo mais cuidar do caso da ArcelorMittal. O promotor que passou a atuar foi o Gustavo Senna que está até hoje junto comigo (ENTREVISTADO N°. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011)⁹¹.

Pode-se dizer que o TAC estagnou a manifestação difusa dos movimentos sociais contra a poluição do ar, à medida que o Ministério Público tomou para si a resolução do problema. Foi uma ação que levou ao amadurecimento da proposta da *Wind Fence*, uma barreira de vento que minimizaria a dispersão dos poluentes no ar. O TAC e a *Wind Fence* simbolizaram, de certo modo, a legitimação para poluir dentro da rubrica do “ambientalmente aceitável”. Onde estava de fato o questionamento ao modelo de desenvolvimento?

Também foi constituída uma Comissão de Acompanhamento, dentro do TAC, composta pelos seguintes atores sociais: Ministério Público, Vale, Iema e representante da sociedade civil organizada que atualmente representa dez associações, sendo nove associações de moradores (Mata da Praia, Ilha do Frade, Ilha do Boi, Enseada do Suá, Praia do Suá, Praia da Costa, Barro Vermelho e Santa Luzia, Praia do Canto e Jardim da Penha) mais uma associação comercial que é a da Praia do Canto.

A partir daquele momento, comecei a falar, com respaldo técnico, incontestável, sou engenheiro, conheço todo o processo e fundamentalmente e a minha bandeira é muito fácil de ter adesões. Não quero fechar a empresa, não quero dinheiro da empresa. Eu quero, sempre quis e vou querer pelo resto da minha vida que a empresa, primeiro reconhecesse os danos ambientais, por um passivo ambiental que todos nós vimos. Não me interessa que não exista legislação ou que a legislação seja frouxa. Queria saber o seguinte: como é feito no resto do mundo? Eu já tinha acesso a várias informações. Aonde no mundo civilizado, já existiam uma série de processos, que minimizavam e tornavam a relação com as comunidades do

⁹¹ Esse entrevistado no ano de 2008 tornou-se representante da sociedade civil organizada no Termo de Compromisso de Ambiental foi constituído representante da sociedade civil organizada no TCA. Sua indicação foi automática por ter se envolvido desde o princípio com o problema, levando a questão ao Ministério Público e, ainda por contar com conhecimento técnico especializado na área, inclusive por ter sido funcionário da CVRD (antiga Vale) e por conhecer bem o processo produtivo do empreendimento, sem contar sua boa rede de relacionamentos com os atores sociais envolvidos.

entorno boa; a qualidade de ar bem mais razoável. Não sou cidadão de terceira categoria. Se lá fora é feito temos que exigir que aqui também seja feita da mesma forma. Sempre nessa linha, citando as intervenções que gostariam que fossem feitas, já que eles conheciam as necessidades, funcionários da Vale e da CST me procuraram para passar informações, fora informações de outras plantas fora do país (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Quanto à constituição e o papel do procurador devem ficar bem claros nesse momento que pela sua atuação acabou se constituindo como porta-voz de toda uma população afetada pela poluição do ar. Nesse estudo de caso, ficou caracterizado que a escolha de um procurador faz com que haja uma perda da dinâmica do embate coletivo e abre espaço para os perigos da representação:

[...] o representante constitui o grupo que o constitui: o porta-voz dotado do poder pleno de falar e de agir em nome do grupo, falando sobre o grupo pela magia da palavra de ordem, é o substituto do grupo que existe somente por esta procuração. Grupo feito homem, ele personifica uma pessoa fictícia, que ele arranca do estado de mero agregado de indivíduos separados, permitindo-lhe agir e falar, através dele, como ‘como um único homem’. Em contrapartida, ele recebe o direito de falar e de agir em nome do grupo, de ‘se tomar pelo’ grupo que ele encarna, de se identificar com a função à qual ele ‘se entrega de corpo e alma’, dando assim um corpo biológico a um corpo constituído [...] (BOURDIEU, 2008, p. 82).

Em um dos debates na sede do Ministério Público, a engenheira sanitária da Secretaria de Saúde do Estado do Espírito Santo (SESA), Fátima Bertollo Dettoni, registrou que, ao contrário do que vem sendo dito, as partículas sedimentáveis⁹², consideradas inaláveis (devido ao seu tamanho maior) podem causar danos à saúde. Além disso, estudos comprovam que os níveis de poluição na Grande Vitória já são suficientes para causar várias doenças alérgicas e respiratórias. Também foi informado nessa audiência que seria aberto um inquérito para investigar se há ou não responsabilidade por parte da empresa Vale quanto a sua postura em relação à poluição do ar e danos causados à saúde (BERNARDES, 2006b)⁹³.

⁹² São chamadas de partículas sedimentáveis porque caem pela força da gravidade, a partir de seu lançamento no ar pela fonte emissora. Segundo Portugal (2011) “a quantidade ‘despencada’ dessas partículas sedimentáveis recebe, segundo alguns especialistas, o nome de ‘índice de sujidade’; são essas partículas que sujaram os carros, as piscinas, as roupas no varal, pisos, parapeitos e móveis da casa”.

⁹³ Giddens (1996) nos coloca que o modelo de assistência à saúde está em xeque devido aos elevados custos dos serviços de saúde pública que oneram demasiadamente os governos. Cita o exemplo da poluição do ar que se encontra no mesmo plano de qualquer síndrome conhecida, no que tange ao número de pessoas em todo o mundo que chegam à óbito, em decorrência das patologias ocasionadas por ela.

A preocupação com a saúde pública refletiu na elaboração do TAC que acabou por estabelecer ações de aprimoramento do controle ambiental no Complexo Industrial de Tubarão, contribuindo para a prevenção e minimização dos impactos relacionados à presença do chamado “pó preto” no ar da Grande Vitória (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2007). Desde então o Ministério Público vem vistoriando o cumprimento do TAC, realizando visitas periódicas, juntamente com uma comissão formada por representantes da sociedade civil, da Vale e do Iema, com o objetivo de possibilitar que o acompanhamento se faça de modo democrático, transparente e contínuo (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2008).

Dentre os equipamentos antipoluentes inovadores encontram-se a instalação da *Wind Fence* ao redor dos pátios, uma espécie de barreira de vento, para controlar a emissão de partículas sólidas das pilhas de minério, pelotas e carvão que pode ser avistada da praia de Camburi. Para o Procurador-Geral de Justiça Fernando Zardini Antônio “esse termo foi bom para a empresa, que demonstra um comprometimento com a questão ambiental, e para a comunidade do entorno, que sofre diretamente as consequências da emissão do ‘pó preto’” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2009).

A *Wind Fence* é formada por uma estrutura metálica fechada por telas de polipropileno que suporta ventos de até 120 Km/h. No total, serão instalados nove quilômetros de tela, o que corresponde a três vezes à extensão da Terceira Ponte. Em termos de altura, cada barreira terá uma vez e meia a altura da pilha do produto protegido, resultando em estruturas entre 19 a 30 metros. Quanto à eficiência, um monitoramento realizado apontou uma redução de 77,4% de emissão de poeira proveniente do pátio de pelotas das Usinas I a IV do Complexo de Tubarão (PIZZANI, 2010).



Figura 4 - Primeira *Wind Fence* implantada pela Vale em atendimento ao Termo de Compromisso Ambiental assinado junto ao Ministério Público.
Fonte: Espírito Santo (2009)

A primeira barreira de vento foi instalada em 2009 (Figura 4) e a quinta e última foi instalada no final de 2011 (GONÇALVES, 2011). Além de barreiras de vento, estarão sendo implantados 63 pontos de enclausuramento de transferência de correia (instalações formadas por telas e estruturas metálicas que impedem a dispersão da poeira nos pontos onde o minério é transferido de uma correia para outra). Serão instalados mais dois precipitadores eletrostáticos (estruturas capazes de filtrar 99% das emissões resultantes do processo de pelotização através de campos magnéticos que retêm os particulados resultantes o processo de pelotização) (ESPÍRITO SANTO, 2009).

Ainda estão previstos um supressor de pó na operação de manuseio de pelotas e novas tecnologias para melhoria do controle de emissões de material particulado nas operações de carregamento de minério para os navios (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2008). Os novos carregadores de navios contam com um tubo na extremidade da lança que se aproxima do porão das embarcações e reduz a dispersão de poeira durante o carregamento (PIZZANI, 2010). Também deverá ser instalada a “Rede de Monitoramento da Poeira Sedimentável da Grande Vitória” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2008).

Nesse meio tempo, dentro das condicionantes do Termo de Compromisso Ambiental (TCA), ocorreu uma viagem ao sudeste asiático com representantes da Vale, Ministério Público, sociedade civil e do Iema, para conhecer as plantas das indústrias situadas no oriente que são muito avançadas, principalmente por conta da alta taxa populacional e os pequenos

espaços de construção. A ideia foi coletar informações para serem aplicadas no projeto da expansão.

Fizemos uma viagem nós, Ministério Público, Iema e Vale, fazia parte do TCA, uma viagem a Coreia e ao Japão. Nós passamos 15 dias conhecendo quatro plantas industriais, similares a de Tubarão, com pátios de recebimento de minério. Foram delas que tiramos os principais itens para nós. A Vale tornou referência para três delas porque pegamos o que há de melhor nelas, sendo que a quarta é especial - a Hyundai na Coreia é um novo paradigma. Compravam aço de várias siderúrgicas, mas começaram a ter problema. Vamos fazer assim: vamos comprar aço, mas vamos fazer uma siderúrgica que seja exemplo de meio ambiente, uma “jogada de marketing”. A siderúrgica é toda enclausurada, não há emissão. São domos desde o navio que recebe minério, carvão. De hoje em diante as nossas deverão ser iguais ao da Hyundai (fábrica de automóveis). No caso da CSU, já vão ser adotadas todas as medidas que a Vale adotou no TCA, assim como Samarco. Virou um padrão que deve se elevar cada vez mais. Mas, isso leva tempo. Eu tenho estudado muito. A situação é emblemática no mundo inteiro, representante da comunidade, os japoneses ficaram admirados. É realmente é inédita no mundo inteiro (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

No caso estudado, o Ministério Público entrou no conflito buscando conduzir os trabalhos de forma imparcial e a mediar ambos os lados da disputa: do direito de expansão do processo produtivo do empreendimento siderúrgico e da preservação da qualidade de vida das comunidades direta e indiretamente impactadas pela poluição industrial e, nesse caso, a poluição do ar ligada à emissão do chamado “pó preto”. Nesse caso, tanto a UFES, como o Ministério Público, surgem como parceiros neutros, na questão técnica e jurídica, respectivamente, na composição de acordos visando à cooperação na resolução dos conflitos⁹⁴ (LEITE LOPES, 2004).

