

## A construção de um problema social: a poluição do ar e as audiências públicas

### *Construction of a social problem: air pollution and public hearings*

Larissa Franco de Mello Aquino Pinheiro\*

**Resumo:** Inicialmente apresentaremos a construção de um problema antigo que é a poluição do ar gerada pelos empreendimentos na Ponta de Tubarão e sua relação com a cidade de Vitória. Fruto dos grandes projetos instalados a partir do final da década de 1960, tal problema traz consigo riscos que são contestados pela população. Foram tomadas como objeto de análise as audiências públicas de licenciamento ambiental que ocorreram em Vitória (ES), na ocasião da construção da oitava usina de pelletização da Vale, em 2006. Observou-se que os atores sociais disputam espaços para evocar os seus discursos e se posicionar a respeito do problema, revelando capacidades discursivas distintas, que se tornam um diferencial de poder na relação entre os mesmos.

**Palavras-chave:** Audiência pública. Mobilização social. Poluição. Vale. Vitória.

**Abstract:** At first, we present the construction of an old problem which is the air pollution generated by enterprises at Ponta de Tubarão and its effect on the city of Vitoria. Fruit of the great projects installed in the city from the 1960s on, such problem brings risks that met opposition by the population. The targets of the analysis were the public hearings for environmental licensing of the Vale's pelletizing 8<sup>th</sup> plant which took place in Vitoria (ES), in 2006. It was investigated the way these forms of social mobilization happen in the political arena, that is, the way a social problem becomes visible and an object of mobilization. It was observed that 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.

**Keywords:** Pollution. Public hearings. Social mobilization. Vale. Vitória.

\* Advogada, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

## Introdução

Apresentamos, neste artigo, uma análise de duas audiências públicas de licenciamento ambiental, ocorridas em 2006, ligadas ao projeto de expansão da produção do Complexo Industrial de Tubarão da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Vale, localizada na Ponta de Tubarão, na cidade de Vitória, capital do Espírito Santo, Brasil. Esse empreendimento representa a *ampliação da capacidade instalada da oitava usina de pelotização 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 durante seu processo de licenciamento ambiental.*

Neste trabalho, entendemos as audiências públicas partindo da ideia de que são *arenas públicas* de disputas, em que 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. Investiga-se, a partir desse recorte, do ponto de vista das ciências sociais, como se dão as formas de participação, ou seja, o envolvimento da população nessas arenas políticas.

As populações que vivem sob condições de risco estão cada vez mais fazendo uso da questão ambiental. É isso que está acontecendo no caso da expansão da produção do CVRD, na qual pudemos verificar que as comunidades impactadas se mobilizaram e conquistaram seu espaço no debate devido aos riscos aos quais estavam sendo submetidas, principalmente por conta do pó de minério (chamado pelas mesmas de “pó preto”) proveniente das indústrias siderúrgicas localizadas na Ponta de Tubarão.

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 uma gestão democrática, um planejamento ético e o direito de cidadania, enfim, condições de vida urbana dignas para todos os cidadãos.<sup>1</sup> No entanto, os caminhos sociais para a realização desse ideal são bastante distintos.

---

<sup>1</sup> Schoenbaum; Rosenberg, 1991 apud Ferreira, 2003.

Sabemos que as cidades enfrentam a poluição do ar, problema esse que se tornou uma questão de saúde pública, mas os processos de tradução desse tipo de problema em questão social, certamente, merece investigação. Em Vitória, essa questão ganhou repercussão entre os que convivem diariamente com o problema, resultante das atividades da Vale, localizada no Complexo Industrial de Tubarão. Além do impacto à saúde há ainda o incômodo causado pela sujeira (pó de minério) nas residências, sendo, inclusive, muito comum a prática de fechamento de varandas nos prédios para impedir o acúmulo de sujeira dentro das residências, nos bairros próximos das 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 acordo para reduzir a poluição do ar emitida por essas fontes, considerada insustentável à 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.

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. Dessa forma, ocorreu uma reação por parte da sociedade civil que teve início no âmbito das audiências públicas, que 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 acadêmica.

