

- 1 - A HONRA DA POLÍTICA – Decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994), de *Carla Teixeira*
- 2 - CHUVA DE PAPÉIS – Ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil, de *Irllys Barreira*
- 3 - CRIMES POR ENCOMENDA – Violência e pistolagem no cenário brasileiro, de *César Barreira*
- 4 - EM NOME DAS "BASES" – Política, favor e dependência pessoal, de *Marcos Otávio Bezerra*
- 5 - FAZENDO A LUTA – Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas, de *John Cunha Comerford*
- 6 - CARISMA, SOCIEDADE E POLÍTICA – Novas linguagens do religioso e do político, de *Julia Miranda*
- 7 - ALGUMA ANTROPOLOGIA, de *Marcio Goldman*
- 8 - ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÃO NO RIO DE JANEIRO, de *Karina Kuschnir*
- 9 - A MARCHA NACIONAL DOS SEM-TERRA – Um estudo sobre a fabricação do social, de *Christine de Alencar Chaves*
- 10 - MULHERES QUE MATAM – Universo imaginário do crime no feminino, de *Rosemary de Oliveira Almeida*
- 11 - EM NOME DE QUEM? – Recursos sociais no recrutamento de elites políticas, de *Odaci Luiz Coradini*
- 12 - O DITO E O FEITO – Ensaios de antropologia dos rituais, de *Mariza Peirano*
- 13 - NO BICO DA CEGONHA – Histórias de adoção e da adoção internacional no Brasil, de *Domingos Abreu*
- 14 - DIREITO LEGAL E INSULTO MORAL – Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA, de *Luis R. Cardoso de Oliveira*
- 15 - OS FILHOS DO ESTADO – Auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Polícia Militar do Ceará, de *Leonardo Damasceno de Sá*
- 16 - OLIVEIRA VIANNA – De Saquarema à Alameda São Boaventura, 41 - Niterói. O autor, os livros, a obra, de *Lutz de Castro Faria*
- 17 - INTRIGAS E QUESTÕES – Vingança de família e tramas sociais no sertão de Pernambuco, de *Ana Cláudia Marques*
- 18 - GESTAR E GERIR – Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil, de *Antonio Carlos de Souza Lima*
- 19 - FESTAS DA POLÍTICA – Uma etnografia da modernidade no sertão (Burtis/MG), de *Christine de Alencar Chaves*
- 20 - ECOS DA VIOLÊNCIA – Narrativas e relação de poder no Nordeste canavieiro, de *Geovani Jacó de Freitas*
- 21 - TEMPO DE BRASÍLIA – Etnografando lugares-eventos da política, de *Antonádia Borges*
- 22 - COMO UMA FAMÍLIA – Sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural, de *John Cunha Comerford*
- 23 - O CLUBE DAS NAÇÕES – A missão do Brasil na ONU e o mundo da diplomacia parlamentar, de *Paulo de Góes Filho*
- 24 - POLÍTICA NO BRASIL – Visões de antropólogos, de *Moacir Palmeira e César Barreira*
- 25 - AS (DIFUSAS) FRONTEIRAS ENTRE A POLÍTICA E O MERCADO – Um estudo antropológico sobre *marketing político*, seus agentes, práticas e representações, de *Gabriela Scotti*
- 26 - ESPAÇOS E TEMPOS DA POLÍTICA, de *Carla Costa Teixeira e Christine de Alencar Chaves*
- 27 - A POBREZA NO PARAÍSO TROPICAL – Interpretações e discursos sobre o Brasil, de *Marcia Anita Sprandel*
- 28 - O POVO EM ARMAS – Violência e política no sertão de Pernambuco, de *Jorge Mattar Villela*
- 29 - A AMBIENTALIZAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS – Participação e controle público da poluição industrial, de *José Sérgio Leite Lopes*
- 30 - QUESTÃO DE SEGURANÇA – Políticas governamentais e práticas policiais, de *César Barreira*
- 31 - A DINÂMICA DO SAGRADO – Rituais, sociabilidade e santidade num convento do Rio de Janeiro, de *Renata de Castro Menezes*

JOSÉ SÉRGIO LEITE LOPES
(COORDENADOR)

DIANA ANTONAZ, ROSANE PRADO, GLÁUCIA SILVA (ORGS.)
BEATRIZ HEREDIA, LEANDRO PIQUET CARNEIRO, SÍLVIA BORGES,
MYRIAM MOUSINHO F. GOMES, RICARDO ROSENDO

A ambientalização dos conflitos sociais

Participação e controle público da poluição industrial

INSTITUTO DE CIÊNCIAS
Rio de Janeiro
2004

© Copyright 2004, dos autores
Direitos cedidos para esta edição à
DUMARÁ DISTRIBUIDORA DE PUBLICAÇÕES LTDA.
Rua Nova Jerusalém, 345 – Bonsucesso
CEP 21042-235 – Rio de Janeiro, RJ
Tel. (21)2564-6869 (PABX) – Fax (21)2560-1183
E-mail: relume@relumedumara.com.br

PREFÁCIO

*Shelton Davis**

Revisão
Mariflor Rocha

Editoração
Dilmo Milheiros

Capa
Simone Villas-Boas

Apoio



CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

A528 A ambientalização dos conflitos sociais / José Sérgio Leite Lopes
(coordenador) / Diana Antonaz, Rosane Prado, Gláucia Silva (orgs.) / Beatriz
Heredia... [et al.]. – Rio de Janeiro : Relume Dumará : Núcleo de Antropologia
da Política/UFRJ, 2004

.- (Coleção Antropologia da política : 29)

ISBN 85-7316-364-X

1. Conflitos sociais. 2. Movimentos sociais. 3. Poluição industrial. I.
Lopes, José Sérgio Leite. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Núcleo
de Antropologia da Política. III. Série.

04-2096 CDD 303.6
CDU 316.483

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada
desta publicação, por qualquer meio, seja ela total ou parcial, constitui
violação da Lei nº 5.988.

Como percebem as comunidades locais e grupos de cidadãos os riscos da poluição industrial e as questões acarretadas pelo seu controle? Tais percepções variam por tipo de indústria e por características sociais, econômicas, ocupacionais e educacionais dos indivíduos e das comunidades? Até que ponto é efetivo o ativismo comunitário e dos cidadãos no controle da poluição industrial? Que papel é desempenhado por instituições intermediárias tais como ONGs, sindicatos, associações profissionais ou defensorias públicas, ao darem apoio e fazerem ecoar as preocupações dos cidadãos quanto à poluição? Quão efetivas são as agências governamentais, aos níveis federal, estadual e municipal, para responderem às reclamações comunitárias e cidadãs? Qual a parte desempenhada pela disseminação da informação para gerar e sustentar o envolvimento dos cidadãos nas atividades de controle da poluição? Será que acordos formalizados ou parcerias entre grupos comunitários ou de cidadãos, agências governamentais e indústrias privadas melhorariam a efetividade desses meios mais informais de controle da poluição?

Um dos resultados mais importantes do presente livro é o de que a correlação entre proximidade da fonte de poluição e a percepção e a reação dos cidadãos afetados e das comunidades era relevante mas não imediata. Ao contrário, idéias de poluição industrial, risco ambiental e a proximidade ela própria são “socialmente construídos”, e a experiência física direta da poluição não é suficiente por si só para mobilizar social e politicamente as comunidades. É necessário que o problema ambiental ou de saúde torne-se uma questão social para que haja mobilização local dos cidadãos e grupos comunitários para a ação, criando as condições para uma regulação informal.

Um segundo resultado consiste no fato de que as comunidades que são social e economicamente dependentes de uma única grande firma industrial (o chamado fenômeno da *company town* ou da fábrica com vila operária, prevalente em fases

* Universidade de Georgetown, Washington D.C.

iniciais de industrialização) tendem a suportar e naturalizar a poluição emitida por tais firmas e assumir os riscos colocados pelo empreendimento. No entanto, há diferentes graus de dependência e de tolerância à poluição e portanto a relação das comunidades com as companhias industriais deve, ser vista como dinâmica.

Em terceiro lugar, a noção de “meio ambiente” ela própria foi relativizada, podendo tanto expressar problemas e questões sociais anteriores, quanto novas questões criadas pelos movimentos ambientais emergentes. Assim, a *natureza polissêmica* das noções de “meio ambiente”, “questões ambientais”, “poluição” e “risco” pode ser diferentemente apropriada por grupos sociais distintos tais como empresários, camponeses, pescadores ou trabalhadores industriais. O gênero também desempenha um importante papel na significação diferencial que homens e mulheres dão às “questões ambientais”, mas esses significados dependem de aspectos tradicionalmente associados com a construção específica dos domínios feminino e masculino, especialmente entre grupos domésticos de classes populares.

Para além da percepção direta da poluição, a natureza da participação comunitária e cidadã depende de diferenças de cultura política. A percepção da poluição industrial, assim como as ações da população local tomadas contra ela, depende do grau de democratização que tenham atingido os diferentes níveis de governo – municipal, estadual e federal. Assim como a noção construída de “poluição” está frequentemente embutida em 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 que não os especificamente ambientais. Estas últimas incluem associações de moradores, sindicatos, associações de pescadores, de camponeses, associações profissionais e científicas etc.

Uma das implicações maiores dos resultados da pesquisa, em particular nos casos do Rio de Janeiro, refere-se ao papel que os conselhos municipais de meio ambiente têm tido no controle da poluição da área. Nos três casos estudados no Rio de Janeiro os membros dos conselhos locais têm tentado estruturar uma esfera de ação autônoma no nível municipal. No entanto, a pesquisa também encontrou grandes variações entre tais conselhos locais, especialmente em termos de capacidade institucional, influência, conhecimento e organização interna. O fortalecimento da capacidade institucional desses conselhos ambientais pode ser uma das maneiras para aumentar a eficiência do ativismo dos cidadãos, favorecendo tanto o controle da poluição industrial quanto a gestão ambiental ao nível local.

Finalmente, este estudo indica que as recentes tendências em direção à globalização e à privatização das economias do Brasil e da Argentina têm afetado as visões que têm os cidadãos a respeito das questões ambiental e social. A noção de compensação ambiental e social, por exemplo, tem vindo à tona no curso do processo de privatização, especialmente no Brasil, o que significa que comunidades locais ou municipalidades deveriam ser compensadas monetariamente por

danos ambientais passados. A privatização e a perspectiva da execução de passivos ambientais não somente têm feito crescer a percepção de novos direitos sociais e ambientais (alguns dos quais incluídos nas novas constituições de países latino-americanos), bem como puseram em evidência novas maneiras pelas quais o meio ambiente pode ser usado para fins políticos, especialmente ao nível local, onde tais esquemas compensatórios (de uma natureza tipicamente social ou de infra-estrutura) fazem sentir seus efeitos mais significativos.