Apesar de suas vantagens, o TAC acaba sendo centro de grandes debates dentro do Ministério Público, em especial no interior da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (Abrampa), que trabalha no sentido de definir parâmetros para estabelecer uma conduta mais homogênea no que tange a sua aplicação:

Dentre as orientações estabelecidas pela Abrampa, destacam-se: a) a necessidade de estabelecerem-se os termos do compromisso com liquidez e clareza, o que quer dizer que o TAC deve estar bem “amarrado” em relação a questões como “quem está se comprometendo ao quê, quando vai cumprir e como” e “de que forma ele poderá ser forçado a realizar tais determinações”, de modo que o cumprimento dos compromissos possa ser cobrado em uma ação de execução caso haja inadimplência; b) a necessidade

⁹⁴ O Ministério Público conta com autonomia funcional, administrativa e financeira, não ficando sujeito a nenhum dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) (SOARES, 2005).

de o TAC ser realizado apenas no ínterim de um Inquérito Civil, haja vista que um procedimento investigatório faz-se necessário para se definir se as medidas propostas são as mais adequadas e se dão conta da complexidade do caso concreto; c) a necessidade de procurar adequar as condutas ilegais negociando a reparação integral dos danos ambientais materiais, assim como os morais (relativos às privações sofridas pelas populações atingidas); d) a necessidade de contar com a participação de membros da sociedade civil no processo de feitura e celebração do TAC (SOARES, 2005, p. 75).

A matéria do jornal *A Tribuna* denominada “E o DNA do pó preto virou poeira...”, denuncia que após três anos de firmado um convênio para conhecer a natureza e a origem da poeira sedimentar nada ficou resolvido. Foi colocado somente que além do “pó preto” das siderúrgicas, a poluição veicular e a poeira da construção civil também contribuem para esse sedimento. Após apresentação à Comissão de Acompanhamento, foi avaliado que os resultados apresentados foram inconclusivos, havendo necessidade de complementação. O representante da sociedade civil organizada no Termo de Compromisso Ambiental (TCA) comentou que seria necessário quantificar o volume de sedimento que vem da Vale e de que parte da empresa é emitido (GIACOMIN, 2011).

O TAC e a *Wind Fence* amortizaram em certo sentido o debate público. As associações de moradores se viram reduzidas a um único representante que acabou compartilhando, pelo menos no plano ideológico, das mesmas questões da Vale: desenvolvimento e tecnicismo. Como pode ter sido escolhido um representante da sociedade civil que possui uma história tão estreita com a empresa a qual necessitaria fazer frente? Por ter sido empregado da Vale, não teria ele incorporado o mesmo *ethos* da empresa? De outra parte, ouvimos em entrevista realizada que certos dados não estão sendo divulgados após a assinatura do TAC:

Foram proibidos de serem divulgados os dados de material particulado depois do TAC. O DNA é a maior “balela” que eles inventaram pra jogar mais alguns anos. [...] Todo carvão é descarregado no pátio da Vale e vai para a ArcelorMittal. Seria necessário um produto radioativo ou sei lá o que é para separar um do outro. A poeira veicular agora passou a ser discutida [...] mas nada comparado ao que temos em Vitória que em determinadas épocas do ano se chega a um número de cem mil toneladas por quilômetro quadrado de pó de minério.
(ENTREVISTADO N.º. 3 - MORADOR DA ILHA DO BOI - ENTREVISTA REALIZADA EM 21/11/2011⁹⁵).

Tal estudo sobre o “DNA do pó preto”, que não ficou pronto, subsidiaria a regulamentação da emissão de pó de minério no Espírito Santo, iniciativa pioneira no país

⁹⁵ Engenheiro químico, ex-funcionário da Aracruz Celulose.

tendo em vista que não há padrão de qualidade do ar para partículas sedimentáveis como essas, consideradas menos prejudiciais à saúde, apesar de visíveis a olho nu. Atualmente, o controle realizado é em relação às partículas totais em suspensão e leva em consideração a poeira mais leve, encontrada no ar e considerada mais prejudicial. Enquanto isso, não há limites quanto à emissão de poluentes nem responsabilização por parte dos culpados.

Para o representante da sociedade civil organizada no Termo de Compromisso Ambiental “não faz diferença se o estudo vai demorar mais quatro ou cinco meses; a gente quer ver o resultado para punir os culpados. Ainda não se sabe quem vai financiar a complementação do estudo” (GIACOMIN, 2011). Enquanto nada fica resolvido fica a indignação do povo que reclama por providências drásticas, que já poderiam ser tomadas pelas autoridades competentes, para responsabilizar os culpados. Existem muitas fontes poluidoras na Grande Vitória, por isso, talvez, a demora desse estudo tenha alguma vantagem para essas indústrias que, enquanto não forem devidamente identificadas, acabam não sendo responsabilizadas.

E como Beck (1992 apud LEITE LOPES, 2004, p. 57) expõe “quanto mais poluição, menos poluição existe”, ou seja, quanto mais poluidores existentes, maior a margem de oportunidade para esses poluidores na discussão de quem é o responsável por determinado índice de poluição. No caso de Vitória, como as partículas muitas vezes possuem o mesmo material na sua composição, não basta uma análise química somente, mas um estudo físico-químico para diagnosticar a origem dessa fonte de poluição.

Segundo o Inventário de Emissões Atmosféricas da Região da Grande Vitória, realizado em 2011, quanto às emissões de material particulado, identifica-se uma polarização das principais emissões entre as emissões veiculares, decorrentes da ressuspensão das partículas correspondendo a 67,8% das emissões e a indústria mínero-siderúrgica que responde por 23,6% (Gráfico 3).

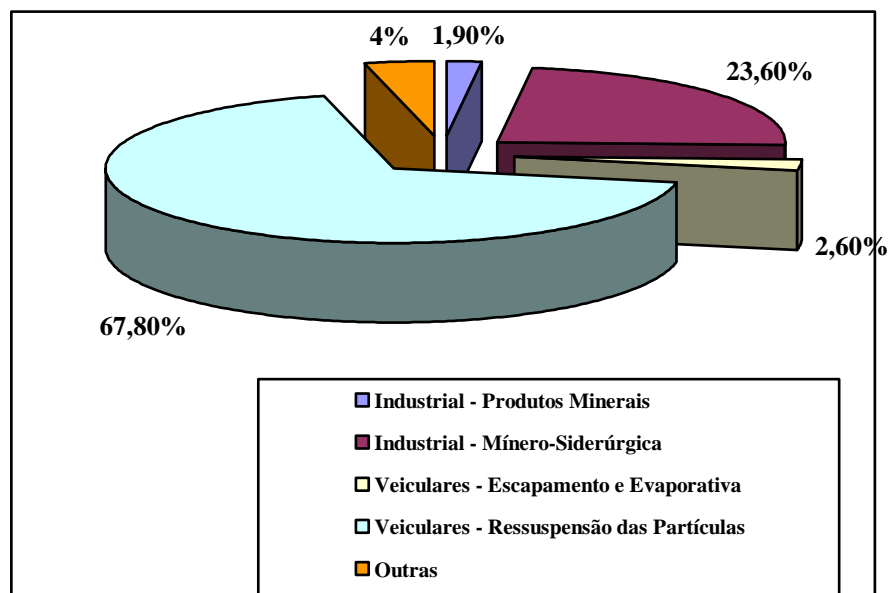


GRÁFICO 3 - Distribuição das taxas de emissão de material particulado na Região da Grande Vitória

Fonte: Inventário de Emissões Atmosféricas da Região da Grande Vitória (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS; ECOSOFT; 2011).

Apesar da preferência que vem sendo dada ao TAC, há um problema exposto que é o seguinte: “[...] a assinatura do TAC não significa necessariamente o seu cumprimento e em que, para a fiscalização, o Ministério Público conta com a estrutura material e humana insuficiente das agências públicas ambientais” (SOARES, 2005, p. 76). Por vezes, o TAC é utilizado de forma estratégica para inviabilizar sanções judiciais, pois, na prática, são poucos os casos em que ações judiciais são ajuizadas diante do seu descumprimento. Com isso, acabam descumprindo (parcial ou totalmente) o acordo ou assinam-no mediante cláusulas que não são muito onerosas, sem contar que não serão incluídas cláusulas para ressarcir às populações atingidas. Apesar desses problemas, devemos considerar que o TAC é um instrumento recente, em estágio de amadurecimento, com suas dificuldades, já tendo alcançado resultados positivos (SOARES, 2005).

5.1.1 Próximas ações: o que ainda está por vir?

A partir da atuação da Comissão de Acompanhamento, no caso da Vale, algumas demandas públicas estão sendo colocadas com o objetivo de se implementar políticas ambientais locais, como no caso de uma necessidade de uma legislação mais rigorosa em relação à qualidade do ar. No caso de São Paulo, foi somente há duas décadas que foi iniciado

os trabalhos de monitoramento do ar por meio da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb). O caso de São Paulo é crítico apresentando, com o passar dos anos, níveis de poluição que estão acima da média anual aceitável pela legislação brasileira, sendo que o problema é agravado pela grande circulação de veículos (FERREIRA, 2003).

Além disso, o estado de São Paulo já enfrentou um problema sério que foi da cidade de Cubatão, com altos índices de poluição. Existe uma aproximação entre os dois casos, inclusive, alguns técnicos que trabalharam no caso de lá estão prestando assessoria para resolver o caso de Vitória. Na falta de uma legislação federal, como já vimos, está se buscando informações para subsidiar uma legislação estadual que seja mais adequada à realidade local, inclusive mais rigorosa, uma vez que os empreendimentos, apesar de gerarem poluição, acabam não sendo penalizados porque ainda operam dentro dos padrões exigidos na legislação federal e estadual.

O estudo que poderia subsidiar o aprimoramento dessa legislação seria o “DNA da poluição” que além de identificar as fontes poluidoras, também possibilitaria detectar o tipo de material particulado, que é emitido por essa fonte poluidora, até mesmo porque o “pó preto”, por exemplo, pode ter várias origens, como por exemplo, indústrias, veículos automotores, degradação do asfalto, restaurantes/churrascarias, dentre outros, conforme já abordamos.

O “DNA da poluição” não está concluído, temos que identificar cada ponto de novo. Com esse estudo, caberá ao Iema fazer uma legislação ambiental que seja mais restritiva que a Conama porque segundo a Constituição Federal é dever e obrigação dos três níveis do Executivo cuidar do meio ambiente e legislar sobre o assunto. Assim, o Estado pode fazer essa restrição. Com esse material, estamos fazendo um estudo para se adequar a nossa realidade. Enquanto isso, o governo de São Paulo adotou os padrões da Organização Mundial da Saúde (OMS) que são muito mais restritivas, montando um cronograma para que esses padrões sejam cumpridos. Estamos propondo à Câmara de Vereadores de Vitória que realize um padrão mais restritivo ainda. Com o TAC estamos corrigindo um passivo que está acumulado para trás; a legislação é uma prevenção para o futuro (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

O meio ambiente pode ser legislado pelos Estados da federação de forma concorrente ou suplementar no que tange ao controle da poluição⁹⁶, por isso, no caso do Espírito Santo

⁹⁶ Os Estados também podem legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

seria possível criar uma legislação específica, adequando-a à realidade local, principalmente pela falta da legislação nacional em relação ao material sedimentável.

A União somente pode estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados minudenciar os aspectos da proteção ambiental em concreto. Os Estados podem suplementar a legislação federal. Observa-se que, se inexistir a norma federal, os Estados exercerão a competência legislativa plenamente, de molde a atender às suas peculiaridades. No momento em que passe a existir legislação federal sobre normas gerais, a legislação estadual, naquilo que contrariar a norma federal, perde eficácia (ANTUNES, 2005, p. 259).