Foram consultadas fontes primárias e secundárias, tais como: estudos ambientais, atas, bem como outros documentos disponibilizados pelo órgão ambiental competente e pela rede mundial de computadores. Há de se considerar que existe um material significativo produzido sobre o objeto desta pesquisa, o qual deve ser tomado em consideração, inclusive, inúmeras matérias divulgadas nos jornais de circulação local devido à grande repercussão do caso. O uso de jornais aponta à dinâmica da questão

ambiental, sinalizando o debate na sociedade capixaba. É um recurso adicional para discutir o tema.

A partir de algumas categorias criadas por Pierre Bourdieu,<sup>2</sup> buscamos compreender melhor a *audiência pública*, entendendo a mesma 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 por meio de uma hegemonia imposta por aqueles que contam com maior capital (econômico, social e cultural) e que, devido a isso, contam com maior vantagem nesse campo.

De Ulrich Beck,<sup>3</sup> privilegiamos uma reflexão a partir do conceito de “sociedade de risco”, o qual 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 ser alvo de debate por parte de toda a sociedade, chegando também ao nível micro, da individualização, por meio da *subpolítica*.

Utilizamos também algumas referências de trabalhos empíricos brasileiros que nos ajudaram a pensar sobre o nosso problema de pesquisa. É o caso dos trabalhos de José Sergio Leite Lopes e Mario Fuks, representantes da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade Federal de Minas Gerais, respectivamente. Leite Lopes realizou uma pesquisa a respeito da participação das populações no controle da poluição industrial em algumas cidades brasileiras e até mesmo da Argentina, por meio de um enfoque sociológico-antropológico. Esse material foi de grande importância para o entendimento do caso do “pó preto” em Vitória, e os diversos enfrentamentos narrados pelo autor auxiliaram o nosso

---

<sup>2</sup> BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002; BORDIEU, P. *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Edusp, 2008.

<sup>3</sup> 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: Ed. da Unesp, 1997. \_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida*. Barcelona; Buenos Aires; México: Paidós, 2008.

entendimento do processo de *ambientalização* dos conflitos sociais no estudo de caso aqui investigado.

Os aspectos conclusivos deste trabalho dão destaque à 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 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.

### **A construção social do problema**

Inicialmente, abordaremos as mudanças que se sucederam em Vitória e que culminaram em transformações 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, considerando os grandes projetos, concretizou esse processo de transformação do estado, que teve Vitória e a Grande Vitória como locais privilegiados de sua manifestação.<sup>4</sup>

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, se tornando o maior porto de exportação de minério de ferro do mundo.

Em Vitória, havia um imperativo de desenvolvimento econômico ligado à necessidade de modernização do setor siderúrgico que demandava expansão da logística, que superava qualquer outra preocupação, com grande aposta na construção do porto de Tubarão. Junto com o Terminal de Tubarão, ocorreu um incremento da economia capixaba; além disso, atraiu outros investimentos de monta, como a Aracruz Celulose (atual Fibria) e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (atual ArcelorMittal Tubarão).

---

<sup>4</sup> CAMPOS JÚNIOR, C. T. de. *O novo arrabalde*. Vitória: PMV/SMCT, 1996.

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) apontou a Ponta de Tubarão, na cidade de Vitória, como o local ideal para a instalação da usina siderúrgica em termos logísticos,<sup>5</sup> no final da década de 1960. Mais tarde, em 1996, estudos desenvolvidos demonstraram que a Ponta de Tubarão não seria o local mais apropriado para a instalação desse tipo de atividade, devido à predominância dos ventos, principalmente o nordeste, que trazem poluição para dentro da cidade.

O preço do desenvolvimento se manifestava realmente na mudança da paisagem urbana marcada por uma poluição industrial sem precedentes. A partir disso, se iniciaram os primeiros protestos. Aos poucos, a população capixaba passou a perceber os inúmeros impactos gerados pelos grandes projetos industriais e, no caso, por aqueles produzidos pela Vale. Nesse momento de contestação pela instalação de 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 advindo dos novos empreendimentos que se instalaram na região da Grande Vitória. A percepção do risco começou, então, a se consolidar.