Creio que a metodologia deste projeto, seus resultados e conclusões, tal como descritos nos capítulos do livro, trazem importantes implicações para a gestão ambiental bem como para o desenvolvimento social e para as agendas de democracia local no Brasil, na Argentina e em muitos países da América Latina. Os autores deste livro devem ser congratulados por demonstrarem o importante papel que uma perspectiva antropológica e sociológica, para o estudo das questões colocadas pelo controle da poluição industrial, pode ter no fortalecimento da participação comunitária e da cidadania no planejamento urbano e ambiental.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS	11
<i>José Sergio Leite Lopes</i>	
INTRODUÇÃO	
A “ambientalização” dos conflitos sociais	17
Parte I — ESTUDOS DE CASO	
CAPÍTULO 1	
Itaguaí: a tragédia ambiental da baía de Sepetiba	41
CAPÍTULO 2	
Angra dos Reis: a usina nuclear em meio à paisagem “deslumbrante”	75
CAPÍTULO 3	
Volta Redonda: o percurso entre as chaminés e a curva do rio	101
CAPÍTULO 4	
Pesquisa de opinião em Itaguaí, Angra dos Reis e Volta Redonda	131
CAPÍTULO 5	
Minas Gerais: a “conspiração mineira” na esfera ambiental	153
CAPÍTULO 6	
Argentina: a importância dos conflitos locais e suas repercussões nacionais	197
Parte II — TEMAS TRANSVERSAIS	
CAPÍTULO 7	
Processos sociais de construção da poluição: percepções, apropriações e traduções	227

CAPÍTULO 8

Constituição do interesse público e de algumas instâncias de participação . . . 241

CAPÍTULO 9

Intervenção de instâncias públicas 257

CAPÍTULO 10

Espaços de negociação: empresas, poder público e sociedade 277

CAPÍTULO 11

Comparação entre Rio de Janeiro, Minas Gerais e Argentina 285

BIBLIOGRAFIA 295

SIGLAS 305

ANEXO

Questionário da pesquisa de opinião 311

COLABORADORES 333

José Sergio Leite Lopes

Este livro é fruto de pesquisa contínua realizada entre março de 1996 e junho de 2000, por uma equipe inter-institucional sediada no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ, e de atualizações realizadas nos últimos três anos. O relatório de pesquisa, apresentado em 2000, foi trabalhado para sua publicação como livro no início de 2004.

Em dezembro de 1995 fui procurado por Shelton Davis, então sociólogo responsável pelo Departamento de Meio Ambiente do Banco Mundial, para coordenar a realização de uma pesquisa sobre o “envolvimento público no controle da poluição industrial no Brasil e na Argentina”. Shelton Davis havia sido professor visitante no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional em 1970 e 1971, ocasião em que fui seu aluno no mestrado daquele programa. Desde então temos tido conhecimento de nossas atividades recíprocas ao longo dos anos. Estudioso do campesinato indígena da Guatemala e da política indígena brasileira, com atuação em entidades norte-americanas de defesa dos direitos indígenas, Shelton Davis realizou em meados dos anos 80 pesquisa a respeito das repercussões sobre os operários, e sobre a população local, do acidente da usina nuclear de Three Miles Island em Plymouth, Massachusetts, e havíamos discutido sobre isso na medida de nossos interesses comuns em investigações sobre populações de trabalhadores industriais, tendo eu realizado nos anos 70 e 80 pesquisas com operários do açúcar e com trabalhadores têxteis residentes em vilas operárias.

Um levantamento inicial de informações em instituições de controle ambiental e de áreas escolhidas e a redação de um projeto a ser submetido ao comitê de pesquisa do Banco Mundial foi realizado no começo de 1996 por mim e por Davis, atividades a que foram incorporadas as pesquisadoras Rosane Prado (professora de Antropologia da UERJ) e Diana Antonaz (então doutoranda do PPGAS-MN-UFRJ) e atualmente professora de Antropologia da UFFa), e, em seguida, já no começo da pesquisa, por Gláucia Oliveira da Silva (professora de Antropologia da UFF). Rosane tinha experiência de pesquisa em cidades com plantas nucleares (Angra dos Reis e Caldas Novas) e em localidades com experiências de projetos participativos;

Diana havia feito sua dissertação de mestrado sobre trabalhadores do alumínio na Amazônia (em Barcarena, PA) e tinha grande experiência de assessoria sindical na área de saúde do trabalho; Gláucia havia terminado sua tese de doutorado sobre o trabalho e a vida social dos empregados da usina nuclear de Angra dos Reis. As áreas escolhidas no Rio de Janeiro foram Angra dos Reis, Itaguaí e Volta Redonda, com problemas de poluição industrial importantes. Para a comparação com o Rio de Janeiro foram feitas viagens exploratórias com Shelton Davis para São Paulo (sendo ali visitados o órgão de controle ambiental estadual Cetesb e o então recém-criado Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania da USP) e Minas Gerais, sendo este o estado finalmente escolhido em virtude da originalidade e da precocidade representado pelo seu conselho estadual de meio ambiente (o Copam); e, em seguida, viagem a Buenos Aires, para levantamento inicial e organização de equipe local. Em Minas Gerais trabalharam na equipe Myriam Mousinho Furtado Gomes, que havia feito o mestrado do PPGAS-MN-UFRJ na área de antropologia do trabalho e posteriormente Patrícia Souza Lima. Na Argentina trabalharam Beatriz Heredia (antropóloga do IFCS-UFRJ, com experiência na coordenação do Greenpeace na América Latina) e Ricardo Rozendo (sociólogo do trabalho, então professor da Universidade de Olavaria e ex-sindicalista).

Foi concebida, além da pesquisa etnográfica nas localidades, de entrevistas e exame de documentação em instituições do campo ambiental; uma pesquisa quantitativa, por questionário, da opinião de uma população contida em amostra construída nas cidades de Itaguaí, Angra dos Reis e Volta Redonda no Rio de Janeiro sobre temas ambientais. Esta pesquisa foi coordenada por Leandro Piquet Carneiro (cientista político então na UERJ, atualmente na USP) e Sílvia Borges (doutoranda no programa de ciências sociais da UERJ, e que fez também pesquisas de campo em Itaguaí e em Volta Redonda), e seus resultados e procedimentos estão descritos no capítulo 4.

O projeto submetido ao comitê de pesquisa do Banco Mundial, após sabatinas escritas de pareceristas anônimos, por nós respondidas, foi afinal aprovado por um período de dois anos, entre novembro de 1996 e outubro de 1998. Este teria sido o primeiro projeto na área de ciências sociais aprovado por aquele comitê, usualmente promotor de projetos na área de Economia. O relatório foi entregue em abril de 1999 à Divisão de Políticas Sociais do Departamento de Meio Ambiente do Banco Mundial e seu conteúdo foi apresentado por mim mesmo em reunião de trabalho com técnicos daquele departamento e de outros técnicos convidados; assim como no seminário sobre “pobreza, meio ambiente e políticas orientadas para o crescimento” (*Workshop on poverty, environment and growth-oriented policies*), realizado nos dias 24 e 25 de março de 1999 no Banco Mundial em Washington. Os resultados da pesquisa quantitativa foram apresentados, na ocasião, por Leandro Piquet Carneiro. Foi feito também um seminário intermediário, em outubro

de 1997, no Museu Nacional, do qual participaram além de Shelton Davis e de mim mesmo, Rosane Prado, Gláucia Silva, Myriam Mousinho F. Gomes, Leandro Piquet Carneiro, Ricardo Rozendo e Hector Poggiese (este último da FLACSO de Buenos Aires); e como debatedores Sergio Margulis (economista ambiental do Banco Mundial, ex-presidente da Feema-RJ), Vitor Coelho (engenheiro, membro fundador da Feema-RJ) e Maurício Andrés Ribeiro (economista ambiental, então presidente da FEAM-MG), com os quais havíamos realizado entrevistas, e que nos apoiavam tanto com informações gerais, quanto, em particular, para a obtenção de informações na Feema e na FEAM-Copam respectivamente.

As atividades do projeto foram beneficiadas em seguida por um financiamento da Fundação Ford, entre março de 1998 e junho de 2000, tendo por interlocutores naquela instituição Elisabeth Leeds e José Gabriel Lopez. Esta dotação decisiva permitiu a concretização da pesquisa quantitativa de opinião, o trabalho da equipe em Minas Gerais e a continuidade da pesquisa nos municípios no Rio de Janeiro.

A pesquisa também contou com uma bolsa da Faperj, no programa “Cientistas do nosso Estado”, a mim concedida entre 1999 e 2002.

Tivemos apoio da Fundação José Bonifácio da UFRJ para a administração das dotações de pesquisa (sobretudo a do Banco Mundial); com a cooperação inicial de Carlos Costa Ribeiro, então diretor da FUBJ, e especialmente através da cooperação constante de Maria Helena Lacorte durante toda a pesquisa.

Nosso projeto de pesquisa acabou confluindo para o projeto financiado pelo programa Pronex do MCT, “Antropologia da Política: Rituais, Representações e Violência”, coordenado por Moacir Palmeira no âmbito do PPGAS-MN-UFRJ, onde participei como um dos seus subcoordenadores, juntamente com Mariza Peirano e César Barreira, e onde nosso projeto figurava como o subprojeto “Redes sociais e controle público”. Beneficiamo-nos das várias apresentações e discussões de nossa pesquisa no âmbito de seminários promovidos pelo Núcleo de Antropologia da Política (em particular os realizados no Rio de Janeiro em agosto de 2001, na UFC em Fortaleza em maio de 2003 e na UnB em Brasília em junho do mesmo ano), que além disso nos proporcionou a publicação deste livro em sua coleção na Editora Relume Dumará.

O gabinete do deputado estadual do Rio de Janeiro Carlos Minc, presidente da Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa, nos deu acesso a uma documentação preciosa sobre os conflitos socioambientais do estado do Rio nos últimos anos. O Ministério Público Estadual, setor de meio ambiente, através de Patrícia Rosa Silveira, também nos forneceu entrevistas e informações sobre as questões ambientais no estado, assim como o equivalente nos foi fornecido no Ministério Público Federal através de Daniel Sarmento. Tivemos acesso também a informações e entrevistas nas gerências de meio ambiente das Federações das Indústrias do Rio de Janeiro e de Minas Gerais (Firjan e FIEMG).