A partir do momento em que se corrigir esse passivo, iniciará um trabalho de prevenção, muito embora haja muito trabalho a ser feito, pois apesar de já ter resolvido parte do problema com a Vale, ainda está sendo buscada uma negociação com a ArcelorMittal Tubarão:

A gente pensou que a ArcelorMittal iria aproveitar a experiência da Vale, cortando caminho. A partir do momento que percebemos que a Vale estava cumprindo rigorosamente os cronogramas, viramos a situação e passamos a tomá-los como parceiros e não antagonistas, e começamos a elogiar a Vale por essa conduta. A Vale passou a enxergar que o benefício era bem maior para ela. Um investimento de 500 milhões de reais. É uma coisa de vulto, foi o melhor investimento da vida deles porque atenderam uma demanda da sociedade e fez com que houvesse uma mudança de imagem da empresa. Por exemplo e similaridade, achávamos que a CST fosse seguir a Vale, mas não foi isso que aconteceu. Eliminando a Vale, a CST (ArcelorMittal) passou a ser a primeira fonte poluidora. Ocorreram muitas conversas. Foi preparada uma minuta especial para a CST porque no caso dela, além de material particulado, conta com gases tóxicos que a Vale não tem. Depois de dois anos tentando e não saindo do lugar, foi protocolada uma Ação Civil Pública contra eles e a partir daí estamos levando via judicial (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Desde o princípio, a ArcelorMittal apresenta uma posição diferenciada da Vale se recusando a negociar. Como estratégia de atuação, a Comissão de Acompanhamento resolveu mudar de tática, exercendo outro tipo de pressão, através de uma medida contra seus negócios:

O negócio do indiano, do Mittal, cuja sede dos negócios é em Londres, é dinheiro, temos que mexer no bolso dos caras. Estamos preparando uma carta para enviar para a Comissão do Meio Ambiente da ONU, Comissão Europeia de Meio Ambiente, principais bolsas de valores do mundo, fornecedores e clientes, junto com a Ação Civil Pública traduzida. Temos que mexer com o bolso dos caras, isso é uma catástrofe. São responsáveis por 10% do aço produzido no mundo, e, com eles temos que falar nessa

linguagem, atingir o bolso deles. Não estamos fazendo escondidos, eles estão sabendo disso. Nessas cartas nós queremos dizer: lamentavelmente, vocês estão nos levando a fazer isso. Nós nunca queríamos prejudicar ninguém (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

As empresas procuram conduzir seus negócios dentro de um modelo corporativo que prima pela condução responsável dos negócios frente à sociedade. Em verdade, a responsabilidade socioambiental é um dos principais assuntos nos centros da economia mundial. Em países como Estados Unidos, surgem os fundos de investimento formados por ações de empresas socialmente responsáveis. Um exemplo é o *Sustainability Index*, da Dow Jones, que enfatiza a necessidade de integração dos fatores econômicos, ambientais e sociais nas estratégias de negócios das empresas (INSTITUTO ETHOS, 2007).

A questão ambiental está na agenda das empresas porque a globalização dos negócios, a internacionalização dos padrões de qualidade ambiental contidas nas séries ISO 14000, a legislação ambiental, a conscientização crescente dos atuais consumidores e a disseminação da educação ambiental nas escolas permitem antever que a exigência futura que farão os futuros consumidores em relação ao meio ambiente deverão se intensificar. Assim, as empresas deverão incorporar a variável ambiental na prospecção de seus cenários e na tomada de decisão, além de manter uma postura responsável de respeito ao meio ambiente (DONAIRE, 1999, p. 50).

Segundo o representante da sociedade civil no Termo de Compromisso Ambiental, que participou da viagem ao Japão e à Coreia do Sul, a planta da Vale em Vitória é considerada hoje modelo para o mundo, pois nem no Japão a *Wind Fence* foi instalada como foi colocada aqui cobrindo todas as faces dos pátios:

A *Wind Fence* existe em outros pontos do mundo. A inovação é quantidade e a forma como fizemos. No Japão, foi colocada somente uma face, nós cercamos todas as faces para proteger no caso de qualquer direção dos ventos. Eles começaram a fazer também. A Vale está recebendo várias pessoas para copiar. A ArcelorMittal começou a dar sinal de que quer a começar a conversar porque as coisas são assim, quando começa a apertar, quer começar a conversar. Uma iniciativa que achei muito legal foi através do Iema, pelo secretário de meio ambiente (meu amigo, meu irmão). Ele nos pediu, nos perguntou se daríamos um crédito de confiança a ele, se ele poderia fazer uma intermediação com a empresa, e nós demos. Ele está buscando isso. Teve o cuidado de juntar os técnicos do Iema conosco para termos uma pauta em comum de reivindicações [...] Não foi assim na Vale, agora está sendo: Iema, Ministério Público e sociedade civil. Na Vale, o Iema era réu. O Iema está se juntando, nessa primeira fase de negociação, e tudo mais, reforçando mais, sendo muito bem-vinda, com muita calma, sem muitas expectativas, aponta positivamente, a gente sabe que isso demora (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

A partir dessa parceria entre governo, empresa e sociedade civil passaram a atuar buscando soluções em conjunto em outros empreendimentos dentro do Complexo da Ponta de Tubarão, como a Usina Termelétrica Integrada de Vitória (UTE)⁹⁷:

Olha como a Vale mudou... Hoje qualquer coisa que pensam em fazer, antes eles chamam a mim e ao Ministério Público, apresentam a ideia deles e discutem com a gente. E falam: o que vocês querem que a gente faça para fazer esse tipo de empreendimento. Exemplo: na UTE, a ideia foi apresentada muito antes do projeto estar pronto. O gás combustível vai alimentar a termelétrica. Cada apagão é um horror ambiental, os precipitadores eletrostáticos páram no apagão; a UTE garante que não terá apagão, estamos na ponta de uma rede elétrica. A emissão de gases de uma termelétrica são muito pequenas, o gás é muito nobre. Quando você faz um balanço, tem sete usinas mais a oitava. As oito usinas, originalmente, óleo combustível pesado, com emissão de gases, principalmente enxofre. A quantidade de gás abastecerá a termelétrica e as oito usinas. No conjunto da obra, a emissão vai diminuir. Então, a gente dá apoio (ENTREVISTADO Nº. 2 - MORADOR DA ILHA DO FRADE - ENTREVISTA REALIZADA EM 20/12/2011).

Assim, a Usina Termelétrica Integrada de Vitória (UTE), um empreendimento que antes era considerado mais um dentro da Ponta de Tubarão, o que foi muito criticado na época, segundo a fala do entrevistado, poderia servir para algo positivo no conjunto do Complexo Industrial de Tubarão, que é diminuir a poluição. Contudo, ainda deverá ser mantida uma fiscalização, por parte dos órgãos ambientais, uma vez que a Vale continua sendo uma atividade industrial com grande potencial poluidor, inclusive com alto consumo de energia.

De qualquer forma, não podemos ser simplistas, pois a UTE veio para dar suporte às operações da Vale e o investimento nesse empreendimento representaria autossuficiência em energia no Complexo de Tubarão, pois a planta industrial consome 20% da energia e 65% de consumo de gás natural do Espírito Santo. Ou seja, o que parece estar beneficiando o meio ambiente acaba beneficiando a própria atividade econômica na Ponta de Tubarão, cuja expansão parece ilimitada (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2010).

⁹⁷ A Usina Termelétrica Integrada de Vitória está localizada dentro do Complexo de Tubarão, de propriedade da Vale, em uma área de 13 hectares aproximadamente, local com a infraestrutura necessária ao recebimento do gás natural e à geração de energia elétrica (INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, 2010).

5.2 OUTROS MODOS DE MOBILIZAÇÃO EM TORNO DA QUESTÃO

Segundo Beck (1997) a **subpolítica**⁹⁸ difere da política tradicional, não se tratando somente de agentes sociais e coletivos, mas também de indivíduos que competem com este último e entre si pelo poder de configuração emergente do político:

[...] a subpolítica (*sub-politics*) distingue-se da ‘política’ porque se permite que os agentes *externos* ao sistema político ou corporativo apareçam no cenário do planejamento social (este grupo inclui os grupos profissionais e ocupacionais, a *intelligentsia* técnica nas fábricas, as instituições e o gerenciamento de pesquisa, trabalhadores especializados, iniciativas dos cidadãos, a esfera pública e assim por diante), e, em segundo, porque não somente os agentes sociais e coletivos, mas também os indivíduos competem com este último e um com o outro pelo poder de conformação emergente do político (BECK, 1997, p. 34).

Beck (1997) pontua um caminho para a reinvenção da política, pois agora no cenário de modernização reflexiva a sociedade também passaria a ser moldada **de baixo para cima**. Isso significa que qualquer um estaria habilitado a participar das discussões sobre desenvolvimento:

No despertar da subpolitização há oportunidades crescentes de se ter uma voz e uma participação no arranjo da sociedade para grupos que até então não estavam envolvidos na tecnificação essencial e no processo de industrialização: os cidadãos, a esfera pública, os movimentos sociais, os grupos especializados, os trabalhadores no local de trabalho; há até mesmo oportunidades para os indivíduos corajosos ‘moverem montanhas’ nos centros estratégicos de desenvolvimento. Por isso, a politização implica um decréscimo da abordagem da regra central; significa que os processos que anteriormente sempre se desenvolveram sem atritos malograram, resistindo a objetivos contraditórios (BECK, 1997, p. 35).

Nesse cenário de poluição do ar novas formas e fóruns de discussão estão emergindo, as quais escapam da esfera da política tradicional, manifestando-se por meio de redes sociais, como o *Facebook*, sobre notícias relacionadas ao “pó preto”. A Associação dos Amigos da Praia de Camburi (AAPC), além dessa rede social, utiliza um *site*, bem como um *mailing list* que divulga as ações e atividades relacionadas à proteção da praia de Camburi, dentre elas,

⁹⁸ A “subpolítica” se equivaleria à “política vida” que é o termo designado por Giddens (2002) como sendo uma política de escolha, uma política de auto-realização em um ambiente reflexivamente organizado, onde a reflexividade liga o eu e o corpo a sistemas de alcance global. É uma política das decisões da vida que afetam a própria auto-identidade.

caminhadas ecológicas até a região dos recifes naturais no final da Praia de Camburi, próxima às instalações da Vale.

A AAPC é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 02 de junho de 2009, da iniciativa de um grupo de frequentadores assíduos da Praia de Camburi, preocupados em defender um lazer público de qualidade, de forma natural e sustentável, sem danos ao meio ambiente. Para atingir suas finalidades, a AAPC poderá promover, sugerir, colaborar, coordenar ou executar ações e projetos visando a: revitalização, preservação, defesa do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, na região que abrange a praia e os bairros e comunidades coligados à mesma (AAPC, 2011).

Foi a AAPC que recentemente denunciou as manchas escuras na areia da praia de Camburi, cuja deposição de sedimentos, segundo seus frequentadores, se intensificou nos últimos cinco anos⁹⁹. No momento a AAPC está se mobilizando contra a implantação de uma mineradora na praia de Camburi. Além de uma representação no Ministério Público, a AAPC está organizando vários protestos públicos na orla (BERNARDES, 2012).

Existe ainda um perfil no *Facebook* intitulado “Pó Preto Vitória ES”, no qual são coletadas opiniões e divulgadas informações a respeito do “pó preto” e sobre seu impacto na qualidade de vida dos moradores da Grande Vitória. O perfil estimula que os usuários realizem denúncias ao Iema no caso de excesso de poeira (Figura 5). Também está organizando um abaixo-assinado com um pedido de providências ao Ministério Público do Espírito Santo/CAOA¹⁰⁰.