Hoje em dia, se convive com inúmeras ameaças à saúde causadas exatamente pelas mudanças ambientais.<sup>6</sup> 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*.<sup>7</sup> 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 a questão da poluição seja colocada como de interesse amplo e crescente e percebida pela população dessa forma.

---

<sup>5</sup> BORGES, E.P.L. *Vale do Rio Doce: ontem e hoje*. Vitória: CA, 1996.

<sup>6</sup> GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Edunesp, 1996.

<sup>7</sup> LOPES, J. S. L. (Coord.). *A ambientalização dos conflitos sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

## A percepção social do risco: aspectos teóricos

Uma maior preocupação com os impactos ambientais iniciou nos países industriais com a ocorrência de grandes acidentes e riscos e sua internacionalização. A Conferência de Estocolmo, em 1972, teria sido proposta pela Suécia devido à poluição no mar Báltico (por chuva ácida, pesticida 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.<sup>8</sup>

Para Beck a sociedade industrial da primeira modernidade,<sup>9</sup> era caracterizada pela produção e distribuição de bens, mas aos poucos entrou em um novo estágio chamado “modernização reflexiva”,<sup>10</sup> no qual a distribuição de riscos já não se relaciona mais às diferenças sociais, econômicas e geográficas características da primeira modernidade. Segundo Brüseke, 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.<sup>11</sup>

Nesse novo contexto, tanto a ciência como a técnica já não dão mais conta de antecipar e controlar os riscos que representam alta gravidade à saúde humana e ao meio ambiente, os quais permaneceram desconhecidos por muito tempo e, quando descobertos, acabaram muitas vezes sendo irreversíveis. São riscos de natureza ecológica, química, nuclear, genética e até mesmo econômica, pois que introduzem uma nova forma de pensar a realidade social, sem negar as premissas da modernidade.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizonte Antropológico*, Porto Alegre, ano 12, n.25, p. 31-64, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>9</sup> Período compreendido entre os séculos XVII e XX.

<sup>10</sup> “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, op. cit., 1997, p. 12).

<sup>11</sup> Brüseke, 1996.

<sup>12</sup> 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/libros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso em: 15 out. 2010.

Para lidar com essa situação, Beck propõe, em sua teoria, uma reinvenção da política, pois percebe que são necessárias novas definições políticas para a compreensão da modernidade e da contramodernidade e, com isso, não geraria revoluções, crises, desintegrações ou conspirações, mas uma renegociação, um redesenho, uma autotransformação da sociedade industrial. Ao mesmo tempo 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 tradicional, mas que, ao mesmo tempo, não implica necessariamente um diálogo entre ambas.

O espaço da subpolítica começa a integrar ao debate os atores que são considerados *outsiders*, que geralmente não estão presentes na discussão de temas dentro da política tradicional, eminentemente técnica, passando aqueles a atuarem não somente como atores coletivos, mas como indivíduos. Uma questão central na subpolítica é como lidar com riscos de grandes consequências. Beck teria evitado entrar no debate com a teoria cultural dos riscos desenvolvida por Mary Douglas, mas não foi possível, sendo sua análise colocada entre a posição realista e a construtivista do risco. Para ele, a confluência entre ambas as perspectivas está no centro da sociedade global de riscos.<sup>13</sup>

Contudo, para Beck, a ciência acaba sendo responsável pela definição de riscos ambientais potenciais.<sup>14</sup> 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 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.<sup>15</sup>

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.

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Apud ALONSO, A.; COSTA, V. Ciências sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. *BIB*, São Paulo, n. 53, p. 35-78, 1º sem. 2002a.

<sup>15</sup> HANNIGAN, J. A. *Sociologia ambiental*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.