Em junho de 2000, nos dias 29 e 30, realizamos no Museu Nacional o seminário “Redes Sociais e Controle da Poluição”, reunindo simultaneamente a apresentação de seus resultados pela equipe, comentários e depoimentos de atores sociais relevantes e representativos das áreas em que a pesquisa se realizou, e finalmente comentários críticos de debatedores acadêmicos (assim como eventualmente de presidentes de mesa). A mesa de abertura representava nossos apoios institucionais mais importantes, e estavam presentes, Luiz Fernando Dias Duarte como diretor do Museu Nacional da UFRJ; Otávio G. Velho como coordenador do PPGAS-MN-UFRJ; Moacir Palmeira como coordenador do NuAP; Elisabeth Leeds que apoiou enormemente nosso projeto na Fundação Ford, e subsequentemente estimulou uma pesquisa, ainda em curso, sobre experiências de Agenda 21; Shelton Davis, que desencadeou o projeto pelo Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social Sustentável do Banco Mundial. Estiveram como presidentes das três mesas-redondas, Moacir Palmeira, Carlos Jardim Leal (economista do Dieese-RJ) e Neide Esterci (IFCS-UFRJ e Instituto Sócio-Ambiental) e como debatedores/relatores Henri Acselrad (IPPUR-UFRJ), Shelton Davis, Antonio Carlos de Souza Lima (PPGAS-MN), Lygia Sigaud (PPGAS-MN) e Maurício Andrés Ribeiro (Ministério do Meio Ambiente). Nas três mesas houve depoimentos e comentários de Rafael Ribeiro (Sociedade Angrense pela Ecologia-Sapê), Felício Martins Sobrinho (Associação dos Leucopênicos de Volta Redonda), Sérgio de Albuquerque (Associação dos Pescadores da Ilha da Madeira – APLIM), Ronilda (Lora) Sabino (vereadora de Betim – MG), Gisele Porto (Ministério Público Federal), Carlos Minc (deputado estadual RJ), Celso Bredariol (Feema-RJ), José Cláudio Junqueira Ribeiro (FEAM/Copam – MG), Rosani da Cunha Gomes (Ministério Público Estadual-RJ), Christianne Maroun (gerente de meio ambiente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – Firjan), Aparecida Diogo (deputada estadual, ex-secretária de saúde de Volta Redonda), Irene Mauler (comissão Agenda 21 de Volta Redonda), Clésio Conde do Amaral (Coordenadoria de Meio Ambiente de Betim – MG) e Ricardo Rozendo (pesquisador de nossa equipe na Argentina). Pela equipe de pesquisa, além de Ricardo Rozendo, fizeram apresentações Rosane Prado, Gláucia Silva, Myriam F. Gomes, Diana Antonaz e eu mesmo. Diana Antonaz transcreveu e editou as apresentações e debates deste seminário, que estão contidos em relatório apresentado à Fundação Ford (Leite Lopes *et alli*, nov. de 2000) e disponível na biblioteca do PPGAS-MN. Leonardo Castro, então doutorando e agora doutor do PPGAS/MN, preparou os folders com a programação do seminário e a edição em computador dos dois volumes do relatório entregue à Fundação Ford.

O conteúdo desta pesquisa foi apresentado e se nutriu de discussões em diferentes entidades e instituições como o Grupo de Trabalho Antropologia da Política na reunião da ABA de Vitória em abril de 1998, o Centre de Recherches du Brésil

Contemporain da Ecole des Hautes Etudes em Sciences Sociales de Paris em junho de 1998, o Departamento de História da UFF em agosto de 1998, a pós-graduação do IPPUR-UFRJ em dezembro de 1999, a CUT nacional em seminário conjunto com a ONG Brasil Sustentável em setembro de 2000, o Grupo de Trabalho do Fórum Carajás durante o Fórum Social Panamazzônico de Belém em janeiro de 2001, o Laboratório de Ciências Sociais da Ecole Normale Supérieure de Paris em junho de 2001, o escritório do Dieese (Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos) do Rio de Janeiro em junho de 2001, o mestrado da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz no Rio de Janeiro em junho de 2001, o ciclo de palestras sobre Desigualdades Sociais do Copea/UFRJ no Fórum de Ciência e Cultura daquela universidade em setembro de 2001, o GT “Trabalhadores, sindicatos e nova questão social” da reunião da ANPOCS de outubro de 2002, o encontro sobre o mapa dos conflitos ambientais do Estado do Rio de Janeiro promovido pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro e pela FASE em novembro de 2002, a Semana de Antropologia da UFRN em dezembro de 2003, a pós-graduação de Sociologia da UFC em março de 2004 e a pós-graduação de Sociologia da UFPe em dezembro de 2002 e em março de 2004. Em novembro de 2000 os resultados do trabalho foram apresentados pela equipe para o Grupo de Trabalho sobre Poluição Atmosférica da Agenda 21 de Volta Redonda e discutida por um público interessado e participante que lotava o auditório de uma fundação cultural local, em uma atividade presidida por Leticia Barroso Batista, coordenadora da Agenda 21 local e grande estimuladora de nossa pesquisa.

O relatório que deu subsídios a este livro foi redigido coletivamente por mim, Gláucia Silva, Rosane Prado e Diana Antonaz. O capítulo sobre Minas Gerais foi feito, na sua versão inicial, por Myriam Mousinho F. Gomes (com a colaboração de Patrícia Souza Lima; Leonardo Castro, então doutorando do PPGAS-MN participou de entrevistas em estadia na área metropolitana de Belo Horizonte). O capítulo sobre a Argentina, foi redigido por Beatriz Heredia (com a colaboração de Ricardo Rozendo) e foi traduzido do espanhol por Diana Antonaz para este livro e revisado por Marcela Coelho. O capítulo sobre a pesquisa de opinião foi feito originariamente por Leandro Piquet Carneiro e Silvia Borges Corrêa. Um precioso trabalho de edição foi feito por Diana Antonaz sobre o texto do conjunto do relatório (com a reescritura em particular dos capítulos 1, 4 e 5, com novas consultas aos materiais de pesquisa e atualizações via Internet, assim como acréscimos aos capítulos 2, 3 e 7), para sua transformação neste livro; trabalho este revisado por Rosane Prado e por mim mesmo.

No NuAP deram apoio administrativo ao projeto Emilia Wien, Diva Faria e Vanessa Siani. No PPGAS-MN, além de toda a equipe administrativa, devo destacar sua secretária executiva Tânia Lúcia Ferreira da Silva, que, entre diversas atividades, organizou operacionalmente nosso seminário de junho de 2000, e Afonso Santoro,

que acompanhou toda a atividade de apoio contábil, operacional e informático às diversas dotações de projetos que viabilizaram a pesquisa.

Finalmente agradecemos às populações das localidades estudadas; de Angra dos Reis, Itaguaí, Volta Redonda (no Rio de Janeiro); Barreiros/Belo Horizonte, Betim, Sete Lagoas (em Minas Gerais) e de Ensenada, província de Buenos Aires, Argentina – assim como aos seus representantes em associações e a intermediários pertencentes a instituições relacionadas às suas questões, muitos deles já citados nominalmente mais acima, por terem participado de nossos encontros e seminários – que colaboraram com a pesquisa, fornecendo com boa vontade e simpatia a substância social mesma a ser transmitida.

Abril de 2004

INTRODUÇÃO

A “ambientalização” dos conflitos sociais

Este livro trata de processos sociais, empiricamente delimitados, pertencentes a uma tendência histórica, no Brasil e em outros países, de uma certa duração (embora recente), que se pode datar por comodidade a partir das repercussões da conferência sobre meio ambiente promovida pela ONU em Estocolmo em 1972. Nesses mais de 30 anos foi se configurando internacionalmente, e no Brasil, com suas apropriações específicas, uma nova questão pública, com diferentes dimensões: a questão da preservação do meio ambiente.¹

O termo “ambientalização” é um neologismo semelhante a alguns outros usados nas ciências sociais para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos. Assim, os termos industrialização ou proletarianização (este último, usado por Marx) foram indicativos de novos fenômenos no século XIX, como se poderia também falar de tendências de “desindustrialização” e de “sub-proletarianização” desde o final do século XX. Ou ainda, num sentido mais estrito, os termos usados por Norbert Elias para caracterizar processos históricos passados percebidos de forma nova como importantes, tais como “curialização” – designativo da formação das sociedades de corte européias entre os séculos XIV e XVIII – ou “esportificação” – que ganharam o mundo no século XX a partir da Inglaterra do século XIX.

O sufixo comum a todos esses termos indicaria um processo histórico de construção de novos fenômenos, associado a um processo de interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais – e, no caso da “ambientalização”, dar-se-ia uma interiorização das diferentes facetas da questão pública do “meio ambiente”. Essa incorporação e essa naturalização de uma nova questão pública poderiam ser notadas pela transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial.

A própria inserção da equipe de pesquisa em tal temática é de certa forma indicativa dessa nova questão pública. Com efeito, tendo realizado anteriormente pesquisas de antropologia industrial, seja com grupos de trabalhadores da velha industrialização brasileira, tais como operários industriais das usinas de açúcar e trabalhadores de vilas operárias têxteis, seja com trabalhadores de setores

“modernos”, como os da indústria do alumínio ou nuclear, fomos contatados por instituições internacionais para a feitura de estudos na área da “participação da população” (ou, segundo sua expressão norte-americana, o “envolvimento”) no controle da poluição industrial.² A pesquisa inseria-se assim, na área institucional do “meio ambiente”, e no interior desta, na sua parte “marrom” (por oposição à sua outra parte “verde”). A sua originalidade no caso seria o enfoque antropológico (ou sociológico, em oposição ao enfoque econômico, comum e quase exclusivo nos comitês de pesquisa de instituições multilaterais).

Nosso interesse na pesquisa seria continuar observando alguns grupos de trabalhadores sob a ótica da poluição industrial e dos seus efeitos, assim como as populações residindo em proximidade a instalações fabris. Por outro lado, abria-se a possibilidade de estudo das formas participativas de gestão local e extralocal, modalidades estas que adquiriam um estatuto de forma nova e modular de administração por parte de instituições internacionais (por exemplo, o Banco Mundial nos anos 90) e nacionais (intensificadas após a constituição de 1988). Constatava-se assim a transformação da tradicional modalidade “comando e controle” (termo nativo dessas instituições governamentais internacionais), praticada pelos governos, na necessidade do “envolvimento dos cidadãos”, na atenuação da desconfiança das instituições dominantes – ao menos retoricamente –, na mobilização dos grupos subalternos da sociedade (a ser possivelmente associada ao fim dos regimes socialistas do Leste europeu e ao fim da Guerra Fria no final dos anos 80). Também nos interessava pesquisar o crescimento ou não, as vicissitudes e dificuldades, das formas participativas da população existentes desde a época em que os governos do período do regime militar as reprimiam ou desestimulavam; e como mudavam as temáticas motivadoras daquelas mobilizações. Com efeito, estudos com trabalhadores industriais mostravam, nos últimos anos, dificuldades de mobilização em torno de questões salariais, denotando as tendências de desemprego, diminuição de renda e piora nas condições de trabalho. Mobilizações em torno da saúde do trabalhador cresceram em importância relativa. E a participação dos sindicatos em comissões municipais de emprego, saúde, educação, meio ambiente e outras constitui uma parte importante da agenda de dirigentes sindicais nos últimos anos. Como se colocavam nesse contexto as questões e a retórica do meio ambiente para os trabalhadores?