⁹⁹ Inicialmente, a Vale anunciou que os estudos realizados com amostras da areia da praia demonstraram que a coloração escura dos sedimentos tinha origem natural, características das areias monazíticas. O Iema constatou que as amostragens realizadas constataram a presença de ferro, sílica e substâncias orgânicas, além de pequenas quantidades de potássio, iodo e sódio que são encontrados naturalmente na areia da praia e que não são provenientes de poluição atmosférica (FOEGER, 2011). Um tempo depois, a Vale anunciou que iniciaria o processo de retirada do material do fundo do mar e de parte da areia da praia, localizada na parte final da praia de Camburi, próxima aos píeres do Porto da Vale. Não se tratava de areia monazítica como havia sido cogitado anteriormente, nem de um passivo ambiental do início das operações da Vale, na década de 1970, mas de um acidente ambiental ocorrido, em 2011, que resultou no despejo de minério de ferro no mar, o que gerou uma multa de mais de três milhões de reais (FIGUEIREDO, 2011; LYRIO, 2011).

¹⁰⁰ Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, de Bens e Direitos de Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico, Paisagístico e Urbanístico.



Figura 5 - Campanha de denúncia contra poluição atmosférica.
Fonte: Pó Preto Vitória ES (2012a)

Recentemente, foi postado neste perfil uma fotografia (Figura 6) de um *outdoor* colocado pela Vale, em homenagem à tradicional na Festa da Penha¹⁰¹. Em protesto contra a poluição do ar foi colado um desenho neste *outdoor* que acabou gerando vários comentários no *Facebook* levando à reflexão e debate sobre o assunto entre os usuários.



Figura 6 - Outdoor com desenho colado. Fonte: Pó Preto Vitória ES (2012b)

Eleita por uma votação *on-line*, a Vale foi escolhida no ano de 2012 como a “pior empresa do mundo”, por organizações do meio ambiente e de direitos humanos, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça. A votação foi aberta ao público, através do “Public Eye People’s”, realizada pelo Greenpeace da Suíça e pela ONG Declaração de Berna que elenca as piores empresas com pior atuação nessas áreas. A Vale ficou em primeiro lugar,

¹⁰¹ Festa religiosa que ocorre todos os anos no mês de abril, no Convento da Penha, município de Vila Velha.

ganhando da japonesa Tepco¹⁰² e da coreana Samsung¹⁰³ (PUBLIC EYE PEOPLE'S, 2012).

Segundo as ONGs, a mineradora foi indicada devido a sua participação na construção de Belo Monte, no Pará: “A represa deve resultar na realocação de 40 mil pessoas, que não podem dar sua opinião sobre o assunto nem devem receber compensação” (JORNAL A TRIBUNA, 2012).

Também encontramos a arte no espaço da subpolítica contra a poluição do ar na Grande Vitória. É o exemplo da “A Vale, a Vaca e a Pena”¹⁰⁴ que é um projeto idealizado pelo artista plástico Kléber Galvêas (Figura 7) que denuncia a poluição do ar dos grandes projetos industriais. O início ocorreu através da exposição de uma série de quadros com o pó de minério que se sedimentava nas folhas deixadas durante 50 dias no seu ateliê na Prainha, em Vila Velha¹⁰⁵ (ATELIÊ GALVÊAS, 2012). O artista também conta com um *site*¹⁰⁶ em que divulga seus trabalhos, sem contar que faz dele uma forma de expressar sua indignação quanto ao problema da poluição, dentre outros assuntos polêmicos, por meio de artigos publicados na mídia, vídeos e matérias divulgadas em jornais.



Figura 7 - Kléber Galvêas no carnaval da Barra do Jucu.
Fonte: Ateliê Galvêas (2012)

¹⁰² Empresa que opera usinas nucleares no Japão, ficando conhecida pelo acidente de Fukushima quando vazou radiação nuclear após tsunami, em 2011.

¹⁰³ Segundo as ONGs a Samsung ficou em terceiro lugar devido ao seu descuido com os dejetos eletrônicos.

¹⁰⁴ Segundo Kléber Galvêas *A Vale, a Vaca e a Pena* significa a Vale (presta uma homenagem a nossa maior empresa); a pena (volume de fumaça que escapa pela chaminé); a vaca (colocada no meio é um exemplo, pois o fazendeiro competente retira o lucro da sujeira dela, vendendo o esterco).

¹⁰⁵ Esse procedimento foi realizado de 1997 a 2001, no mesmo período do ano (17 de março a 06 de maio), com os mesmos procedimentos, materiais, lugar, posição e dimensão das telas, com o objetivo de possibilitar uma comparação das mesmas com o passar dos anos (ATELIÊ GALVÊAS, 2012).

¹⁰⁶ www.galveas.com.

Quando o ateliê foi transferido para a Barra do Jucu, Vila Velha, passou a fazer ladainha de congo, como “A Vaca de Ferro”¹⁰⁷, lançada no carnaval de 2007, na Barra do Jucu (ATELIÊ GALVÊAS, 2012):

A vaca vale a pena
 Pra quem só quer mamar
 O nosso imperador, tá pra lá de Bagdá.
 Pro povo sobra ferro, difícil de respirar
 É bloco dos sujos o ano inteiro
 Carnaval em palácio,
 É sem parar.

É cof... cof... cof... cof...
 Pulmão dodói a protestar
 Casa suja é chiqueiro,
 Computador sem funcionar
 Eu digo e repito: socorro Benedito!
 Está chovendo ferro
 Ficando tudo sujo
 Aqui no meu lugar.

Em Vitória, em 2010, pela primeira vez saiu pelas ruas da Praia do Canto o bloco “Não Vale cheirar pó” (Figura 8), considerada outra forma para protestar contra o “pó preto” que incomoda os moradores da região. A dentista Judith Ottoni (52 anos) conta sobre sua inspiração para a criação do bloco:

Essa é uma maneira divertida de dizer que nós não aguentamos ser as pessoas que limpam o pó de minério do nosso parque industrial, nós somos faxineiros, que não temos remuneração nenhuma para fazer isso, explica (JORNAL GAZETA ON LINE, 2010).

¹⁰⁷ No site do Ateliê Galvêas é possível assistir um vídeo do artista plástico Kléber Galvêas cantando a música “A Vaca de Ferro”.



Figura 8- Bloco “Não Vale cheirar pó”.
Fonte: DA MATA (2010)

A participação depende de diferenças de cultura política, ou seja, depende dos diferentes graus de democratização que tenham atingido os diferentes níveis de governo. Como a noção de “poluição” está relacionada com outros aspectos da vida social, assim também as formas de ação social contra ela podem ser efetivadas por organizações e entidades que tenham outros objetivos, como as associações de moradores (DAVIS, 2004). O problema fez com que várias pessoas tomassem partido da situação, principalmente, os mais afetados diretamente pela poluição do ar.

Existem outras formas de participação, como denúncias/reclamações nos órgãos ambientais e no Ministério Público. Além de envio de reportagens geralmente publicadas nos jornais de circulação local, tanto na forma impressa (jornais *A Gazeta* e *A Tribuna*) como pela internet, geralmente sites de jornais alternativos, como o *Século Diário*. Também nos programas de televisão locais, como a *TV Ambiental*, no caso do Espírito Santo, que fez uma cobertura grande em relação ao “pó preto” e as manchas escuras de pó de minério encontradas na praia de Camburi, dentre outras formas.

Até charges já foram feitas sobre o tema, exemplificando de forma bem simples e cômica o cotidiano da cidade com a presença dessa fonte de poluição, mas, ao mesmo tempo denunciando um problema sério, demonstrando a dúbia propaganda da empresa ao se apresentar como ecologicamente correta (Figuras 9, 10 e 11).



Figura 9- Charge
 Fonte: Pó Preto Vitória ES (2012c)



Figura 10- Charge
 Fonte: Pó Preto Vitória ES (2012d)



Figura 11 - Charge
 Fonte: Pó Preto Vitória ES (2012e)

Para ilustrar a inserção do tema nos jornais locais, apresentamos abaixo um trecho de uma crônica cujo título é “Limpeza”, publicada no Jornal A Gazeta (2011, p. 2), de autoria de Alvaro Abreu:

[...] Estávamos em plena arrumação para as festas de fim de ano, dando os últimos retoques no alpendre construído na lateral da casa, onde poderemos enfrentar o calor de verão em condições bem favoráveis. Comer, coçar e limpar, basta começar.

Nem precisei de óculos para ver que as pedras ao redor da casa estavam totalmente cobertas por uma grossa camada de pó de minério. Algo medonho, mas nada que não pudesse ser removido com a ajuda de uma dessas máquinas de lava-a-jato, que adotei faz tempo. Práticas, portáteis e eficientes, elas também servem de brinquedo para marmanjos desocupados. Com movimentos estudados e sistemáticos, limpei primeiro as pedras de entrada da casa e em seguida as da lateral. Dava gosto ver a sujeira ir sendo retirada pelo impacto do jato d'água sob alta pressão. A textura do granito ia reaparecendo aos poucos, deixando o piso bem mais claro e contrastado. Um simples erro de pontaria fez surgir o bege claro do muro, que parecia limpo. Reajuste o jato para que ficasse mais difuso, e a cor original surgiu, agradecida. Um olhar atento mostrou troncos de hibisco cobertos por um mistura de pó preto com lodo velho. Um jato mais concentrado trouxe de volta o amarelado da casca. O verde das folhas foi obtido com água em regime de pulverização.

[...] Há quem pense que sujar o mundo seja um direito inalienável do homem consumidor, quem adote o pressuposto de que sempre haverá quem limpe o que ele sujar. Imagino que algo parecido passe pela cabeça de quem decide o funcionamento das empresas que processam minério de ferro e carvão na Ponta de Tubarão e sujam tudo por aqui.

Vê-se que a questão do “pó preto” gerou e tem gerado formas de mobilização variadas, mas parece ainda necessitar de algo que constitua uma mudança de fato. Uma das alternativas seria através da subpolítica, que se daria através da formação de fóruns de negociação, envolvendo, todos os segmentos da sociedade. Contudo, para que isso aconteça seria necessário a implementação de algumas mudanças:

- Primeiro, as pessoas devem dizer adeus à noção de que as administrações e os especialistas sempre sabem exatamente, ou pelo menos melhor, o que é certo e o bom para todos: desmonopolização da especialização;
- Segundo, o círculo de grupos com permissão de participar não pode continuar fechado em razão de considerações internas aos especialistas, mas, ao contrário, deve estar aberto de acordo com padrões sociais de importância: informalização da jurisdição;
- Terceiro, todos os participantes devem estar conscientes de que as decisões ainda não foram tomadas e agora precisam apenas ser ‘vendidas’ ou implementadas externamente: abertura da estrutura da tomada de decisão;
- Quarto, a negociação a portas fechadas entre os especialistas e aqueles que tomam decisões devem ser transferida para – e transformada em – um diálogo entre a mais ampla variedade de agentes, tendo como resultado um descontrole adicional: a criação de um caráter público parcial;
- Quinto, as normas para esse processo - modos de discussão, protocolos, debates, avaliações de entrevistas, formas de votação e aprovação – devem ser resolvidas de comum acordo e sancionadas: autolegislação e auto-obrigação (BECK, 1997, p. 43).