Todavia, já se percebe que não há como prever os riscos, pois hoje lidamos com as contingências da modernização reflexiva, inclusive, com o efeito *bumerangue*, pois, como bem observa, os riscos da modernização afetam mais tarde ou mais cedo os que produzem ou se beneficiam deles.<sup>16</sup>

O conflito é parte inerente aos riscos, e esses, em termos ambientais, ganham maiores proporções devido às diferentes percepções vinculadas ao meio ambiente. A implementação da subpolítica se daria através da formação de fóruns de negociação, envolvendo todos os segmentos da sociedade. Não necessariamente, se chegaria a um consenso, mas se tomaria em consideração medidas de prevenção, integrando as ambivalências e tornando as discussões sobre os riscos um assunto público, aprimorando também as precondições da ação política.<sup>17</sup>

Hannigan, na esteira da percepção cultural do risco, também trabalha com a definição social de risco. 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.<sup>18</sup> 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.

O caráter polissêmico das noções de *meio ambiente*, *poluição* e *risco* surgido nesses debates pode ser diferentemente apropriado e interpretado pelos muitos atores sociais envolvidos. 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

---

<sup>16</sup> Beck, op. cit., 2008.

<sup>17</sup> Guivant, op. cit.

<sup>18</sup> FERREIRA, Leila da C.; FERREIRA, Lúcia da C. Águas revoltas: um balanço provisório da sociologia ambiental no Brasil. *BIB*, São Paulo, n. 54, p. 83-100, 2º sem. 2002.

de uma universalidade,<sup>19</sup> conceitualmente deduzida, mas também de disputas localizadas, que, em condições ideais, envolveria uma participação difusa rumo a uma universalidade socialmente construída.<sup>20</sup>

No caso de Vitória, a percepção do risco advindo do pó de minério em suspensão gerou algumas mobilizações. As associações de moradores pressionaram o Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (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. O problema é que não existe um parâmetro para o controle do “pó preto” na legislação nacional.

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.<sup>21</sup> O mesmo processo que torna o meio ambiente 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.<sup>22</sup>

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 totalmente do cenário, gozam de menos relevo nesse momento reivindicatório. A primeira a se manifestar

---

<sup>19</sup> A universalidade pode ser compreendida como sendo o meio ambiente – 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 à 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 interesse e mobilização em torno da proteção ambiental, de outro. (FUKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-5258199198000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258199198000100003)>. Acesso em: 19 fev. 2012.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Alonso, A.; Costa, V. 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.

<sup>22</sup> FUKS, M. 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.

foi a “Sociedade dos Amigos e Moradores da Ilha do Frade” (Samifra), sendo que antes, moradores isolados reclamavam do problema com pouco retorno por parte do Poder Público. Foi somente via associação de moradores que começaram a obter resultados em seus pleitos.

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 do movimento, ainda estava desarticulado. Também cada vez mais o problema começou a ganhar espaço na mídia. A imprensa serviu como veículo para que especialistas e pesquisadores publicizassem suas opiniões a respeito do assunto, como os vários alertas em relação às doenças relacionadas a problemas da poluição do ar. Também possibilitou a expressão dos diversos moradores de Vitória que reclamavam sobre o impacto ambiental na cidade.

O projeto de expansão da produção do Complexo Industrial de Tubarão da CVRD tem como objetivo aumentar sua capacidade instalada de produção de pelotas de 11,2 para 36,2 milhões de toneladas. Apesar das considerações por parte da Vale em relação ao controle ambiental de sua planta, essa 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.

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. Trata-se de um exemplo dos modos como se dão a “ambientalização” dos conflitos sociais<sup>23</sup> a qual se apresenta como uma nova questão social que implica não só a transformação do Estado, como também uma mudança no comportamento das pessoas, sendo considerada uma nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos.

---

<sup>23</sup> 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.”

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. Nessa fase de discussões públicas em torno do licenciamento ambiental, estão envolvidos, basicamente, três atores sociais: a CVRD (empreendedor), o Iema (órgão ambiental) e a sociedade civil.

### **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 CVRD foram realizadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (**Seama**), por meio do Iema, visando informar, esclarecer e discutir possíveis impactos socioambientais, medidas de controle e alternativas tecnológicas, além de coletar opiniões e críticas que contribuiriam para a tomada de decisão sobre o processo de licenciamento ambiental, juntamente com comunidades, ONGs, as entidades públicas e civis, autoridades, órgãos públicos e demais segmentos da sociedade civil.