A ambientalização dos conflitos sociais está relacionada à construção de uma nova questão social, uma nova questão pública. Pode-se supor que a constituição dessa questão tenha se iniciado nos países desenvolvidos industriais, relacionada à produção de acidentes industriais ampliados, de grandes riscos e de sua internacionalização. Assim, a conferência de Estocolmo de 1972 teria sido proposta pela Suécia, incomodada pela poluição no mar Báltico, por chuva ácida, por pesticidas e metais pesados encontrados nos peixes. Tal poluição seria causada

não só por indústrias nacionais, mas também por aquelas de países vizinhos, e os problemas ambientais contribuem para o surgimento de “questões globais”. Nos países desenvolvidos industriais, a aplicação da ciência numa escala industrial e a modernização crescente, sobre a base de uma sociedade industrial já existente, levam autores como Anthony Giddens a caracterizarem tal sociedade pelo fato de sofrer processos de “modernização reflexiva” e de “incerteza artificial”, enquanto outros como Ulrich Beck arriscam classificá-la como um novo tipo de sociedade, a “sociedade de risco”. Tais caracterizações macrosociológicas relacionadas ao risco são relativizadas por Mary Douglas, que recoloca as concepções modernas do risco no contexto da ideologia capitalista e individualista. Elas devem ser relativizadas diante de processos mais gerais de diferentes sociedades, de concepções mais gerais de perigo, culpa e pureza; dos riscos nas classificações sociais, nas margens, na desordem, nas passagens (cf., por exemplo, as classes populares como as classes perigosas, a juventude como classe de idade de risco). De qualquer forma, observa-se, não somente nos países desenvolvidos, mas de forma generalizada, o aumento da diferenciação das sociedades e a importância crescente dos efeitos de campo (cf. Pierre Bourdieu), da atuação de experts e profissionais, da aplicação da ciência e da tecnologia à indústria na sua utilização economicista (não só nos países capitalistas mas também em países socialistas), fazendo crescer novos riscos e perigos: riscos sobre a natureza, o “meio ambiente”, a paisagem “natural” ou historicamente construída pelo homem (incluindo o que pode ser considerado como “patrimônio histórico e cultural” em suas acepções mais amplas). Parece tratar-se da continuidade da “grande transformação” de que trata Karl Polanyi: tanto a grande transformação mais óbvia da subjugação da sociedade pelo capitalismo tratada por esse autor desde a primeira revolução industrial, quanto principalmente a grande transformação subsequente que é a luta para controlar o capitalismo e restabelecer o tecido social. O ambientalismo poderia propiciar uma dessas formas de controle do capitalismo ou caracterizar uma de suas transformações possíveis.³

O processo histórico de ambientalização assim como outros processos similares⁴ implicam simultaneamente transformações no Estado e no comportamento das pessoas (no trabalho, na vida cotidiana, no lazer). É o que tentaremos ilustrar a seguir.

Essas transformações têm a ver com cinco fatores sobre os quais faremos considerações nesta introdução, os demais capítulos fornecendo uma demonstração empírica mais completa. Tais fatores seriam: o crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente entre os anos 70 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.

1. O crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente entre os anos 70 e o final do século XX

Aqui se destaca a criação de uma série de instituições voltadas para novas atividades, inicialmente desencadeada pela conferência da ONU sobre meio ambiente de Estocolmo em 1972. Embora o governo brasileiro tenha se pronunciado contra a preocupação e os controles ambientais da conferência – com receio de um cerceamento internacional do processo de industrialização levado a efeito no país desde os anos 30 e 40, e continuado pelo regime militar, que na ocasião vinha apostando tudo no efêmero milagre econômico brasileiro de então – ele, no entanto, não deixou de criar logo no ano seguinte uma secretaria do meio ambiente, subordinada ao Ministério do Interior. Institucionalizada em 1973, a Sema refletia, por um lado, a demanda de controles ambientais por parte de uma minoria advertida de técnicos governamentais e, por outro, a oportunidade da chancela institucional para a captação de financiamentos internacionais para os quais as garantias ambientais eram necessárias. Ainda refletindo os efeitos desencadeados pela reunião de Estocolmo e dando vazão aos anseios profissionais de engenheiros e técnicos conexos de ampliarem sua área de atuação através de novas concepções teóricas e administrativas que significavam uma certa reconversão de suas atividades, há a criação de novas instituições de controle ambiental em São Paulo e no Rio de Janeiro, a Cetesb em 1974 e a Feema em 1975, respectivamente (ver o desenvolvimento deste tópico no capítulo 9). Cria-se a figura do “licenciamento ambiental” para atividades industriais, obras de construção civil, serviços, que possam causar “impactos” sobre a natureza, o patrimônio urbano ou a saúde pública. Nesse sentido elabora-se nesses anos na Feema o SLAP – Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras –, catálogo de prescrições técnicas de atividades produtivas nos limites toleráveis para o licenciamento, com base na experiência da EPA (Environmental Protection Agency), agência federal de controle ambiental norte-americana. O SLAP é instituído por decreto do governo estadual em 1977 e em 1979 é publicado o *Manual do Meio Ambiente*, onde são consolidados os procedimentos, as normas e a legislação pertinentes. Aqui parece haver uma reconversão de engenheiros sanitários (e de engenheiros químicos e industriais) para uma concepção mais ampla da profissão, junto com a criação progressiva de novas especialidades de profissões anteriores, tais como os economistas e os juristas ambientais (sem falar nos biólogos e geógrafos e depois na saúde pública). Além das novas instituições criadas, o caráter totalizante da problemática ambiental ajudaria, nesse sentido, às revalorizações profissionais. “A partir dos anos 60 a ecologia deixou as faculdades de biologia das universidades e migrou para a consciência das pessoas. O termo científico transformou-se numa percepção do mundo” (W. Sachs, *Dicionário do*

desenvolvimento, 2000, p. 124).

Todo esse trabalho de normatização, utilizando-se da listagem e da classificação de substâncias nocivas e procedimentos perigosos, feito no nível de alguns estados como Rio de Janeiro e São Paulo, será depois transformado em normas federais, em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente em 1996 e em 1997 (isto é, 20 anos depois).⁵

Todo o trabalho de construção institucional em torno do meio ambiente está permeado por conflitos sociais (entre diferentes grupos sociais desiguais relativamente aos meios e aos efeitos de poluição; e entre diferentes grupos militantes ou técnico-administrativos). Tal é o caso do decreto-lei de 1975, dito decreto da poluição, “que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”, promulgado em pleno regime militar. Esse decreto federal teve por origem um conflito social local, em torno do fechamento judicial de uma fábrica de cimento poluente em Contagem, Minas Gerais. Após manifestações de moradores das vizinhanças da fábrica, contra a sua poluição, com o apoio do padre local, e após prisões de manifestantes, por suspeita de “subversão”, há uma reação de outras autoridades – que não as do aparelho de segurança – com apoio popular velado: o prefeito instaura uma ação por “direito de vizinhança” e o juiz fecha a fábrica, por desobediência às determinações municipais quanto à instalação de fábrica sem filtros. O governo federal reage fazendo o citado decreto, monopolizando no nível federal a faculdade de fechar fábricas (que tenham uma produção considerada de interesse nacional) por razões ecológicas e de poluição. (Note-se que após a redemocratização tem-se por jurisprudência permitir normas mais severas no nível local; isto é, as leis de controle ambiental podem ser mais restritivas no nível estadual, o mesmo sendo válido para o nível municipal.)

Em decorrência de conflitos como o de Contagem, e do crescimento de movimentos conservacionistas e ecológicos, e inclusive no interior da burocracia técnica ligada à Secretaria de Ciência e Tecnologia estadual, há pressões para a criação de órgãos de controle ambiental. Imprensado por essas demandas e por pressões opostas, desenvolvimentistas com lucro de curto prazo, o governador cria “mineiramente” uma comissão de política de meio ambiente, com pouco poder. No entanto as forças pró-ambientalistas articulam para que tal comissão incorpore diferentes atores, representantes de instituições governamentais, mas também de entidades ecológicas e de industriais, para discutirem as necessidades de controles. Essas forças pró-ambientalistas consideram retrospectivamente que fizeram uma “conspiração mineira” no sentido de construir, progressivamente, um conselho, o Copam, incluindo membros do governo, de ONGs e de associações de moradores, assim como industriais e empresários, com poderes de deliberação. Tal conselho, constituindo-se (inicialmente como comissão, desde 1977) numa inovação, prenunciava os futuros conselhos que viriam a proliferar nos anos 90

(ver, para o caso mineiro, o capítulo 5).

Em 1981, ainda no regime militar (governo Figueiredo), é sancionada lei passada no Congresso, que “dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”, promulgando um arcabouço institucional federal, com secretaria de meio ambiente ligada à presidência da República (a Sema), com um conselho nacional de meio ambiente (órgão consultivo e deliberativo), com o Ibama. Constitui-se no nível federal aquilo que vinha se estabelecendo no nível dos estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e outros, e são criados mecanismos de articulação federal em um sistema nacional de meio ambiente. As demandas institucionais de ambientalistas e técnicos envolvidos na administração ambiental ganham força.

Aqui é interessante assinalar-se, numa comparação com o regime militar da Argentina, como o governo brasileiro, tendo em seu interior setores preconizando uma modernização científica e tecnológica e incentivando, para este fim, partes do próprio sistema universitário (depois de um período mais agudo de repressão a estudantes e professores), acabou permitindo a constituição de um sistema ambiental federal significativo. O regime argentino, ao contrário, tendo feito uma repressão muito mais extensiva nos setores universitários, desestimula a parte técnica presente no aparelho de Estado, e especialmente algo que se relacione com controles ambientais, para não desestimar as empresas após políticas econômicas que haviam provocado uma desindustrialização (ver capítulos 6 e 11).

Em 1985, ano da redemocratização, e refletindo os embates ambientais no nível de governos estaduais e municipais eleitos pelo sufrágio universal (eleições diretas para governador em 1982), é criada a lei de ação civil pública, que “disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos, paisagísticos”. Nos anos 80 há que se destacar a questão pública ambiental em que se tornou o pólo industrial e residencial de Cubatão, com seus efeitos sobre sua população e sobre a Mata Atlântica que o envolve a distância. Essa lei de 1985 dá direito a que associações privadas, ONGs e Ministério Público, sem prejuízo das ações populares (lei anterior, dos anos 60), entrem com ações na Justiça contra as fontes que causem danos ao ambiente, ao consumidor, assim como a valores artísticos, históricos, turísticos e paisagísticos. Instituem-se compensações aos danos ambientais. Criam-se fundos públicos de multas e compensações. E vão sendo formulados preceitos jurídicos sobre os novos “direitos difusos” (ver também o capítulo 9).