Após as diversas formas de manifestação pelos espaços públicos institucionalizados, como no caso das audiências públicas, percebemos que não houve uma solução de imediato para o problema, mas que as audiências públicas serviram para chamar a atenção para um problema ligado à poluição, que passou por vários desdobramentos até chegar ao ponto em que estamos agora. De agora em diante, novos desafios estão sendo lançados e mais mobilizações estão sendo levantadas por parte da sociedade civil, contra a poluição do ar na Grande Vitória e novos empreendimentos que estão chegando ou sendo anunciados para a região.

6. CONCLUSÃO

Avaliando todo o processo destacado neste trabalho, voltado para a construção do problema social do pó de minério e seus impactos na cidade de Vitória, podemos esquematizar um quadro sinótico, a título conclusivo:

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO SOCIAL DO PROBLEMA	<ul style="list-style-type: none"> • Imperativo do desenvolvimento, em consonância com as diretrizes do governo federal (regime militar); • Incentivo aos grandes projetos industriais, no final da década de 1960 (erradicação dos cafezais/diversificação econômica); • Vinda da CVRD; • Mudanças na paisagem urbana de Vitória; • Naturalização da poluição (Leite Lopes): marcas do progresso “apito de trem e pó de minério”; • “Descoberta” da poluição e da construção da mesma; • Primeiros protestos contra a poluição atmosférica;
	<ul style="list-style-type: none"> • Início da institucionalização da questão ambiental no Brasil e no Espírito Santo; • Aumento da conscientização ambiental e dos riscos ligados à poluição dos projetos industriais (acidentes industriais); • Fechamento da CST e da Vale devido ao elevado índice de poluição do ar; • Incremento do arcabouço jurídico (Constituição Federal de 1988, Lei da Ação Civil Pública, etc.); • Exigência de audiência pública nos casos de empreendimentos com significativo impacto ambiental;
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da conscientização ambiental e dos riscos ligados à poluição gerados pelos projetos industriais; • Insatisfação da população com o aumento da poluição do ar; • Demanda internacional por commodities minerais que leva à expansão de algumas plantas industriais no Espírito Santo;
	<ul style="list-style-type: none"> • Audiências públicas da expansão da Vale: <ul style="list-style-type: none"> - “Pó preto”: tema de debate entre os diferentes segmentos sociais e suas diferentes formas de usos e valoração do meio ambiente; - A audiência pública (como “arena pública”, onde se forma um conjunto de práticas e argumentos em torno de um objeto em disputa que no caso é o meio ambiente), desvela toda uma problemática, qual seja: <ul style="list-style-type: none"> - Estão no campo ambiental (conflituoso, por natureza); - Existe uma diferença de capital (econômico, cultural e social) entre os participantes, principalmente de acordo com a posição ocupada na estrutura social; - É um espaço técnico-científico marcado por relações de poder; - Em sua concepção não se trata de um espaço deliberativo, mas expositivo o que acaba sendo um foco de conflito. • Ao mesmo tempo se mostra como espaço interativo possibilitando outras formas de mobilização para além da audiência pública (em busca de um consenso): <ul style="list-style-type: none"> - Intervenção do Ministério Público, com a assinatura do Termo de Compromisso Ambiental (TCA); - Outras formas de mobilização contra o “pó preto”: redes sociais, artes, literatura, charges, blocos de carnaval, etc.

QUADRO 10 - QUADRO SINÓTICO Fonte: Pesquisa direta

O trabalho inicia mostrando como se deu a construção de um problema social antigo, que é o impacto ambiental causado pelo minério de ferro no ar da região da Grande Vitória, gerado pelas indústrias que se instalaram na Ponta de Tubarão, a partir do final da década de 1960. A poluição não é uma questão recente, mas foi adquirindo maior vulto com o passar dos anos, na medida em que começou a mobilizar cada vez mais a população impactada contra os riscos desses projetos industriais, que mudaram definitivamente a paisagem e a estrutura da cidade de Vitória, até os dias atuais, dentro de um processo de construção social do problema (Quadro 10).

A percepção da poluição se dava pelo incômodo com o “pó preto” (nome atribuído pela população ao minério de ferro) que trazia prejuízo não só estético, mas também à saúde dos moradores, principalmente pela ocorrência de doenças respiratórias. Em 2006, o anúncio da expansão da planta industrial da Vale, com a construção da oitava usina de pelotização, gerou grande polêmica, pois parecia difícil conceber a ideia de expansão de um empreendimento, considerando os graves problemas de poluição que até então não tinham sido resolvidos. Por meio das audiências públicas de licenciamento ambiental, os moradores de Vitória puderam expressar suas considerações a respeito do empreendimento em pauta, muito embora insatisfeitos com o modelo da audiência pública em si.

A audiência pública de licenciamento ambiental está prevista dentro de uma política pública criada na década de 1990, pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Apesar de ser questionada a sua eficácia, percebemos o quanto é importante a sua aplicabilidade, uma vez que o amadurecimento de uma política pública exige certo tempo de experimentações. Apesar de se discutir bastante sua efetividade enquanto mecanismo de gestão ambiental é preciso considerar que sua existência ainda é muito recente, assim como nossa democracia.

No trabalho, demos destaque ao fato da audiência pública estar situada dentro de um campo (BOURDIEU, 2002), que é o ambiental, e como qualquer campo se manifesta por correlações de forças, lutas e conflitos. Nesse espaço, existem relações de poder devido a uma distribuição desigual de capital, sendo privilegiada uma linguagem técnica, de domínio de poucos. Ao mesmo tempo, devemos considerar que a camada da população mais atingida pelo “pó preto”, no caso de Vitória, é representada por uma elite que conta com maior volume de capital e, por isso, teve a oportunidade de se manifestar não somente durante a ocorrência das audiências públicas, mas pôde recorrer às outras instâncias para fazer valer suas reivindicações.

Qualificamos a audiência pública como “arenas públicas” (FUKS, 1998), ou seja, como canais por meio dos quais os diferentes atores sociais reunidos (Estado, setor empreendedor e grupos organizados da sociedade) puderam buscar novas estratégias para suas ações, levando em consideração que são portadores de distintos interesses, racionalidades, valores e projetos relacionados a um espaço social (e ambiental) em disputa. Apesar da contínua reclamação a respeito de seu formato, a audiência pública serviu para chamar atenção para um problema grave que era (e talvez continue sendo) a poluição do ar na região da Grande Vitória, a partir do chamado “pó preto”.

Segundo Lucas (1985), para compreender os motivos que estão embasando uma dada decisão deve ser levado em consideração os prós e os contras, e como eles foram avaliados. Além disso, para interiorizar a dialética do poder decisório, devemos levar em consideração não só a conclusão, mas todo debate sobre o tema em questão; por isso, a audiência pública acaba tendo destaque, apesar de muitas vezes ser criticada, pois é um dos meios de se divulgar as informações sobre o empreendimento e dar início a um debate público. Não se permite a tomada de decisão na audiência pública mas, no estudo de caso, ela serviu como uma “vitrine” para se discutir um assunto de grande interesse público, que é o da poluição atmosférica, e como “trampolim” para novas esferas de ação.

Após as audiências públicas de licenciamento da oitava usina de pelletização, as discussões sobre a poluição ganharam espaço e destaque na mídia (escrita e televisiva), nas artes (crônicas, grafites, charges, fotografias, músicas, etc), na academia, nas redes sociais, nas reuniões das associações de moradores e até mesmo nas ruas com os blocos carnavalescos. Hoje todos os moradores de Vitória estão autorizados a falar do “pó preto” pela experiência cotidiana com esse tipo de poluente, conforme suas interpretações mesmo subjetivas sobre a questão.

Nesse sentido, o meio ambiente se torna um objeto de disputas, envolvendo diversos atores sociais que se encontraram na audiência pública e que, em seguida, diante de uma insatisfação com a maneira como o processo de licenciamento estava sendo conduzido, direcionaram a ação para Termo de Compromisso Ambiental (TCA), no Ministério Público Estadual. No momento, foi estabelecida uma Comissão de Acompanhamento que conseguiu incluir cláusulas na tentativa de minimizar a poluição do ar, como a instalação das *Wind Fences* (barreiras de vento), tecnologia trazida do Japão, que conta com grande eficiência na redução na dispersão dos particulados sedimentáveis. A participação do Ministério Público e a assinatura do Termo de Compromisso ambiental (TCA) podem ser consideradas um avanço em termo de consenso, mas atravancou um debate mais amplo.

Nesse trâmite observamos todo um cuidado da Vale no trato da questão, não somente pela necessidade de se cumprir uma exigência legal, mas também para não deixar uma imagem negativa perante a população, mostrando através de peças publicitárias, a parceria com a sociedade. Por isso, a Vale solicitou que ao invés de ser assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), fosse firmado um Termo de Compromisso Ambiental (TCA), minimizando os efeitos negativos de sua imagem. Tais investimentos não foram realizados de forma espontânea, pois se assim fossem, os problemas detectados já poderiam ter sido resolvidos há muito tempo. Para compor sua imagem de empresa ambientalmente responsável, neste momento de parceria com a sociedade civil, a Vale produziu várias peças publicitárias que foram distribuídas na cidade logo após a assinatura do TCA (ANEXOS A, B e C).

O que se constata é a existência de uma legislação ambiental para qualidade do ar pouco rigorosa, sem contar a inexistência de uma legislação voltada para o material particulado (“pó preto”), que é um dos maiores problemas ambientais na cidade. Muitos avanços foram conquistados através dessas discussões, que tiveram seu início na audiência pública, em 2006, como por exemplo, a possibilidade de se criar uma legislação ambiental estadual e municipal para material particulado, na falta de uma legislação nacional de competência do Conama.

Dessa forma, conclui-se que a audiência pública é um momento participativo limitado, mas potencializador de novas instâncias de ação. Não há problemas com o seu mecanismo de participação em si, mas com o seu modelo, que por ser projetado para ser um espaço técnico, acaba por não agregar os diversos públicos que estão presentes. Para atender às diferentes opiniões nas discussões ambientais, hoje, na sociedade, é necessário um novo modelo que não seja tão somente baseado no reducionismo técnico. Devido à complexidade dos problemas ambientais, a ciência passa a ter a obrigatoriedade de dialogar com os diferentes conhecimentos existentes na sociedade que, ao invés de se excluírem, poderiam se complementar.

Concluimos que a audiência pública é um canal de ação, um espaço produtor de interações, que pela sua complexidade se abre para novas formas de articulações sociais. Ainda assim, necessita de amadurecimento nos procedimentos visando a permitir o envolvimento da sociedade civil de forma a assegurar o interesse público, garantindo não somente o acesso às informações, mas colhendo junto à sociedade seus anseios quanto ao empreendimento e transformando-os em ações concretas, que além de mitigar os impactos socioambientais negativos, tragam para a sociedade uma qualidade melhor de vida.

7. REFERÊNCIAS

AAPC. **Associação dos Amigos da Praia de Camburi**. Disponível em: <<http://www.aapcamburi.com.br/>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE. In: SANTOS, W. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001a, p. 24.

ACÇÃO POPULAR. In: SANTOS, W. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001b, p. 29.

ACSELRAD, H. et al (orgs). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Relume-Dumará, 2004.

ALMEIDA, L. Mudanças preocupam moradores. **A Tribuna**. 18 de novembro de 2011.