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 Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema)<sup>24</sup> que é o órgão deliberativo de última instância, ligado ao Iema. A grande questão é que a audiência pública, como previsão legal, não seria um espaço para deliberação, mas, basicamente, para a apresentação do empreendimento. A audiência pública ocorreu em um período muito avançado do processo de licenciamento ambiental já em curso e, por isso mesmo, não adiantaria tanto discutir com o público presente, já que as decisões possivelmente já haviam sido tomadas e as dificuldades de acesso à documentação (nessa etapa) dificultariam uma participação informada.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> O que ocorre de fato é que obedecendo ao procedimento de licenciamento ambiental, após a fase de audiência pública, é elaborado um parecer técnico do Iema que é encaminhado ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), no qual, de forma paritária, todos (entidades civis, Poder Público e setor empreendedor) apreciarão e deliberarão conjuntamente sobre o processo em questão. Em seguida, o processo retorna para o Iema para a emissão da licença, se for o caso.

<sup>25</sup> ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008. Disponível em:

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, por meio do qual é possível estabelecer “o conjunto de práticas e argumentos que organiza a disputa em torno da definição de assuntos públicos”.<sup>26</sup>

A audiência pública de licenciamento ambiental é comparada a uma “arena” porque seu objeto de disputa é o meio ambiente, um assunto público, o que acaba gerando tensão entre os diversos participantes, que têm 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 e que não foram devidamente apurados anteriormente, como foi a descoberta de manchas escuras na areia da praia de Camburi, consequência da sedimentação do minério de ferro que era jogado diretamente no mar.

O problema parece ser este: *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 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 modo geral, é rápida, de forma estratégica, não dando muita chance para se refletir sobre o assunto em questão. Assim também ocorreu nas audiências públicas da Vale. A presença de intermediários externos à localidade, através de especialistas e instituições, contribui para a “descoberta” da poluição e de sua legitimidade diante dos tribunais e órgãos públicos, assim como na formação de uma opinião pública.

---

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6199092\\_00198000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6199092_00198000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 out. 2010.

<sup>26</sup> Fuks, op. cit., 1998.

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 na fase atual da modernidade onde existe cada vez mais um “retorno da incerteza”,<sup>27</sup> pois sempre mais os conflitos sociais não são tratados como problemas de ordem, mas sim, como problemas de risco. Alguns desses problemas não contam com soluções ambíguas; ao contrário, são caracterizados por uma ambivalência fundamental que pode, em geral, ser compreendida por meio de 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 à clareza e à faculdade de decisão.<sup>28</sup>

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 contemporâneas. 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, se trata de um recurso que possibilita o entendimento (mesmo que precário) dos diferentes interesses no campo.<sup>29</sup>

Observamos que a audiência pública de licenciamento ambiental se manifesta por meio de uma linguagem tecnicizada só do domínio dos *experts* que, por sua vez, estabelecem uma distinção entre os agentes no campo. Essa estrutura se reproduz por meio do *habitus* que, segundo Bourdieu,<sup>30</sup> 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 dessa 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 na ordem estabelecida.

---

<sup>27</sup> GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Edunesp, 1991.

<sup>28</sup> Beck, op. cit., 1997.

<sup>29</sup> Bourdieu, op. cit., 2008.

<sup>30</sup> Apud MICELE, S. A força do sentido (introdução). In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

O uso de um roteiro por parte dos organizadores da audiência pública, para coordenar as falas e ações durante o evento, embora seja ele considerado uma forma de estruturar o mesmo, não deixa de ser também um grande limitador do debate.<sup>31</sup> De modo geral, no caso das audiências públicas, 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, 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.<sup>32</sup>

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 (econômica, cultural, social e simbólica), sendo possível a conversão de qualquer um desses capitais em capital simbólico.<sup>33</sup> É exatamente no momento da disputa no campo que esses capitais começam a ser acionados pelos grupos envolvidos. Assim dito, tomamos a audiência pública como espaço potencial de conflito onde se defrontam, constantemente, atores/grupos 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.<sup>34</sup> 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

---

<sup>31</sup> 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 30 minutos após 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 2 minutos para fazer a pergunta e, em contrapartida, o componente da mesa a que se referir a pergunta tem 3 minutos para a resposta.