Em 1986, o Conama institui uma política nacional de avaliação de impactos ambientais, exigindo estudos e audiências públicas para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Os EIA-RIMA são introduzidos na mecânica do licenciamento, com toda a classificação de atividades ou empreendimentos

sujeitos ao licenciamento ambiental (extração mineral, indústrias, obras, serviços, transporte, atividades agropecuárias, uso de recursos naturais).

Em 1988, há a promulgação da nova Constituição Federal, com um importante capítulo sobre o meio ambiente, reforçando as leis de 1981 e de 1985 (sistema nacional do meio ambiente e ação civil pública) e como que coroando esse processo de construção de uma institucionalidade ambiental, e articulando-o com outros domínios conexos que alimentaram reivindicações de movimentos sociais nos anos 80.

Em 1992 realiza-se a conferência sobre Meio Ambiente da ONU no Rio de Janeiro, 20 anos após a de Estocolmo, referida como Rio-92 ou Eco-92. No seu processo de preparação, grande atenção é dada à questão ambiental por ONGs não-especializadas, movimentos sociais, associações de moradores, federações empresariais, instituições governamentais. Muitas entidades e ONGs ambientais se constituem então. Na realização da conferência destacam-se a reunião paralela das ONGs e associações populares, por um lado; e por outro, o compromisso de governos signatários com a Agenda 21, um enorme documento composto de quatro seções, 40 capítulos e dois anexos (a edição brasileira, publicada pelo Senado Federal, tem 598 páginas), dispondo de objetivos, atividades e considerações sobre meios de implementação, de um planejamento de uma cooperação internacional e de ações nacionais e locais em vista do desenvolvimento, do combate à pobreza e da proteção ao meio ambiente. Tal documento repercutiu no interior de países signatários, como é o caso do Brasil, o governo federal desencadeando um processo de feitura de uma Agenda 21 brasileira, convocando especialistas, ONGs e outras entidades, para uma elaboração coletiva, governos estaduais fazendo processo similar e governos municipais ou consórcios locais também realizando planejamentos locais. O Ministério do Meio Ambiente dispõe de um fundo para financiar projetos locais de Agenda 21 para os quais os municípios concorrem apresentando propostas.

Em 1998 uma lei dispõe sobre os crimes ambientais e prevê fortes penalidades, aumentando o cerco às atividades devastadoras e poluidoras. Essa produção de leis e normas e essa construção institucional continuam ao longo do tempo.

2. Os conflitos sociais no nível local e seus efeitos na interiorização de novas práticas

A pesquisa que deu margem a estas reflexões introdutórias foi feita no Rio de Janeiro e subsidiariamente em Minas Gerais e na Argentina. Já vimos a importância de conflitos localizados na própria promulgação de leis federais, como foi o caso do conflito em torno da fábrica de cimento de Contagem em 1975 e a lei sobre poluição do mesmo ano, como foi também o caso da poluição em Cubatão nos anos 80 e a promulgação das leis de 1981, 1985 e resolução do Conama de 1986.

Para efeito desta introdução será utilizado o caso de Volta Redonda, Rio de Janeiro, como caso ilustrativo singular. Muitas vezes são os casos extremos que chamam mais a atenção para fenômenos que aparecem menos em outros casos, mas também estão presentes. Tais casos extremos são, assim, importantes para demonstrar as tendências mais gerais.

Volta Redonda, hoje com perto de 250 mil habitantes, é uma cidade que se constituiu em torno do núcleo urbano anexo à grande fábrica siderúrgica (de 10 km de extensão contínua no centro da cidade), a CSN, que se instalou na localidade desde 1943. Nos anos 50, o então distrito pertencente a Barra Mansa se emancipa e torna-se município; embora o grande poder de fato da área continuasse sendo a própria CSN, proprietária de casas e edifícios até meados dos anos 60. No regime militar, o município torna-se área de segurança nacional e os prefeitos são indicados pelo poder central. A CSN exerce seu poder de fato sobre toda a cidade. E provê um sistema educacional, e de formação profissional, a seus empregados e dependentes.

No início dos anos 80, na leva das grandes greves iniciadas no ABC paulista em 1978, e em todo o Brasil em seguida, se dão as primeiras greves na CSN por melhorias salariais e de condições de trabalho. Uma extensa série de conflitos trabalhistas, nos quais o sindicato dos metalúrgicos ocupava um papel central, se estende pelos anos 80, culminando com a grande greve de 1988 com ocupação da usina, invasão por parte de tropas do exército, morte de operários e grande mobilização local.

Esses conflitos trabalhistas esgotaram-se no início dos anos 90, na conjuntura do processo de preparação para a privatização da CSN.

No auge do conflito de 1988, com as atenções voltadas para ele, uma ação civil pública (lei de 1985) instaurada por uma entidade ambiental do município de Macaé, dá margem a um processo judicial pela reparação da poluição causada pela CSN no rio Paraíba do Sul. Essa ação inaugura toda uma série de outras, em torno da poluição da CSN – poluição atmosférica e das águas.

Já desde 1985, a Feema começa a fiscalizar a CSN, que antes era poupada por imprimir o caráter de área de segurança nacional ao próprio município em que estava situada. A CSN foi construída em período anterior aos procedimentos de licenciamento ambiental instituídos no final dos anos 70. Assim, desde 1985, a companhia vem acumulando um número muito grande de multas ambientais. Tais multas vão aumentando de valor monetário e simbólico com o recrudescimento das leis ambientais.

Também por volta de 1985, os trabalhadores da CSN descobrem a nova doença da leucopenia, isto é, o primeiro estágio diagnosticável do benzenismo – intoxicação pela emissão do gás benzeno da coqueria da CSN, causando doença grave, aparentada ao câncer. Essa descoberta de doença e mortes, anteriormente naturalizadas como decorrentes de uma vida com excesso de trabalho, deveu-se

à ação de assessorias de saúde pública ao sindicato de Santos, depois estendida ao sindicato de Volta Redonda. Trata-se da entrada de outro grupo profissional tradicional, os médicos e engenheiros do trabalho, reconvertendo-se para a área de saúde do trabalho e da saúde ambiental, assim como para a assessoria sindical.

O auge da atuação sindical tem um fim no período de preparação para a privatização da empresa entre 1990 e 1993. O sindicato, nesse processo, se desfilia da CUT e passa para a Força Sindical, após lutas significativas entre facções sindicais, e passa a apoiar o plano de privatização com a entrega de ações aos operários e a perspectiva de ganhos imediatos (embora com perdas mais gerais para a categoria e seu futuro). No entanto, o governo municipal, ganho por membros associados às lutas sindicais dos anos 80, trabalha contra a privatização. Alia-se ao Programa de Saúde do Trabalhador, linha de atividade da Secretaria de Saúde Estadual, reflexo do movimento dos médicos sanitaristas pela melhoria das condições de trabalho nas fábricas, novo foco profissional de inspeção do trabalho, antes monopolizado pelos fiscais do Ministério do Trabalho (com sua precariedade institucional de quadros). O PST associa-se aos sindicatos e tem uma atuação quase subterrânea no aparelho de Estado. No caso de Volta Redonda, procura fazer a CSN assinar um termo de compromisso em torno de problemas de saúde do trabalho e ambiental, e em particular com referência ao caso da leucopenia.

A prefeitura e o governo estadual (com suas secretarias de meio ambiente, de saúde e com a Feema) pressionam e conseguem incluir uma cláusula ambiental no edital de privatização da CSN, no sentido de uma compensação ao “passivo ambiental” da empresa. É como se, no momento em que a empresa tende a desinvestir-se do conjunto da cidade, a parte mais mobilizada da população venha a exigir novas compensações em decorrência da mudança do pacto implícito da empresa com a cidade, denunciando um novo aspecto antes “naturalizado”; ocorre aí como que uma “descoberta da poluição”.

Várias ações na justiça contra a CSN, com propostas intermitentes de acordos em torno de compensações ambientais – quase acordos ora com a prefeitura, ora com a Feema – continuam a tramitar sem solução durante os anos 90. A Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro consegue constatar, através de experts biólogos ictiologistas, a deformação de peixes contaminados no rio Paraíba do Sul e promove audiências públicas. O grupo privado que assumiu a CSN não consegue ter iniciativas no plano ambiental. Várias instâncias administrativas e atores envolvidos em ação contra a CSN se somam para encerrar a empresa: Feema, Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, ALERJ, BNDES. O BNDES bloqueou créditos por desrespeito ao edital de privatização. Finalmente, entre 1999 e 2000, o Ministério Público e outras instituições e atores envolvidos conseguem fazer a empresa assinar um termo de compromisso, um TAC – termo de ajuste de conduta – pelo qual a CSN se compromete a engajar-se num plano

progressivo de metas de despoluição de setores da fábrica, e a contribuir para o saneamento da cidade como compensação ambiental. Isso se faz através de um sistema de seguro pelo qual, se a empresa não cumprir as metas previstas, tem de desembolsar altas quantias estipuladas para os governos estadual e municipal.

Esse desenlace tem a ver com a reorganização interna da empresa dando mais poder à gerência ambiental, sendo contratado para esse fim um técnico com experiência anterior na Feema e em consultorias privadas. Além de acuada pelas instituições e atores nacionais, a CSN perderia possibilidades de mercado com essas acusações ambientais, tendo necessidade de certificações e selos ambientais para aumentar sua participação no mercado internacional.

Ao mesmo tempo, localmente, os movimentos sociais de Volta Redonda se mobilizam em torno de uma Agenda 21 municipal que consegue congrega diferentes lutas anteriores.

O caso de Volta Redonda, que aqui se resume, e que será desenvolvido no capítulo 3, tem um interesse particular pela clareza com que se vê ocorrer um processo histórico de passagem de intensos e importantes conflitos situados no interior da fábrica por questões trabalhistas levadas adiante pelo sindicato operário, para uma situação de conflito da cidade contra a fábrica por motivos ambientais de poluição industrial. Nessa passagem de uma década para a outra, dos anos 80 para meados dos anos 90 em diante, se dá a “descoberta da poluição” na cidade, se intensifica nacionalmente a questão pública da preservação do meio ambiente, e ocorre localmente uma “ambientalização” dos conflitos sociais.⁶

Nas outras áreas pesquisadas também encontramos processos similares de interiorização das preocupações ambientais. Em Angra dos Reis, seguimos o processo conflituoso entre a empresa Eletronuclear, responsável pelas usinas nucleares, e movimentos ambientais e instituições locais, inclusive a prefeitura, desde o movimento “Hiroshima Nunca Mais”, até a audiência pública de 1999 sobre o licenciamento de Angra 2 e seus desdobramentos posteriores, com um processo de negociação de compensações ambientais a serem concedidas pela empresa (ver capítulo 2). Em Itaguaí, o conflito com a fábrica de zinco Inrgá tornou os pescadores “fiscais da natureza” no seu auxílio à atividade reguladora da “mão esquerda” do governo local, e movimentou a associatividade do município (ver capítulo 1). Em Betim, Barreiro (Belo Horizonte) e Sete Lagoas, também há movimentos de enfrentamento contra indústrias locais num contexto de incorporação das demandas ambientais ao nível estadual através de um conselho representativo e deliberativo (ver capítulo 5). E em Campamento, na província de Buenos Aires, o longo conflito entre uma associação de moradores e uma fábrica poluidora ilustra a persistência da demanda ambiental das classes populares na Argentina, auxiliadas por intermediários jurídicos e universitários, num contexto de baixa institucionalização por parte do Estado e de ofensiva legitimadora empresarial (capítulo 6).