ALONSO, A; COSTA, V. Ciências Sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. **BIB**, São Paulo, nº 53, 1º semestre de 2002a, p. 35-78.

_____. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, H. (org.) **Ecologia Política. Naturaleza, Sociedad y Utopia**. Buenos Aires: CLACSO, 2002b. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/Angela.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Manual de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARAÚJO, U. Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Direito ambiental**, São Paulo, n. 7, p. 119-131, jul./set. 1997.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Poluição na Grande Vitória é tema de debate na Assembléia. **Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo**, 9 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2010.

ATELIÊ GALVÊAS. **A Vale, a Vaca e a Pena**. Disponível em: <<http://www.galveas.com/>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL. Resolução Conama nº1, de 23 de janeiro de 1986, Environmental Impact Assessment ONU92#2056, In: KRIEGER, M. da G.; MACIEL, A. M. B.; ROCHA, J. C. de C.; FINATTO, M. J. B.; BEVILACQUA, C. R., **Dicionário de Direito Ambiental**, 2008, p. 38.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 1970, 2009.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva** (política, tradição e estética na ordem social moderna). São Paulo, Editora da Unesp, 1997.

_____. **La sociedad del riesgo mundial:** en busca de la seguridad perdida. Barcelona/Buenos Aires/México: Paños, 2008.

BERNARDES, F. Comunidades afetadas pelo pó de minério da Vale acionam o MP para impedir licença de nova usina. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, 20 jun. 2006a. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/ver_noticia_evento.asp?cod_noticia_evento=209&tipo=1>. Acesso em: 19 fev. 2012.

_____. Delegacia de meio ambiente instaura inquérito para apurar poluição do ar da CVRD. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, 11 jul. 2006b. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/ver_noticia_evento.asp?cod_noticia_evento=345&tipo=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

_____. MPE ouvirá moradores de bairros afetados por poluição do ar da CVRD. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, 22 jun. 2006c. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/ver_noticia_evento.asp?cod_noticia_evento=245&tipo=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

_____. Movimentos sociais intensificam mobilizações contra extração de areia em Camburi. **Século Diário**. Disponível em: <http://www.seculodiario.com/exibir_not.asp?id=58842>. Acesso em: 24 abr. 2012

BONAMINO, A et. al. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educacao**, v. 15 n. 45 set./dez. 2010.

BORGES, E. P. L. **Vale do Rio Doce:** ontem e hoje. Vitória: ca., 1996.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas:** O que Falar Quer Dizer. São Paulo: USP, 2008.

_____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e de outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 ago. 1981.

BRÜSEKE, F. **Risco social, risco ambiental, risco individual.** Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1996, nº 1. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/naea/papers.php?mvitem=3>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

CAMPOS JUNIOR, C. T. de. **O novo arrabalde.** Vitória: PMV/SMCT, 1996.

_____. **A construção da cidade:** formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Floricultura, 2002.

CHAUVIRÉ, C.; FONTAINE, O. **El vocabulario de Bourdieu.** Buenos Aires: Atuel, 2008.

COHEN, J. L.; ARATO, A. *Sociedade civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum** - o Relatório Blundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

COMMODITY (Commodities). In: SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999, p. 112.

COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. **Porto de Tubarão**. [S. l. : s. n., 19--a].

_____. **30 anos do Porto de Tubarão**. [S. l. : s. n., 19--b].

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: (CNUMAD), 1992. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20RJ%20sobre%20meio%20ambiente%20e%20desenvolvimento%20-%201992%20-%20OK.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2012.

CONFLITO. In: BOBBIO, N; MATEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política** (vol 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (Brasil). Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental - Rima. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 jan. 1986.

_____. Resolução CONAMA nº 009, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão de audiências públicas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 dez. 1987.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 dez. 1997.

CORRÊA, J. C. (coord.). **Espírito Santo: Anuário 2011**. Vitória: A Gazeta, 2012.

DA MATA, M. Bloco de carnaval: não vale cheirar pó! **Flickr**. 7 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.flickr.com/photos/maxdamata/4682695990/in/photostream/>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

DAVIS, S. Prefácio. In: LOPES, José Sergio Leite (Coord.). **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

DOIMO, A. M. **Movimento Social urbano, igreja e participação popular: Movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo**. Petrópolis: Vozes, 1984.

DONAIRE, D. **Gestão ambiental na empresa**. São Paulo: Atlas, 1999.

ESPÍRITO SANTO. Decreto 1.777, de 09 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradoras do Meio Ambiente denominado Silcap. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2007.

_____. Lei Complementar nº 152, de 16 de junho de 1999. Cria o Fundo de Defesa e Desenvolvimento do Meio Ambiente, o Conselho Estadual e os Conselhos Regionais do Meio Ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 17 jun.1999.

_____. Lei Complementar nº 248, de 28 de junho de 2002. Cria o Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA e dá nova denominação à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Seama. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2 jul. 2002.

_____. Lei nº 4.126, de 31 de outubro de 1988. Implanta a Política Estadual de Proteção, Conservação e Melhoria do Meio Ambiente através do Sistema Estadual do Meio Ambiente. Cria a Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente - SEAMA. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 1 nov. 1988.

_____. Vale inaugura primeira barreira de vento no Complexo de Tubarão. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. 28 ago. 2009.

FERREIRA, L. da C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

FERREIRA, Leila da C.; FERREIRA, Lúcia da C. Águas revoltas: um balanço provisório da sociologia ambiental no Brasil. **BIB**, São Paulo, nº 54, 2º semestre de 2002, pp. 83-100.

FIGUEIREDO, R. Retirada de minério: limpeza em Camburi. **A Gazeta**, Vitória, p. 4, 13 set. 2011.

FIGUEIREDO, G. J. P.; SILVA, S. T. **Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações**. In: FIGUEIREDO, G. J. P. (org.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. Rio de Janeiro, Max Limonad, 1998.

FOEGER, A. Vale diz que areia em Camburi é monazítica. **ESHoje** 01 jul 2011. p. 12.

FÓRUM DAS ONGS. **Regimento Interno do Fórum Permanente das Organizações Não-Governamentais Ambientais do Espírito Santo (Fórum das ONGs)**. Disponível em: <<http://www.forumdasongs.org.br/site.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2012.

FREITAS, J. F. B.; ALMEIDA, R. H. de; CAMPOS, M. M. **Projeto centro.com.vitoria**. Vitória: Edufes, 2002.

FUKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: **Dados**, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258199198000100003>. Acesso em: 19 fev. 2012.

_____. Relatos e recursos culturais: a disputa em torno da definição do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 49, p. 157-188, 1997.

FURRIELA, R. B. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, 2002.

GAZETA ON LINE. Folia não acaba e blocos de rua tomam a Grande Vitória neste domingo. Vitória: **Gazeta On line**, 7 fev. 2010.

_____. Folia não acaba e blocos de rua tomam a Grande Vitória neste domingo. **Gazeta Online**. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2010/02/599275-foia+nao+acaba+e+blocos+de+rua+tomam+a+grande+vitória+neste+domingo.html>. Acesso em: 6 nov. 2011.

GIACOMIN, A. Estudo sobre origem do pó não tem prazo para ser concluído. **Gazeta Online**. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/08/noticias/a_gazeta/dia_a_dia/932253-meio-ambiente-e-o-dna-do-po-preto-virou-poeira.html>. Acesso em 6 nov. 2011.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

_____. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Unesp, 1996.

GONÇALVES, L. Vale instala última barreira de vento. **A Tribuna**, Vitória, p. 10, 20 out. 2011.

GONRING, R. A influência da Companhia Vale do Rio Doce nas transformações sócio-espaciais de Vitória (ES) e na urbanização da área norte da cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 16., Porto Alegre:, 2010. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=898>. Acesso em: 13 dez. 2011.

GOOGLE EARTH. **Porto de Tubarão**: imagem de satélite. Vitória: Google Earth, 2010.

GUIMARÃES, M. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas: Papyrus, 1995.

GUIVANT, J. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 16, p. 95-112, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>. Acesso em: 15 out. 2010.

HANNIGAN, J. A. **Sociologia Ambiental**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

IGLESIAS, R. Análise dos grandes projetos de investimento no Espírito Santo. In: **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010, p. 165-218.

INSTITUTO ETHOS. **Indicadores Ethos de Responsabilidade Social Empresarial** (Responsabilidade Social no Brasil). São Paulo: Instituto Ethos, 2007. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/responsabilidade/contexto_brasileiro.asp>. Acesso em: 16 jun. 2007.

INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - IEMA. **Ata da audiência pública, realizada em Vitória, no dia 06/03/2006**. Cariacica: IEMA, 2006a.

_____. **Ata da audiência pública, realizada em Vitória, no dia 08/11/2006**. Cariacica: IEMA, 2006b.

_____. **Ata da audiência pública, realizada em Serra, no dia 08/03/2006**. Cariacica: IEMA, 2006c.

_____. **Ata da audiência pública, realizada em Vila Velha, no dia 09/03/2006**. Cariacica: IEMA, 2006d.

_____. **Ata da audiência pública complementar, realizada em Vitória, no dia 08/11/2006**. Cariacica: IEMA, 2006e.

_____. **Ata da consulta pública do Termo de Referência da Usina Termelétrica Integrada de Vitória, da Vale S.A, no dia 16/06/2010**. Cariacica: IEMA, 2010.

_____. **I3Geo**. Cariacica: IEMA, 2012.

_____. **Inventário de emissões atmosféricas da Região da Grande Vitória**. Cariacica: IEMA, ECOSOFT, 2011.

JOINT-VENTURE. In: SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999, p. 315.

JORNAL A GAZETA. Limpeza. **A Gazeta**, 27 dez. 2011.

JORNAL A TRIBUNA. Meio Ambiente ganha destaque. **A Tribuna**, 26 ago. 2000.

_____. Prejuízo com poluição de ar é de R\$2,3 bi. Vitória: **A Tribuna**, 20 out. 2011b.

_____. Vale eleita pior do mundo em atuação social. Vitória, **A Tribuna**, 28 jan. 2012, p. 40.

LEIS, H. R. Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

LEITE LOPES, J. S. (coord.). **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política-UFRJ, 2004.

_____, J. S. **Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação**. Horiz. Antropol, Porto Alegre, jan./jun. 2006, ano 12, n.25, p. 31-64.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>>. Acesso em: 21 mar 2010.

LYRIO, E. **Gazeta on line**. Multa de R\$ 3 milhões por despejo de minério: Vale foi multada por acidente ambiental em junho de 2011. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2012/01/noticias/a_gazeta/dia_a_dia/1097589-multa-de-r-3-milhoes-por-despejo-de-minerio.html>. Acesso em: 24 abr. 2012.

LOBINO, C. F. **As entidades associativas não-governamentais e o monocultivo do eucalipto no Espírito Santo**. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=19&m=305&f_autor=Camilla%20Ferreira%20Lobino>. Acesso em: 13 dez. 2011.

LOUREIRO, C. F. B. Problematizando conceitos em educação ambiental. **Educação, ambiente e sociedade**: idéias e práticas em debate. Serra: Companhia Siderúrgica de Tubarão - CST, 2004.