<sup>32</sup> Bourdieu, op. cit., 2008.

<sup>33</sup> Apud Chauviré; Fontaine, 2008.

<sup>34</sup> Bourdieu, op. cit., 2002.

ambiental. A audiência pública é um processo que trata de mediação de conflitos entre atores sociais, que agem conforme seus diferentes interesses: econômicos, políticos e ideológicos. A seguir, 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.

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. A percepção da poluição (como processo construído) é condição prévia e indispensável à mobilização da população contra a poluição e serve de linguagem para expressar os mais diversos aspectos do social.<sup>35</sup>

Apesar de compreendermos que a audiência pública evidencia conflitos, ela, por si, não é capaz de resolvê-los, pois seu formato legal não lhe permite de deliberar sobre os empreendimentos. 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 e que causam impactos na região. Neste estudo de caso, em particular, ficou claro, quando o órgão ambiental foi questionado durante a audiência pública sobre o porquê da expansão da indústria, que 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, ou seja à Assembleia Legislativa e ao Ministério Público. 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

---

<sup>35</sup> Leite Lopes, op. cit., 2006.



ambiente e à qualidade de vida dos moradores de Vitória. Ao mesmo tempo, é uma camada da população que tradicionalmente não participa de questões de grande alcance social.

Para explicar as 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 a 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 detém por delegação.<sup>36</sup> 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.

Assim, estão presentes aqueles participantes *capacitados*, ou seja, os que dominam o capital requerido pelo campo social em questão, como técnicos do governo e da equipe de consultoria que realizou o EIA/Rima. Para Zhouri<sup>37</sup> “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 da população, situada em comunidades rurais e étnicas ou nas periferias urbanas, fica excluída dessa participação. É o que foi constatado nas pesquisas sobre licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, políticas globais em prol da Amazônia e estudos sobre o impacto do mercado de carbono em nível local, através da expansão da monocultura de eucalipto.

---

<sup>36</sup> Bourdieu, op. cit., 2002.

<sup>37</sup> ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008, p. 99. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-619909200198000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-619909200198000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 out. 2010.

Para Bourdieu, a criação de um mercado linguístico proporciona condições para uma concorrência objetiva em que a competência legítima pode funcionar como capital linguístico, produzindo um lucro de distinção no momento de cada troca social. 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, 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.<sup>38</sup>

No caso de Vitória, ocorreu certo diferencial devido ao fato de determinados grupos contarem com capital (principalmente econômico e cultural) que permitiu que houvesse 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.

## **Os resultados do processo da audiência pública**

### **Intervenção do Ministério Público do Estado do Espírito Santo: como se “revolveu” o caso do “pó preto” em Vitória**

As demandas de caráter difuso e/ou coletivo eram pouco consideradas perante o instrumental processual e a 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, porém antes conflitos que interessavam a um grande número de pessoas, em

---

<sup>38</sup> Bourdieu, op. cit., 2008.

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”.<sup>39</sup>

O TAC da Vale, assinado em 2008, resultou de trabalhos técnicos desenvolvidos a partir de a audiência pública instalada na Procuradoria Geral de Justiça, em 2006, constituída de 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.

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* [barreira de vento]. A preocupação com a saúde pública se 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. 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.

No caso estudado, o Ministério Público entrou no conflito buscando conduzir os trabalhos de forma imparcial e mediar ambos os lados da disputa: o direito de expansão do processo produtivo do empreendimento siderúrgico e da preservação a 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 Universidade Federal do Espírito Santo como o Ministério Público surgem como parceiros neutros, na questão técnica e jurídica, respectivamente,

---

<sup>39</sup> Segundo Soares (2005, p. 67), são “interesses que afetam não apenas a [sic] indivíduos considerados isoladamente, mas a grupos e enormes contingentes populacionais, em questões como patrimônio público, direitos do consumidor, meio ambiente, etc.”

na composição de acordos visando à cooperação na resolução dos conflitos.<sup>40</sup>

Para Beck quanto mais poluidores existem maior a margem de oportunidade para esses poluidores na discussão de quem é o responsável por determinado índice de poluição.<sup>41</sup> No caso de Vitória, como as partículas muitas vezes possuem o mesmo material na sua composição, não basta uma análise química somente, mas é preciso 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, identificou-se uma polarização das principais emissões entre as emissões veiculares, decorrentes da ressuspensão das partículas correspondendo a 67,8% das emissões, e a indústria minerossiderúrgica responde por 23,6%.