3. A educação ambiental como novo código de conduta individual e coletivo

Se os conflitos socioambientais locais promovem uma interiorização dos direitos e dos argumentos ambientais, pressionando por leis e controles estatais e ao mesmo tempo sendo alimentados por tais instrumentos estatais; por outro lado, a ambientalização como processo de interiorização de comportamentos e práticas se dá através da promoção da “educação ambiental”, uma atividade explicitamente escolar ou paraescolar, mas também comportando formas de difusão por meios de comunicação de massa.

A educação ambiental acaba fornecendo códigos de comportamentos corretos sobre usos cotidianos tais como o uso da água nos procedimentos de higiene corporal, sobre a lavagem de pratos e de roupa, sobre a correta disposição do lixo. Junto com uma série de informações sobre o mundo natural, as cadeias ecológicas, e sobre as ameaças à natureza, à paisagem, à saúde humana e à qualidade de vida urbana, há uma ênfase numa normatização de condutas na vida cotidiana. Isso aparenta os “manuais de etiqueta” que surgiram no Renascimento europeu analisados por Norbert Elias e seu papel no controle das emoções e na estilização da conduta, fazendo naturalizarem-se e interiorizarem-se certos comportamentos (Elias, 1990). A educação ambiental parece comportar esses aspectos de manual de auto-ajuda pública através da conduta individual.

Essa intuição nos foi proporcionada pela observação direta de pesquisa, após assistirmos ao encontro de moradores de um bairro de Volta Redonda, promovido pelo novo departamento de meio ambiente do sindicato dos metalúrgicos, realizado numa escola municipal. O nome do encontro era “Seminário: Meio ambiente, preocupação constante” e consistia de duas partes. Numa primeira parte ocorria uma aula, dada por um jovem professor local de biologia (colega e amigo do filho do diretor sindical de meio ambiente) sobre a escassez de água no planeta e os meios de enfrentar isso. E numa segunda parte, o gerente de meio ambiente da CSN era chamado a prestar contas das melhorias feitas pela companhia nas suas metas de correção à poluição provocada por seus processos de produção e seus efeitos sobre a cidade.

A observação desse encontro provocou essa reflexão sobre o papel da educação ambiental com relação aos comportamentos individuais, de um novo “manual de etiqueta”.

Também a Agenda 21 municipal tem um programa importante de reforço à educação ambiental nas escolas, de tal forma que crianças e jovens acabem sendo mais bem informados que seus pais sobre assuntos ambientais e pressionem – segundo raciocínio do referido gerente de meio ambiente, em entrevista de pesquisa

– os pais sobre a correção ambiental das firmas em que trabalham (no caso, a CSN).

4. A questão da participação

A incitação ao envolvimento dos cidadãos com as questões públicas ambientais, desde as condutas individuais de educação ambiental, parece levar a uma neutralização dos medos quanto às propriedades subversivas da participação, e por aí mesmo legitima a participação popular. Com efeito, o modelo do meio ambiente, na sua experiência de políticas públicas para esses efeitos, e na experiência de financiadores internacionais – acostumada à baixa eficiência de políticas de comando e controle estatais – não há o compromisso e a colaboração individual e cívica com a causa ambiental nos seus aspectos mais cotidianos – incita à participação da população. Isso tende à democratização das políticas públicas.

A experiência dos movimentos sociais brasileiros surgidos no processo de redemocratização e de luta contra o regime autoritário, propiciou a busca por políticas públicas favorecendo uma maior participação popular. A Constituição de 1988 estimula tais práticas. Essa seria uma nova forma de gerir a coisa pública, e o conjunto do Estado vai nessa direção. No entanto, nem sempre as formas e os instrumentos participativos oferecidos por essas políticas encontram eco nas práticas da população ou na pequena política local. E nem sempre as propostas políticas democráticas sabem lidar com as demandas da população. A etnografia de situações como as de conselhos municipais de meio ambiente e de audiências públicas pode mostrar os efeitos de dominação exercidos pela presença técnica de expertise, bem como o abafamento e a falta de espaço de diálogo com o saber leigo.

A eficácia de conselhos locais de meio ambiente e de programas de Agenda 21 locais geralmente depende da experiência da participação política da população, de sua história de mobilização, desde formas comunitárias originárias de igrejas, de associações de bairro, de participação sindical. As histórias comparadas de municípios como os de Volta Redonda, Angra dos Reis e Itaguaí no Rio de Janeiro, e o de Betim em Minas Gerais (assim como o caso estudado na Argentina) indicam isso.

5. A questão ambiental como nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos

A manifestação desse fator pode ser vista nas seguintes instâncias:

5.1. Novas áreas jurídicas

No interior da especialização e no crescimento do direito ambiental, destaca-se a categoria de “direitos difusos”, abrangendo o direito do consumidor, a proteção

ao patrimônio histórico e à paisagem, aos direitos da criança e do adolescente, e fazendo desse conjunto aparentemente heterogêneo de fenômenos, um conjunto coerente em torno da idéia de direito coletivo, de necessidade de reprodução da qualidade de vida de uma geração para outra, de “sustentabilidade”. Estas são condições de meio ambiente e de vida razoáveis ao longo das gerações, ao longo do tempo. Por outro lado, a intervenção do Ministério Público nos conflitos é crescente (ver capítulo 9).

5.2. Nas escolas

Como vimos anteriormente, o meio ambiente constitui-se, através da educação ambiental, em nova disciplina transversal dentro das escolas (ver lei federal de educação ambiental, de abril de 1999).

5.3. Dentro das empresas

Aqui aparece a importância das gerências ambientais relativamente às gerências de produção. Aparece a auto-regulação empresarial e do mercado internacional através dos selos ambientais, das normatizações nas formas de produzir do tipo ISO 9.000, ISO 14.000 – o que repercute nas novas formas legítimas de ser empresário.

Pode-se fazer uma analogia do que está acontecendo com a concorrência empresarial em torno dos controles ambientais, com o que se passou no século XIX em relação à jornada de trabalho descrita por Marx em *O capital*. Uma parte do empresariado vê vantagens na jornada menor com processos produtivos mais eficazes e se alia ao Estado na regulamentação contra os setores que usam a exploração maior através da jornada maior. Da mesma forma, entre os grupos empresariais atuais alguns atentam mais para as questões ambientais como questão de eficiência produtiva, de marca e legitimidade no mercado e na sociedade. E através das federações empresariais, pressionam os setores de maior poluição a se reformarem (veja-se a ação da federação dos industriais de Minas Gerais pressionando o setor de ferro-gusa a se equipar de processos menos poluentes). A questão da auto-regulação aparece parcialmente na Argentina, onde os controles estatais são historicamente quase inexistentes.

Assim aparece uma contra-ofensiva empresarial às denúncias, aos movimentos sociais e aos controles estatais anteriores, através de ações efetivas e de marketing. É o que se vê, por exemplo, através das medidas tomadas pela CSN no caso de Volta Redonda após o ano 2000, pela Eletro nuclear no caso de Angra, após a audiência pública da usina Angra 2, ou das ações de marketing das empresas siderúrgicas na Argentina examinadas no capítulo 6.

5.4 Na sociedade civil, nas associações de moradores, nos sindicatos

Nos conselhos municipais de meio ambiente, ou em conselhos municipais de outras áreas – de saúde, de educação, de política agrícola, de emprego e renda etc. – os assuntos ambientais aparecem como transversais e conexos a outras questões tratadas.

Nessas comissões os grupos populares se apropriam criativamente de questões e categorias “ambientais” e “externas” ao seu universo habitual, como população pobre “atingida” ou vulnerável. Grupos como pescadores, trabalhadores rurais, “povos da floresta”, operários preocupados com a “saúde do trabalhador”, apropriam-se das questões, da linguagem e da argumentação ambiental para engrandecerem-se em conflitos com seus eventuais oponentes. Os pescadores de Itaguaí por exemplo, pelo menos em suas lideranças associativas, adquiriram uma linguagem biológica no tratamento da poluição da baía de Sepetiba por uma fábrica de zinco e seu agravamento com as obras do Porto de Sepetiba. Os operários leucopênicos de Volta Redonda adquiriram uma linguagem médica e de saúde do trabalho ao longo de seus conflitos com a CSN e o INSS. Os representantes de associações de moradores no conselho referente a desenvolvimento urbano e meio ambiente de Angra dos Reis adquiriram um conhecimento de termos e procedimentos urbanísticos, devido à interiorização de argumentos e debates na aplicação de itens do plano diretor da cidade aos casos recorrentemente analisados de licenciamento de novas atividades. E os moradores de Campamento, na Argentina, notadamente as mulheres e os aposentados, adquiriram um conhecimento dos procedimentos judiciais através do longo conflito que os opôs a um estabelecimento fâbril poluidor local (ver capítulos 7 e 8).

Assim como em Volta Redonda, onde os conflitos trabalhistas dos anos 80 tenderam a arrefecer-se nos anos 90 e a transformarem-se parcialmente, envolvendo diferentes grupos mais amplos, em uma questão ambiental de toda a cidade contra a CSN, assim também no ABC paulista, como em outros pólos sindicais por todo o país, aumentou a participação dos sindicalistas em conselhos e comissões de políticas públicas urbanas. Com a diminuição da intensidade dos conflitos trabalhistas, com a pressão do desemprego e das más condições de trabalho para os que permanecem empregados, aumenta a participação dos sindicalistas em outras formas que se abriam nos anos 90, nos diferentes conselhos e comissões constituídos por leis federais, ou em outros de origem municipal mas repassadores de verbas federais aos municípios (cf. Oliveira, 2002).

Há essa tendência à passagem da ênfase nos conflitos sociais do trabalho para a ênfase em outros conflitos sociais urbanos e rurais envolvendo a participação dos cidadãos em formas mais ou menos democráticas e transparentes.