LUCAS, J. R. **Democracia e participação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

MICELI, S. A força do Sentido (Introdução). In: BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n° 59, 1° semestre de 2005, p. 5-42.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. MPES vitoria cumprimento de TAC com a Vale. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, 07 jan. 2009. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/ver_noticia_evento.asp?cod_noticia_evento=1393&tipo=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

_____. Vale reduzirá emissão de “pó preto”. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**, 03 set. 2008. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/ver_noticia_evento.asp?cod_noticia_evento=101980&tipo=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

_____. Termo de compromisso ambiental assinado com CVRD e MPES é entregue à sociedade capixaba com a presença do governador do Estado. **Ministério Público do Estado do Espírito Santo**. 7 fev. 2007. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/conteudo/interna/ver_noticia_evento.asp?cod_noticia_evento=715&tipo=1>. Acesso em: 18 set. 2010.

MOREIRA, I. V. D. **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: FEEMA/PETROBRÁS, 1992.

MOURA, C. **Impõe-se um levantamento epidemiológico na Grande Vitória**: o Poder Público não age contra as poluidoras. Entrevista com Freddy Guimarães. *Século Diário*,

Vitória, 2006. Disponível em: <http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2006/outubro/28_29/entrevista/entrevista/28_10_02.asp>. Acesso em: 19 fev. 2012.

PHILIPPI JR., A.; MAGLIO, I. C. In: PHILIPPI, JR, A.; ALVES, A. C. **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. São Paulo: Manole, 2005.

PIZZANI, F. Investimento em controle ambiental. **A Tribuna**, Vitória, p. 7, 26 nov. 2010.

PÓ PRETO VITÓRIA ES. **Pó Preto Vitória ES**. Facebook, 2012a. Disponível em: <<http://www.facebook.com/po.preto.vix.es?ref=ts#!/photo.php?fbid=192864460817582&set=a.191666300937398.33092.100002820875160&type=1&theater>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

PÓ PRETO VITÓRIA ES. **Pó Preto Vitória ES**. Facebook, 2012b. Disponível em: <<http://www.facebook.com/#!/photo.php?fbid=419870334707020&set=a.139289382765118.22175.100000521727770&type=1&theater>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

PÓ PRETO VITÓRIA ES. **Pó Preto Vitória ES**. Facebook, 2012c. Disponível em: <<http://www.facebook.com/po.preto.vix.es?ref=ts#!/photo.php?fbid=197280013709360&set=a.113721502065212.14570.100002820875160&type=1&theater>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

PÓ PRETO VITÓRIA ES. **Pó Preto Vitória ES**. Facebook, 2012d. Disponível em: <<http://www.facebook.com/po.preto.vix.es?ref=ts#!/photo.php?fbid=197278657042829&set=a.113721502065212.14570.100002820875160&type=1&theater>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

PÓ PRETO VITÓRIA ES. **Pó Preto Vitória ES**. Facebook, 2012e. Disponível em: <<http://www.facebook.com/po.preto.vix.es?ref=ts#!/photo.php?fbid=197279450376083&set=a.113721502065212.14570.100002820875160&type=1&theater>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

PORTUGAL, G. **Poluição do ar**. Disponível em: <<http://www.gpca.com.br/gil/art82.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Vitória em dados**. 2011. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

_____. **Vitória em dados: Regionais**. 2012a. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. **Vitória em dados: Vitória em mapas**. 2012b. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

PROMONTÓRIO. In: Houaiss, A. **Minidicionário Houaiss**. Rio de Janeiro, 2001, p. 359.

PUBLIC EYE PEOPLE'S. **Public Eye People's Award goes to Vale**. Disponível em: <<http://www.publiceye.ch/en/ranking/>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: Ibama, 2006. (Coleção Meio Ambiente. Série Educação Ambiental, 5). Disponível em: <<http://www.institutoguara.org.br/files/livro-introducao-a-gestao-ambiental-publica.pdf>>. Acesso em 14 mar. 2012.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos** 1980. Mar. 2008. p. 109-125. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n1980/a08n1980.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

ROCHA, H. C. O grande capital predomina na expansão da economia capixaba. In: **Revista do IJSN**, ano IV, n. 4, out/dez., 1986, p. 48 a 61.

ROCHA, E. C.; CANTO, J. L. do e PEREIRA, P. C. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente e Sociedade**, vol. VIII, nº 2, jul./dez., 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28609.pdf>>. Acesso: 05 jan. 2012.

SALAZAR, M. **Instituto Socioambiental**. Especialistas questionam estudos e viabilidade da Hidrelétrica de Belo Monte. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2972>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SEGUIN, E. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOARES, J. L. de O. A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 16-17, maio-dez. 2005. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_16-17/Cap-5-Jose_Luiz_Soares.pdf >. Acesso em: 13 dez. 2011.

SOUZA, A. do N. **Licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva da modernização ecológica**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/1990/1990131/tde-02112010-233044/>. Acesso em: 06 jan. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília: TCU/4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. Método de análise de conteúdo. In: _____. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 158-166.

VALE. **Nossa trajetória**. Disponível em: <<http://www.vale.com/pt-br/conheca-a-vale/nossa-trajetoria/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

VESCOVI, A. P. V. J.; BONELLI, R. Introdução. In: **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582005000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 set. 2010.

VIOLA, E. J. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **RBCS**, v. 1, n. 3, 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_01.htm>. Acesso em: 05 jul. 2012.

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, Out. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-619909200198000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 out. 2010.

ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: _____; _____. (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

ZORZAL E SILVA, M. **A Vale do Rio Doce**: na estratégia do desenvolvimento brasileiro. Vitória: Edufes, 2004.

_____. Interesses em jogo. In: **Revista do IJSN**, ano IV, nº 2, jul/set, 1987, p. 31-36.

_____. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010.

ZORZAL E SILVA, M. et al Os conselhos gestores na cena política brasileira. In: **Participação social na gestão pública**: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, 2009.

ZULAUF, W. E. **Brasil ambiental**: síndromes e potencialidades. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1994.

APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO

1929

- Quebra da Bolsa de Nova York, incentivando os países a adotarem o modelo desenvolvimentista

1942

- Criação da CVRD, por meio do Decreto-Lei nº 4.352, de 01/06/1942 que encampou as Companhias Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. e Itabira de Mineração S.A.
- Operações da CVRD no Porto de Vitória, por meio do cais “Eumenes Guimarães”, especializado no embarque de minério de ferro

1951

- Governo Jones dos Santos Neves (1951-54)
- Levanta necessidade de transformar a base socioeconômica do setor primário, exportador, para a diversificação, com investimentos em infraestrutura básica.

1959

- Governo Carlos Lindenberg (1959-62)
- Concretizado o projeto de industrialização do Espírito Santo, em sintonia com a ideologia desenvolvimentista dos anos JK
- Criação da Federação das Indústrias do Espírito Santo (Findes), com o objetivo de fomentar a indústria no Espírito Santo

1961

- Sede da CVRD é transferida para Vitória.

1962

- Política Federal de Erradicação dos Cafezais

1966

- Inauguração do Porto de Tubarão

1967

- Governo Christiano Dias Lopes Filho (1967-71)
- Incentivo aos grandes projetos
- O Centro de Vitória se reafirma como núcleo administrativo, comercial e de serviços

1969

- Inauguração da 1ª Usina de Pelotização da CVRD
- Construção da Ponte de Camburi
- I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)

1971

- Governo Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-74)
- Início do deslocamento do interesse imobiliário de atividades comerciais e administrativas para fora do Centro de Vitória

1972

- Conferência de Estocolmo (CMMAD/ONU)
- Reunião proposta para cuidar de impactos ambientais gerados por países industriais em decorrência de grandes acidentes industriais, seus riscos e sua internacionalização
- O Ministro do governo militar João Paulo dos Reis Veloso disse “venham poluir no Brasil, porque ainda é permitido”
- Discussões sobre a quantidade de população no mundo, a poluição atmosférica e a intensa exploração de recursos naturais

1973

- Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), ligada ao Ministério do Interior)

1974

- II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

1977

- Sociedade dos Amigos e Moradores da Ilha do Frade (SAMIFRA)

1978

- Fundação da Associação dos Moradores e Proprietários da Ilha do Boi (AMPIB)

1979

- Início dos trabalhos da Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema)

1981

- Criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)
- Criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)

1983

- Início das operações da Companhia Siderúrgica de Tubarão, atual ArcelorMittal Tubarão

1985

- Criação da Lei da Ação Civil Pública

1986

- Resolução Conama nº 01, de 23/01/1986 (marco da introdução da AIA no Brasil)

1987

- Publicação do relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável
- Criação da Comissão de Estudos do Meio Ambiente no Espírito Santo
- Resolução Conama nº 9, de 03/11/1987 que regulamenta as audiências públicas de licenciamento ambiental

1988

- Promulgação da Constituição Federal, em que consta o Estudo Prévio de Impacto Ambiental
- Criação da Lei nº 4.126, de 22/07/1988 (marco da institucionalização da política estadual de meio ambiente no Espírito Santo)

1989

- Promulgação da Constituição do Espírito Santo
- Intervenção na CVRD e CST devido ao elevado índice de poluição do ar

1992

- Criação do Ministério do Meio Ambiente
- Rio 92 (CMMAD/ONU)
- Criação da Associação de Moradores da Praia do Suá

1994

- Instituído o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras - SLAP

1996

- Instalada a CPI da Poluição na ALES

1997

- Privatização da CVRD
- Primeira tela de protesto “pintada” com “pó preto” feita pelo artista plástico Kléber Galvêas
- Resolução Conama nº 237, de 19/12/1997 que estabelece procedimentos de licenciamento ambiental

2000

- Demanda internacional por *commodities* minerais

2001

- Fundação do Fórum das ONGs Ambientalistas do ES

2006

- Audiências Públicas de Licenciamento Ambiental da Expansão da CVRD

2007

- Mudança do nome CVRD para Vale
- Decreto Estadual nº 1.777, 09/01/2007 que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento e Controle das Atividades Poluidoras ou Degradoras do Meio Ambiente (Silcap)

2008

- Assinatura do Termo de Compromisso Ambiental (TCA) entre Vale, Ministério Público, Iema e sociedade civil

2009

- Instalação da primeira *Wind Fence* (barreira de vento), na Ponta de Tubarão
- Fundação da Associação dos Amigos da Praia de Camburi

2011

- Início das atividades da página “Pó Preto Vitória ES” no Facebook

2012

- Rio +20 (CMMAD/ONU)

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA (ONGs/ASSOCIAÇÃO DE MORADORES)