Apesar da preferência que vem sendo dada ao TAC, por vezes, o mesmo 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 o assinam mediante cláusulas que não são muito onerosas, sem contar que não serão incluídas outras para ressarcir as populações atingidas. Apesar desses problemas, devemos considerar que o TAC é um instrumento recente, em estágio de amadurecimento, com suas dificuldades, já tendo alcançado, porém, resultados positivos.<sup>42</sup>

## **Outros modos de mobilização em torno da questão**

A subpolítica<sup>43</sup> difere da política tradicional, pois permite que os agentes externos ao sistema político apareçam no cenário do planejamento social, não se tratando somente de agentes sociais e coletivos, mas também de

---

<sup>40</sup> O Ministério Público conta com as autonomias funcional, administrativa e financeira, não ficando sujeito a nenhum dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). (SOARES, op. cit.).

<sup>41</sup> Beck, op. cit., 1997.

<sup>42</sup> 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](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_16-17/Cap-5-Jose_Luiz_Soares.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>43</sup> A *subpolítica*, de Beck (1997), equivaleria à *política vida* que é o termo designado por Giddens (2002) como sendo uma política de escolha, uma política de autorrealização em um ambiente reflexivamente organizado, em que a reflexividade liga o *eu* e o *corpo* a sistemas de alcance global. É uma política das decisões da vida que afetam a própria autoidentidade.

indivíduos que competem com este último e entre si pelo poder de configuração emergente do político. Beck 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.<sup>44</sup> Isso significa que qualquer um estaria habilitado a participar das discussões sobre desenvolvimento.

A participação depende de diferenças de cultura política, ou seja, depende dos diferentes graus de democratização que atingiram os diferentes níveis de governo. Como a noção de *poluição* está relacionada a 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.<sup>45</sup> O problema fez com que várias pessoas tomassem partido da situação, principalmente, os mais afetados pela poluição do ar.

Existem outras formas de participação, como denúncias e reclamações nos órgãos ambientais e no Ministério Público, além do envio de reportagens geralmente publicadas nos jornais de circulação local, tanto na forma impressa como pela internet, geralmente *sites* de jornais alternativos e também nos programas de televisão locais. 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.

Vê-se que a questão do “pó preto” gerou e tem gerado formas de mobilização variadas, mas parece ainda necessitar de algo que se constitua numa mudança de fato. Uma das alternativas seria através da subpolítica, que se daria pela via da formação de fóruns de negociação, envolvendo todos os segmentos da sociedade. Não necessariamente, se chegaria a um consenso, mas tomaria em consideração medidas de prevenção, integrando as ambivalências e tornando as discussões sobre o risco um assunto público, aprimorando as precondições da ação política.<sup>46</sup> Contudo, para que isso aconteça, é necessária a implementação de algumas mudanças.

---

<sup>44</sup> Beck, op. cit., 1997.

<sup>45</sup> DAVIS, S. Prefácio. In: LOPES, José Sérgio Leite (Coord.). *A ambientalização dos conflitos sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

<sup>46</sup> Beck apud Guivant, 2001.

Após as diversas formas de manifestação via 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 os novos empreendimentos que estão chegando ou sendo anunciados para a região.

### **Considerações finais**

O trabalho iniciou 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, visto que 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.

A percepção da poluição se dava pelo incômodo causado pelo “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 pelletização 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 de 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 de audiência pública em si.

A audiência pública de licenciamento ambiental está prevista dentro de uma política pública criada na década de 1990 pelo 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 experimentação. Apesar de se discutir bastante sua efetividade como um mecanismo de gestão ambiental, temos que considerar que sua existência ainda é muito recente, assim como nossa democracia.