Assim, através da questão do controle da poluição industrial, como um entre

vários problemas ambientais, remonta-se à importância crescente da questão pública do meio ambiente. Tal questão relaciona-se com transformações do Estado, na sua forma de operar, propondo formas de gestão participativa. Também no mundo das empresas há lutas sobre novas formas de produzir e gerir relativamente ao meio ambiente e aos empregados (considerar, por exemplo, os conceitos de responsabilidade social corporativa e de balanço social). E relaciona-se também com a interiorização, no comportamento das pessoas, de novas práticas e normas de conduta relativamente a esse novo domínio do “meio ambiente”. Nesse domínio aparecem disputas entre diferentes experts (engenheiros, químicos, advogados, médicos, biólogos, e outros inclusive cientistas sociais), e entre experts e leigos. E, entre os leigos, como entre as populações “pobres” e “vulneráveis”, aparecem apropriações criativas e novas formas de associatividade em torno das questões socioambientais.

6. Procedimentos e rendimentos da pesquisa

O objetivo deste livro é o de retratar de forma crítica, a partir de pesquisa empírica delimitada, os diferentes sentidos e usos da “participação da população” (segmentos dela) no controle do meio ambiente e, em particular, da poluição industrial. Num momento histórico em que a “participação” vem se tornando uma forma legitimada e aceita como método generalizado de gestão a ser alcançado, trata-se de verificar seus usos retóricos, suas possibilidades e seus limites. Também o “meio ambiente” tem se tornado um domínio crescentemente legitimado e sua polissemia, seus múltiplos sentidos e significados, os conflitos e negociações que se operam em volta de suas utilizações e práticas, acabaram sendo um eixo importante presente nos produtos alcançados com o projeto de pesquisa do qual este texto é o resultado.

O estudo comparativo dos municípios escolhidos no interior do estado do Rio de Janeiro (e secundariamente entre municípios próximos a Belo Horizonte), e das políticas ambientais estaduais do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, permite que se faça um equilíbrio neste livro entre o estudo monográfico aprofundado e tendências mais gerais que se ressaltam por contraste e através da diferença. Incluímos ainda uma comparação genérica com a Argentina, ilustrada também por um estudo de caso. Além da construção por comparação entre unidades delimitadas de pesquisa, outra característica usual do método antropológico é a da teoria investida nos fatos, é a da contribuição teórica inter-relacionada com o trabalho empírico de campo, e com os procedimentos de observação, de entrevistas, e do exame de documentos.

Foi realizada também uma pesquisa quantitativa por amostragem e com a aplicação de um questionário para se ter acesso à opinião, relativa a temas ambientais, dos habitantes de Angra dos Reis, Itaguaí e Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, incluídos na amostra. Os resultados dessa pesquisa puderam

ser comparados com os resultados de entrevistas, histórias de vida e observações diretas de eventos, servindo como apoio importante para a análise da temática discutida neste livro. Dentro da tradição ecumênica do uso crítico e controlado de diferentes instrumentos de pesquisa, tais resultados quantitativos puderam servir de confirmação de hipóteses elaboradas a partir de outras fontes, assim como puderam também servir de guia para investigações qualitativas posteriores. Os procedimentos e principais resultados dessa pesquisa quantitativa estão contidos no capítulo 4, e o questionário utilizado consta como anexo no final do livro.

Se a comparação entre fenômenos sociais localizados é uma marca dos estudos antropológicos, também o é – no encaminhamento da pesquisa, nas entrevistas a serem feitas e na observação dos grupos sociais nas áreas atingidas – a atitude de uma escuta ativa e metódica que possa levar em conta os efeitos produzidos pela “intrusão” representada pela situação de entrevista, para assim reduzir ao máximo a violência simbólica que se pode exercer através dessa situação. Ao contrário das pesquisas por questionário, que, como dito acima, também foram por nós utilizadas – que apresentam um roteiro fechado de perguntas anteriormente estabelecidas, e aplicadas de forma massiva e abrupta, produzindo dados importantes de contextualização e de totalização de uma determinada população –, a entrevista usada no interior de um estudo antropológico pressupõe uma empatia prévia com o ponto de vista do entrevistado e um controle maior da situação em que se dá a conversação. Procura-se ver o entrevistado simultaneamente na sua individualidade e na sua posição social específica no interior do contexto estudado; sua trajetória é delineada de forma comparativa com a de outros entrevistados do mesmo grupo ou da mesma situação social e rede de relações.⁷

O conselho municipal de meio ambiente foi o lugar privilegiado a partir do qual pudemos seguir as redes de relações tecidas em torno do representante de um segmento da “sociedade civil” local ou de um membro do governo local. Também examinamos situações de inexistência de conselhos, como o caso ilustrativo da Argentina, que se caracteriza pela ausência de uma política ambiental específica. Essas redes de relações têm pontos de contato com o emaranhado de instituições ambientais no nível estadual e federal, assim como com profissionais, especialistas e intermediários que estão geralmente presentes nos assuntos e conflitos socioambientais. Outros conselhos, que incluíam temas ambientais, na ausência ou paralelamente aos conselhos especializados ambientais, também foram pesquisados. Ao longo da pesquisa, esses conselhos, refletindo as forças sociais presentes no seu interior, foram se transformando.

No caso por exemplo de Angra dos Reis, município que vinha aplicando de forma pioneira no estado do Rio a gestão participativa através de conselhos, o conselho de urbanismo e meio ambiente tinha uma força importante decorrente do impulso dado pelo plano diretor, construído através de mobilização popular no

primeiro mandato das administrações locais do PT – mobilização essa possibilitada pela história anterior de confluência de movimentos sociais na área: sindicais (urbano-industriais e rurais), de associações de bairro e ecológicos. No entanto a observação das reuniões desse conselho feita pela equipe de pesquisa no ano 2000 pôde captar as fortes tensões que atravessavam o governo municipal e movimentos sociais como as associações de bairro e associações ecológicas. Tais conflitos no interior das forças sociais e políticas que sustentaram três mandatos do PT não são estranhos ao desenlace da perda das eleições municipais por esse partido que caminhava para um quarto mandato, mesmo tendo como candidato o prefeito iniciador das gestões participativas e promotor do plano diretor com mobilização popular. Colocam-se à prova nesse caso a própria continuidade ou não do formato conselho na nova administração, a força ou não das aquisições anteriores de uma gestão participativa, quais formatos enfim encontrarão as fortes demandas socioambientais locais nesse novo contexto político. Tal é o caso também da prefeitura de Betim, que vinha de dois mandatos do PT e era considerado o município piloto para os projetos de descentralização municipal de controle ambiental almejados pela FEAM e pelo Copam em Minas Gerais, desde duas gestões estaduais anteriores à atual. A importante experiência do órgão e do conselho ambiental estadual mineiro, incentivando por seu exemplo e seu trabalho de construção de uma base a partir da ajuda do centro, perde assim um governo municipal que estava situado dentro seus principais aliados e colaboradores.

Se o conselho de Angra dos Reis funcionava no início da nossa pesquisa como fórum mais dinâmico de incorporação de segmentos organizados e representativos da sociedade local, no último ano da pesquisa os grupos de trabalho da Agenda 21 de Volta Redonda, promovidos a partir da Coordenação de Meio Ambiente da prefeitura local, passaram a ter um grande dinamismo e a provocar a nossa presença diante de eventos importantes e com solicitações à nossa equipe. Não foi por acaso que em novembro de 2000 apresentamos os resultados da pesquisa para um auditório pleno de 100 pessoas, que frequentam o grupo de trabalho de poluição atmosférica da Agenda 21 local (um entre vários grupos temáticos que se reúnem sob a coordenação da Agenda 21). Assim, antes participantes de um conselho de meio ambiente tendo fraca presença no espaço público local (se comparado por exemplo com o conselho de saúde), os grupos que se reúnem em torno da Agenda 21 de Volta Redonda, organizada no fim de 1999, passaram a ter importante presença nas discussões e nas ações locais sobre meio ambiente. Apoiado pelo prefeito, o formato Agenda 21 – aglutinando técnicos de várias secretarias voltados para uma prática socioambiental, coordenados por uma técnica de tempo integral; com subsídios de diferentes proveniências (instâncias estaduais e federais, colaboração de instituições especializadas, ONGs, setores universitários); e contando com uma casa como sede própria – tem mostrado por ora em Volta Redonda uma agilidade

superior ao formato conselho experimentado anteriormente.⁸

A figura da compensação ambiental, que tem movimentado os conflitos e as perspectivas do município de Volta Redonda, pelo menos nos últimos oito anos, fazendo desse município um caso exemplar a ser estudado, tem feito também sua presença em Angra dos Reis com os recentes projetos de compensação apresentados pela Eletronuclear como consequência dos desdobramentos dos embates havidos na audiência pública da usina nuclear Angra 2. E poderá fazer-se presente em Itaguaí com relação a prejuízos decorrentes de impactos socioambientais causados pelo Porto de Sepetiba nesse município e no de Mangaratiba.

Em vários desses casos aparecem novos personagens como o Ministério Público, como os técnicos de coordenadorias municipais de meio ambiente, como os participantes de associações de moradores, de pescadores e de sindicatos de trabalhadores que passaram a incluir-se em redes e instituições (do tipo conselhos municipais ou grupos locais de Agenda 21) preocupadas com o meio ambiente. Mesmo uma parte dos poluidores, como algumas empresas e federações patronais, inclui-se nessas redes ambientais. Também técnicos de órgãos de controle estaduais e parlamentares – que podem ser vistos como atores tradicionais na medida em que Feema e FEAM/Copam datam da segunda metade dos anos 70, como data também daqueles anos e dos anos 80 a atuação mais destemida de parlamentares com o declínio do regime militar – estão vinculados fortemente às forças de renovação surgidas nos últimos anos visando uma maior justiça ambiental. Esses personagens puderam ser reunidos em carne e osso num seminário que realizamos no Museu Nacional, e tal encontro propiciou por sua vez depoimentos e análises que foram incorporados a diferentes capítulos deste livro.⁹

A questão ambiental é assim esse processo pelo qual antigos sentimentos de incômodo, dor, perda, se transformam em reivindicações legítimas, passando da percepção individual e de pequenos grupos para tornar-se uma questão coletiva e pública. (Não é por acaso que a descoberta da leucopenia/benzenismo como a doença que vinha se manifestando entre muitos operários da siderurgia se deu no início dos anos 80, quando os movimentos sociais do período reuniram assessorias diversas, inclusive médicas, para dar forma a suas reivindicações.) Essa transformação é acompanhada de um novo léxico que se difunde entre grupos sociais diversos e é diferencialmente apropriado por eles. Mas é necessário especificar-se a diferença dos usos e contextos das novas palavras de aparência unânime como “meio ambiente” e “participação”. Por outro lado, o material, trazido pelos resultados da pesquisa, mostra como a diversidade de práticas no interior do estado faz dessa macro-instituição um ponto chave a ser analisado de forma etnográfica em suas manifestações singulares. Desde a construção realizada nos órgãos ambientais estaduais fortalecendo o “comando e controle”, a partir da intrincada e engenhosa elaboração e compilação de métodos de licenciamento de atividades produtivas

por um corpo técnico preocupado em domar e limitar as atividades econômicas predatórias, até a montagem participativa de planos diretores e do funcionamento de conselhos municipais, passando pela “terceirização” de políticas sociais para ONGs e grupos do “terceiro setor” – todos eles são fenômenos que mostram o caráter estratégico do entendimento da plasticidade do Estado e da importância dos grupos articulados em seu interior em determinadas conjunturas.