- Houve mobilização durante o anúncio da expansão da 8ª Usina de Pelotização?
- Como ocorreu essa mobilização. Quem participou? Formas de adesão?
- Obteve conhecimento prévio do EIA/Rima?
- Que tipos de problemas identificam e associam ao “pó preto”?
- Como avaliam o projeto de implantação da 8ª Usina de Pelotização?
- Que riscos podem promover?
- Vocês já militavam antes das audiências públicas da expansão da 8ª Usina de Pelotização da Vale, ocorridas em 2006?
- Tiveram conhecimento do EIA/Rima disponibilizado no Iema antes da audiência?
- Vocês são atingidos pelo “pó preto”? Há quanto tempo?
- Em 2006, qual era a percepção de vocês do “pó preto”? Havia algum sentimento de impunidade com relação às grandes empresas? E sentimento de prejuízo à saúde?
- Vocês participaram das audiências públicas da 8ª Usina de Pelotização da Vale, ocorridas em 2006?
- Vocês se manifestaram de alguma forma durante as audiências públicas (faixas, perguntas, cartazes, etc.)?
- As dúvidas apresentadas por outros cidadãos levaram à reflexão sobre os pontos discutidos?
- A linguagem da apresentação do empreendimento feito pela consultoria e a linguagem dos técnicos do Iema referente à sua análise, estava acessível ou gerava dúvidas?
- Todo o EIA/Rima do empreendimento foi discutido durante as audiências públicas junto com a comunidade presente?
- Vocês sentem que as entidades ambientalistas são mobilizadas a participar? Se não, qual(is) seria(m) os grandes gargalos relativos à participação?
- O que acharam da participação do Ministério Público durante a audiência pública?
- A audiência pública alcançou os objetivos esperados por vocês?
- No que a audiência pública precisa melhorar?
- Vocês acompanharam as notícias sobre a instalação do empreendimento, ou deixaram o acompanhamento sob encargo do Iema e do Ministério Público?
- Houve alguma manifestação formal ou informal após a audiência pública (questionamento, denúncia, etc.)?
- O “pó preto” aumentou após a operação do empreendimento? Se sim, esse aumento do “pó preto” estava previsto no EIA/RIMA ou não foi contemplado quando do estudo do empreendimento?
- Vocês fizeram alguma denúncia ou participaram de alguma forma manifestando-se quanto à questão do “pó preto”? Qual?
- Houve participação de vocês na questão da instalação da *Wind Fence*? De que forma?
- Vocês chegaram a ingressar com Ação Civil Pública ou Ação Popular contra a Vale? Se não, por que vocês recorreram ao MP conjuntamente (Mata da Praia, Jardim Camburi, Jardim da Penha, Ilha do Frade)?
- Vocês tem ciência de estudos referentes à questão do “pó preto” em outras áreas afetadas? Quais? Vocês já contataram com elas?
- Há alguma rede social de discussão acerca do “pó preto”? Vocês participam?
- Quais opiniões são mais frequentes acerca desse empreendimento nessa(s) rede(s) social(is)?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA - IEMA

- Como é organizada uma audiência pública?
- Qual a responsabilidade/contribuição do empreendedor nos preparativos da audiência pública?
- Você acha que a audiência pública possui uma boa dinâmica? Acha satisfatória?
- Você acha que as pessoas que participam saem satisfeitas ou insatisfeitas?
- A audiência pública possui um plano midiático?
- As pessoas procuram o Iema após a realização da audiência pública?
- Já ocorreram queixas a respeito das audiências públicas?
- O que você acha que contribuiria com o procedimento da audiência pública?
- Quando você assiste, você percebe algum tipo de tensão ou conflito?
- A linguagem técnica atrapalha a comunicação?

APÊNDICE D – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

	Entrevistado	Local e data da entrevista	Caracterização
nº. 1	Representante da ACAPEMA	Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em 24/11/2011	Atualmente ocupa o cargo de presidente da Acapema. Natural de Manaus. Morador da Praia do Canto. Militante político. É médico psicanalista e professor universitário há mais de trinta anos.
nº. 2	Morador da Ilha do Frade	Livraria Saraiva (Shopping Vitória), em 20/12/2011	Engenheiro civil, atualmente está aposentado da CVRD, morador da Ilha do Frade e representante da sociedade civil no Termo de Compromisso Ambiental. Não está ligado ao movimento ambientalista. No ano passado foi indicado a um prêmio devido a sua luta pelo meio ambiente.
nº. 3	Morador da Ilha do Boi	Sede da Associação dos Moradores e Proprietários da Ilha do Boi (Ampib), 21/11/2011	Morador da Ilha do Boi, natural do Paraná. No passado, se dizia “poluidor”. Hoje luta contra a poluição do ar da Grande Vitória, desde que veio morar na Ilha do Boi, há oito anos. Não está ligado ao movimento ambientalista. É engenheiro químico de formação e trabalhou na Aracruz Celulose.
nº. 4	Ex-Secretário de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo	Vitória Ambiental, em 21/12/2011	Biólogo, participou da Associação Espírito Santense de Biologia (AESB), pós-graduado em Metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental (USP); Engenharia Ambiental; Controle de Poluição do Ar (<i>Japan Sanitation Center</i>) e Gestão Integrada por Bacia Hidrográfica (<i>Office Internacional de l’Eau</i> e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). Foi Secretário de Estado de Meio Ambiente do Estado do Espírito Santo nos períodos de 1988 a 1991, de 1993 a 1995 e 1999 a 2001. Atualmente é diretor da TV Ambiental e gerente de projetos e meio ambiente da Vitória Ambiental Engenharia e Tecnologia S/A. É morador da Ilha do Boi, Vitória.
nº. 5	Analista de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Gerência de Educação Ambiental do Instituto Estadual de Meio	Formada em Ciências Sociais, na Universidade Federal do Espírito Santo. Mora em Paul, em Vila

	do IEMA	Ambiente e Recursos Hídricos (Iema), 20/10/2011	Velha. Trabalha na Gerência de Educação Ambiental que é o setor do Iema responsável pela organização das audiências públicas de licenciamento ambiental.
nº. 6	Ex-Presidente da Associação de Moradores da Praia do Suá	Hortomercado, em 23/12/2011	Foi representante da Associação de Moradores da Praia do Suá, durante o período das audiências públicas do licenciamento ambiental da oitava usina de pelotização. Continua morando na Praia do Suá, desenvolvendo projetos sociais na comunidade. É ativista político, desde jovem, lutando contra a ditadura. Candidatou-se a vereador por Vitória, mas não obteve êxito. É de Ouro Preto e seu pai trabalhou como metalúrgico, morrendo de enfisema pulmonar.

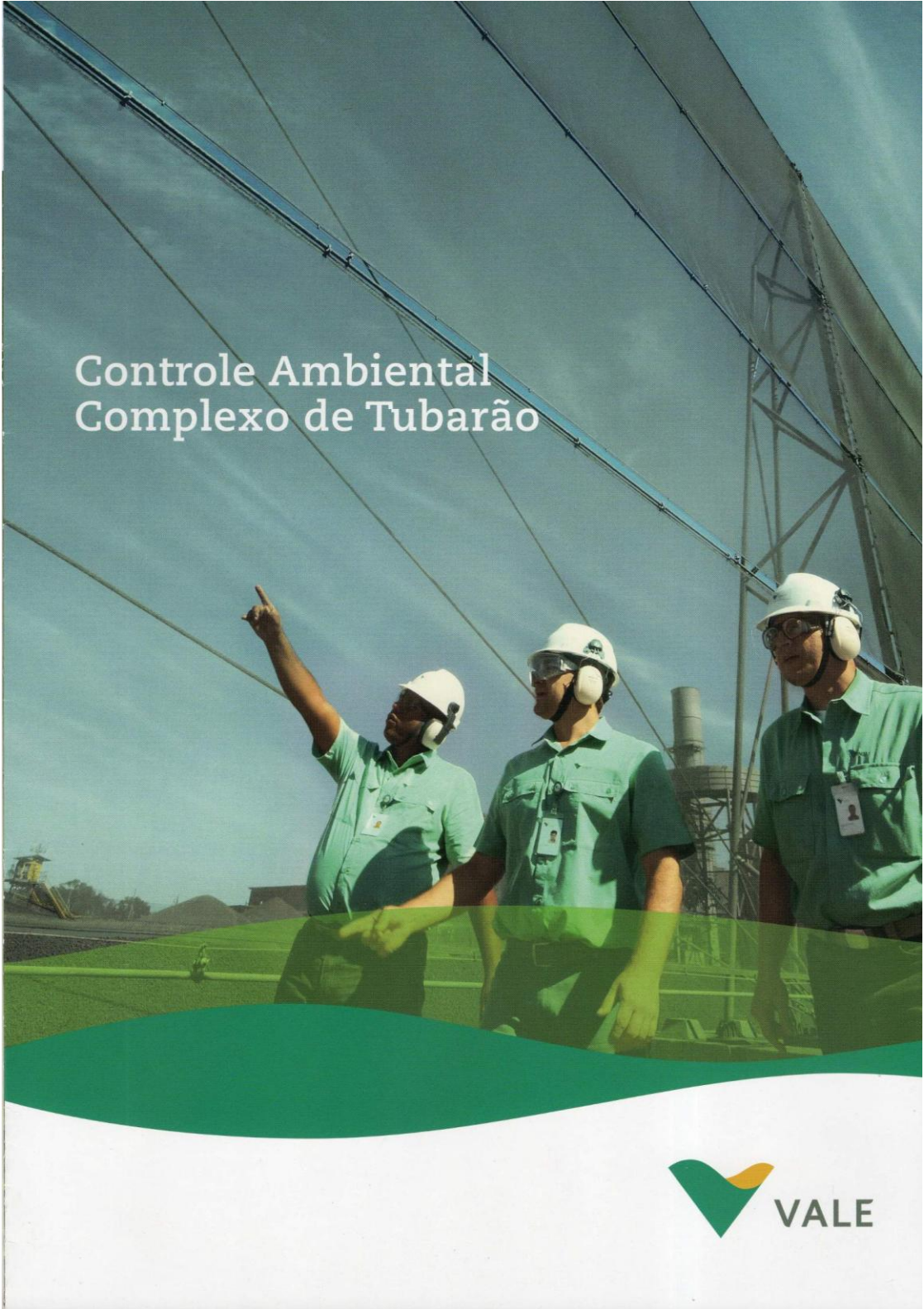
LISTA DE ENTREVISTAS

Fonte: Pesquisa direta

ANEXOS

ANEXO A

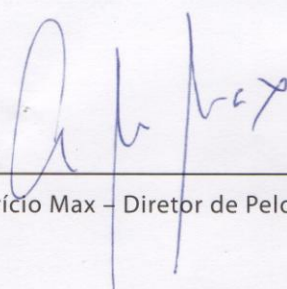
**Controle Ambiental
Complexo de Tubarão**



ANEXO B**Você nos ajudou a escrever esta história.**

Resolvemos escrever esta carta para falar de uma história que começou lá em 2007. Foi quando nós, da Vale, nos juntamos com a comunidade capixaba e com o poder público para pensar em diversas maneiras de reduzir o impacto das nossas operações no meio ambiente. O resultado dessa união foi um investimento de mais de R\$ 500 milhões em novos equipamentos e tecnologias de controle ambiental. E, para nós, compromisso assumido é compromisso cumprido. Hoje, a Vale conta com diversas soluções modernas e inéditas, com resultados comprovados na prática. Agora, gostaríamos de compartilhar com você e sua família que estamos entregando a quinta e última *Wind Fence*, uma grande cerca do tamanho de um prédio de até 10 andares, que envolve todos os nossos pátios, reduzindo em até 80% a emissão de poeira no ar. De uma coisa você pode ter certeza, não vamos parar por aí. Juntos, continuaremos sempre em busca de novas soluções que melhorem a qualidade de vida das pessoas. Tornar tudo isso realidade foi um grande desafio. Mas desafios se vencem com envolvimento e o compromisso de todos.

Muito obrigado por acreditar em nós e confiar na nossa parceria.



Maurício Max – Diretor de Pelotização



ANEXO C

Como pensar,
ao mesmo tempo,
nas pessoas e
no meio ambiente?

Parceria

www.vale.com

**Reduzir a emissão
de poeira no ar.**

Parceria. Se é importante para o Espírito Santo,
é importante para a Vale.