No trabalho, demos destaque para o fato de a audiência pública estar situada dentro de um campo que é o ambiental, que, como qualquer campo, se manifesta na correlação de forças, lutas e conflitos. Nesse campo, 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 que, 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*,<sup>47</sup> 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 a 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”.

Para Lucas,<sup>48</sup> para compreender os motivos que estão embasando uma dada decisão, devem ser levados em consideração os prós e os contras e como eles foram avaliados. Além disso, para interiorizar a dialética do poder decisório, devemos avaliar não só a conclusão, mas todo o 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 tomada de decisão em audiência pública, mas, no estudo de caso, ela serviu de “vitrine” para se discutir um assunto de grande interesse público que é o da poluição atmosférica, e de “trampolim” para novas esferas de ação.

---

<sup>47</sup> Fuks, op. cit., 1998.

<sup>48</sup> LUCAS, J. R. *Democracia e participação*. Brasília: Ed. da UnB, 1985.

Após audiências públicas de licenciamento da oitava usina de pelotização, 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 blocos carnavalescos. Hoje todos os moradores de Vitória estão autorizados a falar do “pó preto” pela própria experiência cotidiana com esse tipo de poluente, conforme as interpretações mesmo que 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 da insatisfação relativa ao modo como o processo de licenciamento estava sendo conduzido, e direcionaram a ação via TCA, no Ministério Público estadual. Nesse momento, foi estabelecida a “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 da dispersão dos particulados sedimentáveis. O problema quanto à participação do Ministério Público e a assinatura do TCA foi que se avançou em termos de um consenso, por um lado, atravancou um debate mais amplo, por outro.

Nesse trâmite, observamos todo um cuidado da Vale no trato da questão, não somente pela necessidade de se cumprir uma exigência legal, mas para não deixar uma imagem negativa à sociedade, mostrando, através de peças publicitárias, a parceria com a sociedade. Por isso, a Vale solicitou que ao invés de ser assinado um TAC, que fosse firmado um TCA, minimizando efeitos negativos em sua imagem. Tais investimentos não foram realizados de forma espontânea, pois, se fosse dessa forma, os problemas detectados já poderiam ter sido resolvidos há muito tempo. Para compor sua imagem de empresa ambientalmente responsável, nesse momento de parceria com a sociedade civil, produziu várias publicidades que foram distribuídas na cidade logo após a assinatura do TCA.

O que fica constatado é a existência de uma legislação ambiental para a qualidade do ar pouco rigorosa, sem contar a inexistência de uma legislação voltada ao material particulado (“pó preto”), que é um dos maiores problemas ambientais na cidade. Muitos avanços foram conquistados por meio dessas discussões, que tiveram seu início em 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, chegamos à conclusão de 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, apesar de 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 esteja 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 articulação social. Ainda assim, necessita de amadurecimento nos procedimentos visando permitir o envolvimento da sociedade civil de forma a assegurar o interesse público, garantindo não somente o acesso às informações, mas colhendo na sociedade seus anseios quanto ao empreendimento e os transformando em ações concretas que, além de mitigar os impactos socioambientais negativos, tragam para a sociedade uma qualidade melhor de vida.

## Referências

---

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

\_\_\_\_\_. 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.

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: Ed. da Unesp, 1997.

\_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida*. Barcelona; Buenos Aires; México: Paidós, 2008.

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: Edusp, 2008.

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

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

BRASIL. Resolução Conama n. 009, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a questão

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

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, n. 54, p. 83-100, 2º sem. 2002.

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

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

\_\_\_\_\_. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002.

\_\_\_\_\_. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Edunesp, 1996.

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.
- LOPES, J. S. L. (Coord.). *A ambientalização dos conflitos sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.
- \_\_\_\_\_. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizonte Antropológico*, Porto Alegre, ano 12, n.25, p. 31-64, jan./jun.2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v12n25/a03v1225.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2010.
- LUCAS, J. R. *Democracia e participação*. Brasília: Ed. da UnB, 1985.
- MICELI, S. A força do sentido (introdução). In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- 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](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_16-17/Cap-5-Jose_Luiz_Soares.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6199092\\_00198000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6199092_00198000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 out. 2010.