Além disso deve-se atentar para aquilo que Max Weber e Norbert Elias chamaram de efeitos não desejados, inintencionais e imprevisíveis, dos desenvolvimentos históricos, ou de “história cega”: é o que transparece do próprio surgimento do Copam, conselho estadual de meio ambiente de Minas Gerais, participativo e deliberativo. Conforme esclareceu o presidente da FEAM no referido seminário, sua origem, desencadeada a partir do conflito de moradores em um bairro de Contagem contra a poluição da fábrica de cimento Itaú em 1977 num contexto histórico de regime autoritário, foi tímida, e dela não se poderia *a priori* esperar o papel importante que viria depois a desempenhar.¹⁰ A importância desse caso, construído mais ao sabor das circunstâncias históricas do que da vontade planejada, se mostra tanto maior ao aparecer num contexto geral em que as elites brasileiras usualmente exercitam um jogo complexo de ações de prevenção da participação popular.

A pesquisa sinaliza também (nos casos estudados, em entrevistas com gerentes, assim como no próprio depoimento da representante da federação dos industriais do Rio de Janeiro no seminário realizado em junho de 2000) para o crescimento da importância das gerências de meio ambiente, não somente nos sindicatos patronais mas também no interior das grandes empresas, envolvendo no caso destas um esforço de diminuição e de prevenção da produção predatória e poluidora, estando incluída nesse esforço uma receptividade maior à colaboração com órgãos ambientais e à negociação com setores atingidos da população no contexto de espaços participativos. Essa maior disposição à negociação quanto à área ambiental tem se tornado mais visível publicamente em algumas das grandes empresas que sucederam as estatais após as privatizações. Ainda há, no entanto, um longo caminho a prosseguir para que esse setor ultrapasse suas metas ambientais como oportunidade – de marketing, de comércio internacional e de competitividade – para também priorizar a redução dos danos causados à saúde dos trabalhadores e à população envolvente atingida, onde a transparência de informações sobre seus processos técnicos teria seu lugar.

Outro aspecto ilustrado pela própria realização da pesquisa, assim como pela discussão de seus resultados em seminário com representantes convidados entre os principais atores envolvidos, é a ligação entre a pesquisa universitária de relevância teórica e empírica e temas de interesse de setores da “sociedade civil” – da rede de agentes e segmentos organizados de diferentes grupos sociais articulados a instituições estatais e voltados para a melhoria das condições de vida de amplas

parcelas da população. Aquilo que pudemos fazer com relação à “devolução”, aos grupos interessados, dos resultados da pesquisa a partir da observação e das informações prestadas por aqueles mesmos grupos, com um esforço de difusão e extensão universitária (como o que pudemos realizar expondo em novembro de 2000 nosso trabalho para um público formado em torno da Agenda 21 de Volta Redonda); tem agora, com a publicação deste livro, um instrumento importante, além da oportunidade de atingir um público indiferenciado maior. Essa contribuição pode se somar, assim, como pequeno subsídio ao grande trabalho silencioso de formação de quadros e de formação da cidadania, incluindo em particular as classes populares, através dos conflitos e negociações no interior do crescente domínio ambiental.

Notas

¹ Existe uma vasta literatura sobre a questão no Brasil, em número muito superior à que é citada neste livro e que vai registrada na sua bibliografia. Para indicações sobre a literatura pertinente ver Viola, 1988; Feema, 1992; Lins Ribeiro, 1992; Vieira, 1992; Herculano, 1996; Ferreira, 1998; Vieira & Bredariol, 1998; Little, 1999; Acselrad, 2002; Pádua, 2002; DaMatta, 1994 e 2002.

² Essa experiência anterior de pesquisa pode ser consultada em: Leite Lopes, 1978 e 1988; Antonaz, 1995 e 2001; Corrêa, 1997; Kottak *et al.*, 1994; Prado, 1996; Silva, 1999.

³ As referências bibliográficas que informam este parágrafo são: Giddens, 1996; Beck, 1992; Douglas e Wildawsky, 1982; Bourdieu, 1997; Polanyi, 1980.

⁴ Além dos processos a que já nos referimos, como os de industrialização e proletarianização, ou de desindustrialização e subproletarianização (do universo marxiano); ou os de curialização e de esportificação, pode-se pensar ainda nos de parlamentarização dos conflitos políticos ou nos processos de formalização/informalização das relações sociais; para ficarmos no universo eliasiano. Ver Marx, 1985 e Elias, 1990, 1993, 1995 e 1997.

⁵ A resolução do Conama de 28/01/1986, sobre impacto e licenciamento ambiental, dá as primeiras definições e diretrizes para a instituição dos estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA/RIMAs); na resolução de 12/12/1996 é feita uma classificação de substâncias controladas e poluentes, motivada pelo controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos; e finalmente na resolução de 19/12/1997, que volta a regulamentar sobre impacto e licenciamento ambiental, é feita, em anexo, uma classificação de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Todas as referências da legislação são citadas em Medauar, 2003. Ver também Findley, 1988.

⁶ Em estudo anterior (Leite Lopes, 1988), foi analisado um caso similar, da passagem de importantes conflitos trabalhistas no interior da fábrica da Companhia de Tecidos Paulista, em Pernambuco, nos anos 40 e 50 do século XX; para um movimento pela “libertação da cidade” de Paulista (PE), levado adiante por sindicalistas e comerciantes, onde era preconizada a desapropriação de áreas da Companhia para que bairros que não fossem vilas operárias da empresa pudessem se constituir. Nesse rol de desapropriações estavam incluídas propriedades rurais da companhia, onde áreas verdes deveriam ser destinadas para o abastecimento da cidade e para fins de reforma agrária. Informado pelas questões públicas da época, a saber, a questão da reforma

agrária, a necessidade da “revolução verde” para o abastecimento das cidades, e a demanda de desapropriação de terrenos em cidades totalmente encravadas em território particular e subordinadas a uma empresa mono-industrial, esse movimento não poderia assumir argumentos ambientais que então não eram disponíveis. Ao contrário, na crise da cidade de Volta Redonda nos anos 90, decorrente da redefinição de suas condições tradicionais de subordinação à CSN, os argumentos ambientais, presentes como questão pública de interesse e de institucionalização crescentes, acabaram dando o tom do movimento. (Ver também Alvim & Leite Lopes, 1990.)

⁷ Sobre a “teoria investida nos fatos”, cf. Palmeira, 1976; sobre a comparação entre procedimentos estatísticos e procedimentos de pesquisa qualitativa, cf. Palmeira *et al.*, 1977 e Bourdieu *et al.*, 1963 e 1968; sobre a situação de entrevista, ver Bourdieu *et al.*, 1997.

⁸ Além disso, o longo conflito entre a população local, prefeitura, ONGs, Ministério Público, comissão de meio ambiente da ALERJ, órgãos de controle ambiental, por um lado, e a CSN por outro – que vinha se arrastando desde pelo menos a privatização daquela siderúrgica, em torno de controles e investimentos antipoluição e compensações ambientais a serem feitas pela empresa – avançou bastante nos anos de 1999 e 2000, conforme descrito nos capítulos 3 e 10, envolvendo a novidade da figura do termo de ajuste de conduta (originário do código do consumidor) intermediado pelo Ministério Público junto ao poluidor.

⁹ O seminário, realizado nos dias 29 e 30 de junho de 2000 no Museu Nacional, serviu como que de uma reunião culminante de representantes de “grupos focais” selecionados e privilegiados pela pesquisa, ao mesmo tempo em que resultados da pesquisa assim como os depoimentos de seus principais atores eram comentados por debatedores acadêmicos. A leitura das intervenções no seminário permite que se comprove parte das análises feitas neste livro. Além disso várias informações e análises trazidas pelos debatedores e relatores fornecem pistas para novas sistematizações. Deve-se destacar a força emocional de vários relatos, em particular do texto escrito e lido pelo idoso e combativo dr. Sérgio Albuquerque, advogado da associação de pescadores da Ilha da Madeira em Itaguaí, filho de pescadores – falando do sofrimento da população local provocado pela fábrica de zinco instalada naquela ilha e depois pelas obras do porto de Sepetiba e do não cumprimento de medidas compensatórias prometidas pela Cia. Docas (como a urbanização de orlas e praias) –; assim como do relato da vereadora Lóira, de Betim, nascida e criada no bairro infestado pelo mau cheiro de um abatedouro e frigorífico. É dela a frase que foi repetida depois como bordão por vários dos participantes do seminário: “Só sabem da dor das coisas as pessoas que sentem”. É dela também a reflexão sobre o fato de que aquele sofrimento só muito depois encontrou outras palavras para expressá-lo tomando a forma de questão ambiental e de mobilização eficaz (cf. Leite Lopes *et al.*, 2000b).

¹⁰ Os grupos de técnicos governamentais ligados à ciência e tecnologia que lutavam no interior da nascente e importante tecnoburocracia mineira contra os setores a todo custo industrialistas, levaram ao governador a necessidade de um órgão estadual de controle ambiental nos moldes da Feema no Rio e da CETESB em São Paulo recentemente criados. O governador, como solução de compromisso, criou uma comissão, figura burocrática fraca e transitória, a Copam. Mas esta, coordenada pela tecnocracia oriunda da área de C&T, pressionada por grupos de associações populares e de ecologistas por um lado, e por setores governamentais industrialistas aliados dos poluidores por outro, acabou sendo o lugar da “conspiração mineira”, o lugar da fabricação da participação das forças contrárias, sob a hegemonia progressiva das forças pró controle ambiental. Nesse caso, a “conspiração”, lugar de exercício consciente da vontade de poucos, se inverte na canalização improvisada e *a posteriori* das forças não intencionais de um processo histórico já desenhado, a favor de suas intenções de controle ambiental. Que, no caso – para

pôr em confronto as forças contraditórias de setores populares e conservacionistas (que por sinal entre si tinham pouco em comum), de um lado, e setores industriais poluidores e seus aliados governamentais, de outro – criaram o espaço público e administrativo do embate entre setores da sociedade civil, com poderes de decisão (essa questão é desenvolvida no capítulo 5).

Parte I

ESTUDOS DE CASO